

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

VINÍCIUS SENNA DE ARAÚJO SILVA

DETERMINANTES DO REBUDGETING: um estudo sobre as alterações orçamentárias dos
municípios fluminenses no período 2014-2017

RIO DE JANEIRO

2021

VINÍCIUS SENNA DE ARAÚJO SILVA

DETERMINANTES DO REBUDGETING: um estudo sobre as alterações orçamentárias dos municípios fluminenses no período 2014-2017

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Orientadora: Prof.^a Dra. Cláudia Ferreira da Cruz

Rio de Janeiro

2021

FICHA CATALOGRÁFICA

S586d Silva, Vinícius Senna de Araújo.
Determinantes do *rebudgeting*: um estudo sobre as alterações orçamentárias dos municípios fluminenses no período 2014-2017 / Vinícius Senna de Araújo Silva. – 2021.
92 f.; 31 cm.

Orientadora: Cláudia Ferreira da Cruz.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, 2021.
Bibliografia: f. 88 – 92.

1. Orçamento público. 2. Alterações orçamentárias. 3. Municípios – Rio de Janeiro (Estado). I. Cruz, Cláudia Ferreira da, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Faculdade de Administração e Ciências Contábeis. III. Título.

CDD 352.48

VINÍCIUS SENNA DE ARAÚJO SILVA

DETERMINANTES DO REBUDGETING: um estudo sobre as alterações orçamentárias dos municípios fluminenses no período 2014-2017

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Aprovada em: _____

Prof.^a Dr.^a Claudia Ferreira da Cruz (PPGCC/FACC/UFRJ)

Prof.^a Dr.^a Fernanda Filgueiras Sauerbronn (PPGCC/FACC/UFRJ)

Prof.^a Dr.^a Sol Garson Braule Pinto (PPED/IE/UFRJ)

A minha mãe, Juçara Senna, quem me inspira,
me fortalece e me faz querer lutar por um
mundo melhor.

AGRADECIMENTOS

Ser grato tem sido um grande exercício meu nos últimos dois anos. Talvez precisemos de uma ou de algumas chacoalhadas da vida para agradecermos ao que somos e temos. A minha jornada pelo mestrado coincidiu com o período mais turbulento da minha vida, sendo marcada e carregada de lições, as quais com o tempo hei de efetivamente assimilar...

Sou grato a tudo que aprendi e viveria essa experiência novamente.

Pude me reaproximar de Deus. Essa energia suprema que é a fonte originária de amor do mundo, como o pastor Henrique Vieira bem disse no programa Espelho. Sou grato a ele pelas reflexões nesta entrevista, as quais me ajudaram a arrumar a minha espiritualidade. Agradeço a Deus por todas as vezes que se materializou em louvores e, principalmente, em pessoas, Seu amor encarnado na Terra, confortando meu coração e me reerguendo para que eu atravessasse pela turbulência. Que sejamos amor uns para os outros!

Agradeço à minha mãe, Juçara Senna, por absolutamente TUDO feito até aqui! Não caberia espaço para escrever o quão grato eu sou por ser seu filho. Eu te amo e dedico todas as conquistas a você!

À minha psiquiatra Ana Carolina Castro e à minha psicóloga Diana Soledade, pelo cuidado, por me estabilizar e pelo tratamento de excelência. Serei eternamente grato. Que possamos dar a devida atenção à nossa saúde mental.

Ao Adelson, um grande irmão, por sempre estar ao meu lado nessa montanha-russa chamada vida.

À professora Cláudia Cruz, pelo processo de orientação e, principalmente, por me fazer acreditar ser capaz de finalizar esta dissertação.

Aos professores do PPGCC/UFRJ, representados pelos professores Márcia Carvalho, Marcelo Álvaro e Fernanda Sauerbronn, por todo ensinamento, suporte e dedicação ao ensino e à formação acadêmica.

Aos professores do PPED/UFRJ, em especial, as professoras Maria de Fátima Bruno e Sol Garson, pelo acolhimento aos alunos externos, pelo conhecimento passado e todo o comprometimento com a educação.

Ao meu chefe, Lauro Fernandes, por viabilizar a realização deste curso, e aos colegas de trabalho por todo suporte no cumprimento das nossas atividades diárias.

À Maria Clara Magalhães e à Ana Carolina Cabral, por serem companheiras de jornada no PPGCC/UFRJ. Vocês trouxeram muita leveza, sorriso e amor. Foi essencial contar com vocês ao meu lado.

À Manuela Ferreira, pelo carinho e todo o incentivo dado ao retorno à finalização desta dissertação.

À Fernanda Sodré por me inspirar a perseguir o sonho de concluir o mestrado, ainda que a caminho se torne mais difícil.

Ao meu namorado, Renan, por todo amor e cuidado e pela motivação diária para que eu execute todos os meus sonhos.

A todos os meus familiares e amigos, bem como todos os professores que passaram na minha vida. Há sempre algo admirável em nós. Tento absorver tudo que admiro em vocês. E isso certamente me ajudou a chegar até aqui. Obrigado a todos vocês!

RESUMO

SILVA, Vinícius Senna de Araújo. **Determinantes do *rebudgeting***: um estudo sobre as alterações orçamentárias dos municípios fluminenses no período 2014-2017. Rio de Janeiro, 2021. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

Este estudo teve como objetivo investigar a influência do grau de incrementalismo, do ciclo político e de variáveis financeiras sobre as alterações orçamentárias de despesas correntes, de capital, em educação e em saúde no contexto dos municípios fluminenses no período de 2014 a 2017. A literatura empírica explorada no referencial teórico sugere que esses fatores orçamentários, políticos e financeiros têm sido associados às revisões de dotações orçamentárias inicialmente aprovadas pelo Poder Legislativo, de sorte que foram formuladas seis hipóteses para testar essas relações. Para atingir esse objetivo, esta pesquisa descritiva e exploratória utilizou uma abordagem quantitativa com dados em painel balanceado. As estatísticas descritivas apontam que, em média, as revisões orçamentárias são utilizadas para acrescentar as dotações iniciais, elevando a capacidade de gastos municipal. Todavia, a distribuição de frequência das alterações das despesas de capital revela tendência de revisões diminutivas, principalmente em magnitudes superiores a 20%. Esse resultado pode indicar a vulnerabilidade dessas despesas frente ao cenário de instabilidade político-econômico e a sua natureza discricionária, sendo mais suscetíveis a redução das dotações iniciais. As outras três classes tiveram tendência de alterações aumentativas em todo quadriênio, podendo sugerir falhas no planejamento e redução do controle legislativo. Na análise multivariada, os quatro modelos propostos foram significativos e as hipóteses formuladas foram testadas. A H1 foi confirmada, sugerindo que o elevado grau de incrementalismo na elaboração orçamentária impacta o aumento da magnitude das revisões durante a execução. A H2 foi parcialmente confirmada, visto que o ciclo político não afeta positivamente, mas sim negativamente, de modo que a magnitude é menor em torno do período eleitoral. As hipóteses H3, H4, H5 e H6 referentes às variáveis financeiras foram rejeitadas, contrariando às expectativas da influência da rigidez orçamentária, da autonomia financeira, do superávit financeiro e do empréstimo líquido sobre as revisões de despesas. Entre as variáveis de controle, os resultados sugerem que a localização geográfica impacta negativamente as alterações nas despesas em educação, e a dimensão populacional tem relação significativa e positiva sobre as despesas correntes. Dessa forma, buscou-se explorar um fenômeno pouco investigado pela literatura nacional, descrevendo a magnitude e o comportamento das revisões do orçamento, bem como examinando a influência dos possíveis determinantes apontados pela literatura internacional no contexto municipal fluminense.

Palavras-chave: Alterações orçamentárias. Orçamento Público. Municípios.

ABSTRACT

SILVA, Vinícius Senna de Araújo. **Determinantes do *rebudgeting***: um estudo sobre as alterações orçamentárias dos municípios fluminenses no período 2014-2017. Rio de Janeiro, 2021. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

This study aimed to investigate the influence of the degree of incrementalism, the political cycle and financial variables on rebudgeting of current expenditures, capital expenditures, education expenditures and health expenditures in the context of the municipalities of Rio de Janeiro in the period from 2014 to 2017. The empirical literature explored in the theoretical framework suggests that these budgetary, political and financial factors have been associated with revisions to budget allocations initially approved by the Legislative Branch, so that six hypotheses have been formulated to test these relationships. To achieve this purpose, this descriptive and exploratory research used a quantitative approach with balanced panel data. Descriptive statistics show that, on average, rebudgeting is used to increase spending appropriations, improving municipal spending capacity. However, the frequency distribution of rebudgeting on capital spending shows a tendency for downward revisions, mainly in magnitudes above 20%. This result may indicate the vulnerability of these expenditures in the face of the political-economic instability scenario and their discretionary nature, being more susceptible to the reduction of the initial appropriations. The other three classes tended to upward revisions throughout the four-year period, which may suggest flaws in planning and reduction of legislative control. In the multivariate analysis, the four models proposed were significant and the formulated hypotheses were tested. H1 was accepted, suggesting that the high degree of incrementalism in budgeting impacts the increase in the magnitude of the rebudgeting. H2 was partially confirmed, since the political cycle does not affect positively, but negatively, so that the magnitude is smaller around the electoral period. Hypotheses H3, H4, H5 and H6 regarding financial variables were rejected, contrary to expectations of the influence of expenditure rigidity, financial autonomy, financial surplus and net borrowing on rebudgeting. Among the control variables, the results suggest that the geographic location negatively impacts revisions on education spending, and the population dimension has a positive relationship with current spending. Thus, this research sought to explore a phenomenon little investigated by national literature, describing the magnitude and behavior of rebudgeting, as well as examining the influence of possible determinants pointed out by international literature in the context local governments in Rio de Janeiro.

Keywords: Rebudgeting. Public budget. Local governments.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Fontes de recursos para abertura de créditos adicionais.....	26
Quadro 2 – Determinantes e as relações significativas verificadas pelos estudos anteriores...	42
Quadro 3 – Variáveis dependentes	56
Quadro 4 – Variáveis explicativas.....	58

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Análise descritiva das variáveis dependentes	62
Tabela 2 – Distribuição por sinal e magnitude das revisões nas D_COR	63
Tabela 3 – Distribuição por sinal e magnitude das revisões nas D_CAP	65
Tabela 4 – Distribuição por sinal e magnitude das revisões nas D_EDU	65
Tabela 5 – Distribuição por sinal e magnitude das revisões nas D_SAU	66
Tabela 6 – Comparação da distribuição com as experiências internacionais	67
Tabela 7 – Tendência das alterações orçamentárias em 2014-2017	69
Tabela 8 – Análise descritiva da variável explicativa INCREM	71
Tabela 9 – Análise descritiva das variáveis explicativas quantitativas	72
Tabela 10 – Municípios com déficit financeiro apurado no exercício anterior	74
Tabela 11 – Correlação de Pearson entre a magnitude das revisões e as variáveis explicativas	75
Tabela 12 – Pressupostos dos modelos de regressão	76
Tabela 13 – P-valor dos testes de especificação dos modelos	77
Tabela 14 – Resultados dos modelos estimados	78

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AUT_FIN: Autonomia financeira

CF: Constituição Federal

CFO: *Financial Comptroller Office*

D_CAP: Magnitude das alterações orçamentárias de despesas de capital

D_COR: Magnitude das alterações orçamentárias de despesas correntes

D_EDU: Magnitude das alterações orçamentárias de despesas em educação

D_SAU: Magnitude das alterações orçamentárias de despesas em saúde

ELE: Ano eleitoral

EMP_LIQ: Empréstimo líquido

Finbra: Finanças do Brasil

FIV: Fator de Inflação da Variância

FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNS: Fundo Nacional de Saúde

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INCREM: Grau de incrementalismo

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA: Lei Orçamentária Anual

LOC_GEO: Localização geográfica

LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal

MCASP: Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

MOG: Ministério do Orçamento e Gestão

MTO: Manual Técnico do Orçamento

PIB: Produto Interno Bruto

PLOA: Projeto de Lei Orçamentária Anual

POS_ELE: Ano subsequente às eleições

PPA: Plano Plurianual

PRE_ELE: Ano anterior às eleições

Q1: Primeiro quartil

Q3: Terceiro quartil

RIG_ORÇ: Rigidez orçamentária

RJ: Estado do Rio de Janeiro

RREO: Relatório Resumido da Execução Orçamentária

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

SOF: Secretaria de Orçamento Federal

SPSS *Statistical Package for the Social Sciences*

STN: Secretaria de Tesouro Nacional

SUP_FIN: Superávit financeiro

TAM: Tamanho populacional

TCE-RJ: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

TSE: Tribunal Superior Eleitoral

X*: Valor discrepante

Xi: Variável explicativa

Yi: Variável dependente

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	Contextualização.....	12
1.2	Problema e objetivos de pesquisa	14
1.3	Justificativa e relevância	15
1.4	Estrutura do trabalho.....	16
2	REFERENCIAL TEÓRICO	18
2.1	Orçamento municipal.....	18
2.2	Execução da despesa pública	21
2.3	Mecanismos de alterações orçamentárias	24
2.4	Literatura relacionada e desenvolvimento das hipóteses de estudo.....	31
2.4.1	Estudos anteriores.....	34
2.4.2	Hipóteses de estudo	43
3	METODOLOGIA.....	52
3.1	Tipologia da pesquisa	52
3.2	Amostra.....	53
3.3	Dados	53
3.4	Variáveis	55
3.4.1	Variáveis dependentes	55
3.4.2	Variáveis explicativas.....	56
3.5	Instrumento de análise de dados	59
4	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS.....	62
4.1	Análise descritiva.....	62
4.2	Análise multivariada	75
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	83
	REFERÊNCIAS	88

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

Com o desenvolvimento dos Estados democráticos, as funções fiscais atribuídas ao Estado e o crescente volume de recursos movimentados pela administração pública exigiram que os governos se dotassem de capacidade para organizar as finanças públicas (PIRES; MOTTA, 2006). Nesse contexto, o orçamento público emerge como um instrumento fundamental para organização das ações governamentais. A partir dele, os recursos extraídos da sociedade são distribuídos e priorizados em ações, a fim de ofertar bens e serviços públicos, visando atender aos problemas coletivos e promover o desenvolvimento nacional (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

Dada a sua evolução histórica, o orçamento público se constituiu como um instrumento multifuncional, visto que, inicialmente, parte de um simples documento autorizativo de gastos governamentais, constituindo-se, posteriormente, como o principal instrumento de planejamento, de controle e de comunicação do setor público (PIRES; MOTTA, 2006). Ao aspecto de registro puramente técnico, incorpora-se o gerencial, o qual efetiva o orçamento como instrumento de planejamento, por meio da programação de ações e recursos, com a finalidade de alcançar resultados específicos, promovendo, assim, mudanças efetivas na realidade social (AZEVEDO; AQUINO, 2016).

O orçamento público tem como base a estimação de receitas para um determinado exercício financeiro, sendo essa etapa fundamental dentro do processo orçamentário, visto que permite estabelecer a capacidade de gastos da administração pública (CARVALHO, 2014; ANESSI-PESSINA; SICILIA, 2015). A realização de estimativas orçamentárias é um desafio para a administração pública. Isso porque, trata-se da capacidade de prever um futuro incerto, não sendo razoável esperar que os entes federativos planejem suas atividades sem qualquer margem de erro, visto que as incertezas macroeconômicas podem afetar a precisão dessas previsões (VECCHIA; MONTROYA, 2002).

A partir da aprovação do orçamento, inicia-se um contínuo processo de execução e de revisão orçamentária durante o respectivo exercício financeiro, denominada *rebudgeting*, permitindo que os governos atinjam variados objetivos do orçamento governamental, frente aos possíveis *gaps* da elaboração orçamentária (ANESSI-PESSINA; SICILIA; STECCOLINI, 2013). Por meio do processo de *rebudgeting*, os governos revisam e atualizam o orçamento inicialmente aprovado pelo Poder Legislativo ao longo do exercício financeiro (FORRESTER; MULLINS, 1992). A partir daqui, determina-se que as variações de palavras, como revisão

orçamentária, alteração orçamentária, atualização orçamentária e reajustamento orçamentário serão adotadas como expressões sinônimas do conceito de *rebudgeting*.

Considerando o contexto de incerteza, no qual o orçamento está inserido, o processo de atualização do orçamento público visa atender às mudanças de prioridades, às falhas do planejamento e ao surgimento de eventos imprevisíveis, de modo a promover a flexibilidade orçamentária. A alteração do orçamento público se apresenta à gestão pública como uma prática legal e necessária para a manutenção da sustentabilidade e da eficiência do orçamento, dado a sua natureza estimativa (ANESSI-PESSINA; SICILIA; STECCOLINI, 2012).

A revisão orçamentária pode ser estimulada por necessidades administrativas, questões políticas e pressões do ambiente, de modo que afeta diferentemente a oferta de bens e serviços e funções governamentais distintas (FORRESTER; MULLINS, 1992). Podendo haver restrições, esse procedimento é permitido legalmente em muitos países, no entanto, Forrester e Mullins (1992) alertam que é menos transparente do que o processo de aprovação do orçamento inicial, sendo também dirigido mais por corpos técnicos que por políticos.

O baixo nível de transparência dessas alterações também é observado por Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2013), os quais argumentam, complementarmente, que os reajustamentos orçamentários, geralmente, são diluídos em pequenas revisões durante o ano fiscal, no entanto, em sua totalidade, podem mudar significativamente o orçamento inicial.

Pela perspectiva que entende o orçamento público como um processo anual composto pelo orçamento inicial e o *rebudgeting*, Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012) defendem que a elaboração, a atualização e a execução orçamentária são etapas interdependentes, de maneira que igual importância deveria ser dada às modificações orçamentárias realizadas durante a execução do orçamento. No entanto, os autores observam que a maioria dos estudos tende a negligenciar a análise da revisão orçamentária, focando a atenção apenas na investigação de fenômenos relacionados à elaboração do orçamento.

Essas etapas interdependentes também são verificadas no processo orçamentário brasileiro. No Brasil, observou-se que as realocações de recursos públicos entre funções orçamentárias chegaram, em média, a 25% na esfera municipal. Esse dado indica que $\frac{1}{4}$ do orçamento municipal é efetivamente destinado a funções e finalidade diferentes daquelas inicialmente aprovadas pelo Poder Legislativo durante o processo orçamentário (AQUINO; AZEVEDO, 2015).

Estudos prévios apontam que o *rebudgeting* afeta significativamente a apropriação de despesa original e influencia o ciclo orçamentário futuro, por exemplo por meio das revisões de receita durante o ano fiscal, afetando as futuras estimativas de receita (HOSKINS, 1983 apud

ANESSI-PESSINA; SICILIA; STECCOLINI, 2012; BRETSCHEIDER; STRAUSSMAN; MULLINS, 1988). Como o orçamento tende a ser mais conservador, com vistas a proteger contra queda de receita (BRETSCHEIDER; SCHROEDER, 1985), tal característica reflete a tendência predominante de atualizações orçamentárias a valores superiores, especialmente na especificação de despesas correntes (WIDYANINGRUM; SETIAWAN; BRAHMANA, 2019).

Há evidências que refutam que a imprecisão orçamentária seja exclusivamente resultante da racionalidade limitada, da indisponibilidade informacional e do baixo esforço fiscal dos governos (GOEMINNE; GEYS; SMOLDERS, 2008; AQUINO; AZEVEDO, 2015). Assim, estudos apontam que, tanto o nível de imprecisão, quanto as alterações orçamentárias, seriam influenciados por fatores orçamentários, políticos, organizacionais e financeiros, os quais impactariam o orçamento público (FORRESTER; MULLINS, 1992; DOUGHERTY; KLASE; SONG, 2003; ANESSI-PESSINA; SICILIA; STECCOLINI, 2012; LOPES, 2013; MARTINS; CORREIA, 2015; FURTADO, 2016; SEDMIHRADSKA; HRUZA, 2014; ANESSI-PESSINA; SICILIA, 2015; WIDYANINGRUM; SETIAWAN; BRAHMANA, 2019; FÉLIX, 2020).

1.2 Problema e objetivos de pesquisa

O estudo do planejamento governamental sob a perspectiva do processo orçamentário é relevante, considerando que o orçamento público resulta de decisões coletivas e gera expectativa sobre as partes interessadas quanto à atuação do Estado, visto que as modificações ocorridas durante as atualizações orçamentárias são menos transparentes (FORRESTER; MULLINS, 1992; DOUGHERTY; KLASE; SONG, 2003) e, em sua totalidade, podem promover mudanças significativas no orçamento inicial (ANESSI-PESSINA; SICILIA; STECCOLINI, 2013).

Giacomoni (2017) destaca os créditos adicionais como o principal mecanismo retificador do orçamento público, ao passo que a anulação de dotações orçamentárias é a modalidade de fonte mais utilizada. No entanto, essa modalidade pode inviabilizar ou provocar a descontinuidade de ação governamental, deturpando o orçamento-programa (REIS; MACHADO JUNIOR, 2015).

Azevedo (2014) alerta sobre os altos percentuais para abertura de créditos adicionais suplementares previamente autorizados nas LOAs municipais. De modo complementar, Furtado (2005) denuncia que essa facilidade para abertura de créditos suplementares promove

o desuso e a não efetividade dos outros mecanismos retificadores previstos na Constituição, estimulando que os créditos adicionais sejam utilizados à revelia dos casos previstos na constituição.

O afrouxamento de regras referentes à flexibilidade orçamentária pode prejudicar a execução do orçamento-programa e desestimular o zelo dado às etapas de elaboração e de aprovação do orçamento (GARSON, 2018), bem como essa autonomia dada ao Executivo durante a execução reduz o controle legislativo sobre o orçamento público (ROCHA, 2001). Percebe-se que essa prática pode gerar impacto negativo sobre o *accountability* do processo orçamentário e a credibilidade do orçamento público.

Nesse contexto, torna-se pertinente investigar quais os possíveis determinantes da magnitude das revisões orçamentárias das despesas de capital e correntes, bem como das despesas funcionais em educação e em saúde, realizadas durante a execução orçamentária no âmbito municipal. Esta pesquisa foi conduzida para responder a seguinte questão: **Em que medida o incrementalismo, o ciclo político e variáveis financeiras estão associados ao processo de *rebudgeting* de despesas realizado pelos governos municipais durante a execução orçamentária?**

Para responder esta pergunta, definiu-se o seguinte objetivo geral: investigar a influência do grau de incrementalismo, do ciclo político e de variáveis financeiras sobre as alterações orçamentárias de despesas no contexto municipal fluminense.

Como objetivos específicos, esta pesquisa buscou:

- a) Levantar na literatura empírica fatores potencialmente relacionados à prática de *rebudgeting* em nível municipal.
- b) Descrever a magnitude, a distribuição de frequência e a tendência das alterações orçamentárias de despesas correntes, despesas de capital, despesas em educação, despesas em saúde.
- c) Identificar quais desses fatores influenciam significativamente a magnitude das alterações orçamentárias realizadas pelos municípios fluminenses.

1.3 Justificativa e relevância

Esta pesquisa busca atender à chamada proposta por Alesani (2012), o qual sugere a aplicação do *framework* e a investigação de determinantes do *rebudgeting* proposta por Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012), dado que tal procedimento teria potencial de ser

amplamente aplicado em outros sistemas do setor público, sejam em países desenvolvidos ou em desenvolvimento, podendo resultar interessantes dados comparáveis.

A investigação de fatores que influenciam o procedimento de revisão orçamentária é relevante, uma vez que, apesar de ser uma prática comum em diversos sistemas do setor público, pode provocar modificações significativas no orçamento inicialmente aprovado, gerando distorções nas expectativas geradas nos *stakeholders* desde a aprovação e a publicação do orçamento público.

Nesse cenário, estudos demonstram em que medida determinados fatores internos e externos podem influenciar o procedimento de *rebudgeting* e a sua magnitude, sugerindo que esses fatores influenciariam a adoção de revisões orçamentárias, as quais, conseqüentemente, podem resultar em alterações significativas do orçamento inicialmente aprovado (FORRESTER; MULLINS, 1992; DOUGHERTY; KLASE; SONG, 2003; ANESSI-PESSINA; SICILIA; STECCOLINI, 2012; LOPES, 2013; SEDMIHRADSKA; HRUZA, 2014; ANESSI-PESSINA; SICILIA, 2015; WIDYANINGRUM; SETIAWAN; BRAHMANA, 2019; FÉLIX, 2020).

No entanto, observa-se que esses estudos verificam a influência desses fatores sobre as classificações por natureza de despesa, corrente e de capital, desconsiderando investigar a influência sobre as despesas funcionais, as quais refletem as diversas grandes áreas de atuação governamental, como educação e saúde. A extensão dessa investigação a essas duas despesas funcionais é relevante no contexto brasileiro, dada a importância dos governos locais na oferta de bens e serviços à sociedade, bem como as previsões constitucionais que estabelecem percentuais de aplicação mínima obrigatória na área de educação e saúde pelos governos subnacionais brasileiros.

Nesse sentido, esta dissertação tem o propósito de preencher essa lacuna da literatura, de modo a descrever a magnitude, a tendência e a distribuição de frequência das alterações orçamentárias de despesas correntes, de capital, em educação e em saúde, para que seja possível averiguar em que medida o processo de *rebudgeting* realizados nessas classes de despesas pode ser influenciado pelo grau de incrementalismo, pelo ciclo político e por variáveis financeiras no contexto de governos locais fluminenses.

1.4 Estrutura do trabalho

Esta pesquisa está dividida em cinco capítulos, sendo este primeiro intitulado de Introdução, o qual é composto pela contextualização da pesquisa, o problema e os seus

objetivos, a sua justificativa e relevância, como também a apresentação de como está estruturada. O Referencial Teórico é apresentado no segundo capítulo, sendo dividido em quatro seções: i) orçamento municipal; ii) execução da despesa pública; iii) mecanismos de alterações orçamentárias; iv) literatura relacionada e desenvolvimento de hipóteses, sendo esta última dividida nestas duas subseções “estudos anteriores” e “hipóteses de estudo”.

No capítulo 3 são apresentados os procedimentos metodológicos, sendo detalhadas informações quanto à tipologia da pesquisa, a amostra e os dados utilizados, as variáveis de estudo e os instrumentos de análise de dados. Em seguida, o capítulo quatro apresenta os resultados obtidos e são realizadas as análises descritiva e multivariada, bem como evidencia as correspondências com os achados dos estudos anteriores. Por último, o quinto capítulo apresenta as considerações finais, buscando responder à questão problema proposta e evidenciar os principais achados deste estudo, bem como refletir sobre as limitações e propor futuras pesquisas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Orçamento municipal

A Constituição Federal de 1988 inovou a estrutura federalista do Brasil, ao promover os municípios a entes federativos como a União, os Estados e o Distrito Federal, sendo todos autônomos nos termos constitucionais. Os municípios brasileiros se tornaram entidades político-administrativas, dotadas de autonomia política, administrativa e financeira (SILVA, 2009). As federações têm como característica principal a distribuição do poder estatal em unidades regionais, sendo a autonomia municipal federativa uma peculiaridade do caso brasileiro (SILVA, 2009).

A partir da CF/88, iniciaram-se a distribuição de competências tributárias e a descentralização de políticas públicas entre os entes federativos. Os assuntos predominantemente de interesse local recaíram sobre a esfera municipal, visto que a oferta de bens e serviços públicos seria mais eficiente, dada a sua proximidade aos beneficiários (MORAIS, 2013). Frente às novas atribuições, Meirelles (2009) explica que a prerrogativa da autonomia municipal se estende ao poder de autoadministração, de modo que os municípios deverão manter sistemas orçamentários próprios, a fim de planejar as ações governamentais, gerir recursos públicos e ofertar serviços de interesse local.

No entanto, a autonomia municipal é dificultada pela sua dependência financeira às transferências governamentais e pelo peso dos recursos vinculados nos orçamentos subnacionais. As vinculações orçamentárias promovem a intervenção federal sobre os gastos dos governos subnacionais, sendo elas as receitas vinculadas, a obrigatoriedade de aplicação mínima de recursos de fontes específicas e as transferências constitucionais. No caso municipal, essa vinculação ocorre por: i) recursos de transferências condicionadas à determinada finalidade – como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Fundo Nacional de Saúde (FNS); e ii) obrigação constitucional de aplicar mínimo percentual das receitas com impostos e transferências em dois setores – 25% em educação e 15% em saúde (REYES, 2014).

A função administrativa do Estado é efetivada por sua atividade orçamentária, demandando a compreensão de sistema e de processo orçamentário. Se por um lado, o sistema orçamentário representa os componentes e a estrutura do orçamento público, como as leis orçamentárias, por outro, o processo traduz a sua dinâmica de funcionamento, também denominado como ciclo orçamentário. Este ciclo é composto pelas seguintes etapas: i) elaboração da proposta orçamentária; ii) discussão, estudo e aprovação da lei do orçamento; iii)

execução orçamentária e financeira; e iv) controle e avaliação da execução do orçamento (GIACOMONI, 2017).

O sistema orçamentário é composto por leis ordinárias de iniciativa do Poder Executivo, que regulam o planejamento e o orçamento de todos os entes federativos, sendo elas: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). No âmbito de cada esfera federativa, essas leis constituem peças diferentes, no entanto integradas, de modo a permitir o planejamento estrutural das ações governamentais (MENDES, 2013).

Conforme previsto no art. 165 da CF/88, o PPA é o instrumento de planejamento de médio prazo, o qual estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas governamentais para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como aquelas relativas dos programas de duração continuada. Com vigência de quatro anos, é considerado o planejamento estratégico da administração pública, podendo ser revisado durante a sua vigência, como também incluir, excluir ou alterar programas inicialmente previstos.

A vigência de quatro anos é iniciada no segundo ano do mandato do chefe do Poder Executivo, terminando no primeiro ano do mandato subsequente. Esse formato tem como finalidade manter a continuidade dos programas inseridos no PPA, ainda que haja mudança de governantes. Mendes (2013) defende que o papel do PPA é implementar uma vinculação entre os orçamentos anuais e o planejamento de longo prazo, sendo este materializado a partir de sucessivos planos plurianuais.

A LDO funciona como um elo entre o planejamento estratégico (PPA) e o planejamento operacional (LOA), de modo que a criação dessas leis contribuiu para a integração entre planejamento e orçamento (MENDES, 2013). Conforme art. 165 da CF/1988, essa lei orçamentária deve compreender as metas e as prioridades da administração pública, inclusive as despesas de capital para o exercício subsequente, bem como orientar a elaboração da LOA, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeira oficiais de fomento.

Novas atribuições foram definidas à LDO por meio da LRF. Conforme o art. 4º desta lei complementar, a LDO deve dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e formas de limitação de empenho, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas, condições e exigências para transferências de recursos, como também os Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais.

Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008) destacam que a LDO assume a responsabilidade de preencher as lacunas da legislação, definindo a estrutura e a organização dos orçamentos,

bem como normas gerais de gestão orçamentária e financeira. Os autores explicam a fragilidade da regulamentação da gestão pública por meio de uma lei ordinária de caráter temporário como a LDO, não sendo adequado utilizá-la para preencher lacunas da lei complementar prevista na CF/1988 e, no entanto, ainda não regulamentada.

A LOA é o orçamento propriamente dito, contendo a previsão de receitas e a fixação de despesas para um determinado exercício financeiro. Segundo Giacomoni (2017), o orçamento fiscal é o principal, dada a sua abrangência e dimensão. O orçamento de seguridade social possui caráter funcional, já que deve abranger e cobrir todas as despesas nas três funções da seguridade social. Por sua vez, o autor explica que o orçamento de investimento das empresas reflete a importância do segmento empresarial público no enfrentamento das dificuldades fiscais. Excluindo as receitas e despesas operacionais, essa parte da LOA permite a programar, acompanhar e controlar os investimentos das empresas estatais.

A LOA deve ser organizada em programas orçamentários. Nela, a alocação de recursos deve ocorrer apenas em programas que foram inicialmente criados pelo PPA e, posteriormente, cujas ações foram priorizadas pela LDO para o respectivo exercício financeiro. A elaboração da lei orçamentária anual requer, obrigatoriamente, a análise e a adesão dos demais instrumentos orçamentários que compõem o sistema de orçamento municipal. Isso evidenciaria que esses instrumentos de planejamento governamental são hierarquicamente interligados, devendo haver compatibilidade entre eles (AQUINO; AZEVEDO, 2015).

O ciclo orçamentário é um amplo processo por meio do qual são tomadas as decisões relacionadas à forma de captação e utilização dos recursos públicos. Esse processo se sujeita a regras formais e informais, as quais definem e limitam o campo das escolhas orçamentárias, criando incentivos e restrições com que se defrontam os diferentes atores envolvidos (GARSON, 2018). Como exemplo dessas regras, os princípios orçamentários são diretrizes norteadoras básicas, as quais conferem racionalidade e eficiência ao orçamento público, sendo aplicável a todos os entes federativos.

Giacomoni (2017) explica o envolvimento do Poder Executivo e do Legislativo nesse processo. A elaboração orçamentária compete ao Executivo, o qual materializa o planejamento por meio do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Na etapa seguinte, o Legislativo recebe esse projeto, iniciando a discussão, a apresentação de emendas parlamentares, a votação e a aprovação do texto final. Segundo Garson (2018), o efeito da atuação legislativa sobre a elaboração do orçamento público tende a ser diferente entre as esferas e os entes federativos.

Garson (2018) alerta a importância da etapa de execução orçamentária e o lado negativo da flexibilidade inerente ao orçamento. Essa fase é crucial para a efetiva operacionalização do

planejamento, dado que define quais despesas autorizadas serão efetivamente realizadas. No entanto, o afrouxamento de regras, as quais viabilizam a flexibilidade orçamentária, pode incentivar excessos de gastos em determinadas áreas com prejuízo de outras, como também desestimular o cuidado dado à elaboração e à aprovação, visto que essas regras podem permitir que o orçamento seja redefinido durante a execução.

2.2 Execução da despesa pública

Segundo o MCASP, as despesas públicas são o conjunto de dispêndios realizados pelo Estado com a finalidade de promover o funcionamento e a manutenção dos bens e serviços governamentais prestados à sociedade. Elas são tipificadas como orçamentária ou extraorçamentária. A primeira depende de autorização legislativa para ser efetivada. A segunda não tem previsão na LOA, visto que representa o pagamento de recursos com caráter transitório nos cofres públicos.

As classificações de despesa têm o objetivo de promover múltiplas perspectivas analíticas acerca da despesa orçamentária, atendendo às demandas informacionais de todas as partes interessadas nas finanças públicas. A classificação segundo a natureza é composta por: i) categoria econômica; ii) grupo de natureza da despesa; iii) elemento da despesa. Essa classificação é complementada pela “modalidade de aplicação” e pelo “subelemento” (STN, 2018). Na LOA, a classificação segundo a natureza deve ser discriminada, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação, conforme o art. 6º da Portaria Interministerial nº 163/2001.

Há duas categorias econômicas: i) despesas de capital – todas as quais contribuem diretamente para a formação ou aquisição de bens de capital; ii) despesas correntes – aquelas que não contribuem diretamente para bens de capital. As despesas de capital mantêm uma correlação com o registro de incorporação de ativo imobilizado, intangível ou investimento, bem como com a desincorporação de um passivo pela amortização da dívida (STN, 2018).

Segundo Reis e Machado Junior (2015), as despesas correntes promovem a manutenção e o funcionamento dos serviços públicos em geral, ao passo que as de capital, direta ou indiretamente, relacionam-se com a aquisição ou construção de bens de capital para a geração de bens e serviços ou a integração do patrimônio público, abrangendo os classificados bens comuns ao povo, como ruas e praças públicas. Os autores explicam que as categorias econômicas medem a contribuição do Estado para o desenvolvimento e crescimento econômico e das suas atividades em prol da sociedade.

Os grupos de natureza de despesa são agregadores de elementos de despesa com características semelhantes, sendo discriminados em seis grupos: i) pessoal e encargos sociais; ii) juros e encargos da dívida; iii) outras despesas correntes; iv) investimentos; v) inversões financeiras; vi) amortização da dívida (SOF, 2018). Os gastos com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes estão relacionados às despesas correntes, enquanto os três últimos grupos estão vinculados às despesas de capital.

Por sua vez, o elemento da despesa complementa a classificação segundo a natureza, ao identificar os objetos de gasto. Giacomoni (2017) entende essa classificação como a mais analítica e capaz de propiciar o controle contábil dos gastos públicos pelo próprio órgão, como também pelos organismos de controle interno e externo.

A classificação funcional vigente foi instituída pela Portaria SOF/MOG nº 42/1999. Essa classe de despesa é composta por um rol de funções e subfunções prefixadas com a finalidade de servir como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental. Ela é independente da programação, possui aplicação comum e obrigatória no âmbito de todas as esferas de governo, permitindo a consolidação nacional dos gastos públicos. As funções representam o maior nível de agregação, enquanto as subfunções o nível agregador imediatamente inferior, evidenciando a natureza da ação do Estado (SOF, 2018).

A partir dela, é possível verificar o montante de recursos aplicados na função “educação”, podendo ser especificado pelos recursos alocados na subfunção “ensino fundamental”, por exemplo. Giacomoni (2017) afirma que a principal finalidade dessa classe é fornecer as bases para a apresentação de dados e de estatísticas dos gastos alocados nos principais segmentos da atividade governamental, contribuindo para o acompanhamento da atuação do Estado pelas partes interessadas.

Após as etapas de planejamento, a despesa orçamentária é efetivada pelo cumprimento destes três estágios: empenho, liquidação e pagamento. O empenhamento cria para o Estado a obrigação de pagamento e assegura ao credor respaldo orçamentário, sendo o empenho um instrumento de controle da execução orçamentária. Em seguida, a liquidação consiste na verificação dos bens e serviços contratados e do direito adquirido pelo credor. Por fim, o pagamento encerra os estágios da despesa, extinguindo a exigibilidade (GIACOMONI, 2017).

Na Administração Pública, o regime de reconhecimento de despesas públicas pode ser caracterizado pelo enfoque orçamentário ou pelo patrimonial. Esse último utiliza o fato gerador para determinar o reconhecimento, considerando os princípios de competência e de oportunidade. No enfoque orçamentário, o reconhecimento da receita orçamentária ocorre no estágio de arrecadação, enquanto o da despesa no exercício financeiro da emissão do empenho.

Este enfoque visa atender ao art. 35 da Lei nº 4.320/1964, tendo como objetivo evitar o risco de que a execução das despesas ultrapasse a arrecadação efetiva em determinado exercício financeiro (MENDES, 2013).

A legislação orçamentária estabelece procedimentos para evitar esse risco. A Lei nº 4.320/1964 determina que o Executivo aprove o quadro de cotas trimestrais da despesa, a fim de assegurar, tempestivamente, os recursos necessários à execução orçamentária e evitar eventuais insuficiências de caixa. A LRF aperfeiçoa esse mecanismo ao determinar a elaboração da programação financeira e do cronograma de desembolso mensal em até 30 dias após a publicação do LOA. Frente a frustração de receitas, o decreto de contingenciamento é o mecanismo utilizado para limitar os gastos, sendo as bases contingenciáveis estabelecidas pelas LDOs (MENDES, 2013).

Assim, a compatibilização da programação orçamentária e financeira, como também o compasso entre as execuções orçamentárias (dotação orçamentária) e financeiras (recursos financeiros), são cruciais para a etapa de execução do orçamento. Mendes (2013) explica que, após a publicação da LOA, deve ser iniciada a movimentação de créditos entre as unidades orçamentárias para, assim, elas estarem em condições de realizar despesas. Segundo Giacomoni, as descentralizações de créditos orçamentários podem ser de dois tipos: i) destaque (externa) – entre unidades orçamentárias de órgãos de estruturas diferentes; ii) provisão (interna) – entre unidades de um mesmo órgão.

Por sua vez, a movimentação de recursos financeiros ocorre por meio de liberação de cotas, repasses e sub-repasses. O primeiro é o montante de recursos disponibilizado pelo Tesouro aos órgãos setoriais, em consonância com o cronograma de desembolso. O repasse é a movimentação externa de recursos, sendo realizada pelos órgãos setoriais para unidades gestoras de outros órgãos. A movimentação interna realizada pelos órgãos setoriais para unidades sob a sua jurisdição, como também entre unidades do mesmo órgão, é denominada sub-repasse (GIACOMONI, 2017).

A descentralização de créditos orçamentários por destaque deverá ter como correspondência a movimentação de recursos financeiros por repasse, de modo a haver uma relação direta entre: dotação orçamentária e cota financeira; destaque orçamentário e repasse financeiro; e a provisão orçamentária e o sub-repasse financeiro. Contudo, as descentralizações de créditos não devem ser confundidas com mecanismo retificadores do orçamento, visto que não modificam o valor da programação, nem alteram a unidade gestora detentora do crédito. A descentralização implica empregar as dotações obrigatória e integralmente na consecução dos

objetivos previstos, mantendo as classificações da despesa e sendo apenas executada por outra unidade orçamentária (MENDES, 2013).

2.3 Mecanismos de alterações orçamentárias

Dada a demanda por flexibilidade orçamentária, Giacomoni (2017) aponta que a legislação brasileira institui os créditos adicionais como o principal mecanismo responsável em viabilizar as alterações orçamentárias necessárias a adequar o planejamento governamental à realidade enfrentada pela Administração Pública. Esse mecanismo garante flexibilidade ao planejamento, visto que ele pode promover alterações qualitativas e quantitativas nos orçamentos aprovados (MENDES, 2013).

Para melhor compreensão, é importante destacar a diferença entre crédito orçamentário e dotação orçamentária. O primeiro é constituído pelo conjunto de categorias classificatórias que especificam as ações autorizadas na LOA, enquanto a dotação é o limite de recurso financeiro autorizado para determinado um crédito. Assim, a LOA é organizada na forma de créditos orçamentários, os quais são portadores de uma dotação orçamentária (MENDES, 2013).

No art. 40 da Lei nº 4.320/1964, os créditos adicionais são conceituados como “autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento”. Assim, esses dispositivos resolvem duas situações de imprevisão durante a elaboração orçamentária: i) apesar de conter o crédito orçamentário adequado, esse tem dotação com saldo insuficiente para atender às despesas necessárias; ii) não existe o crédito orçamentário correspondente às despesas a serem realizadas na LOA (GIACOMONI, 2017).

Esse mecanismo de retificação é dividido em três espécies: a) crédito suplementar – destinado a reforçar dotações de créditos que se mostrarem insuficientes; b) crédito especial – indicado a despesas para as quais não haja crédito orçamentário específico na LOA; c) crédito extraordinário – designado a despesas consideradas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Os créditos adicionais têm suas especificidades e surgem como exceções a determinados princípios. Visando oferecer certo grau de flexibilidade durante a execução orçamentária, tornou-se desnecessária a autorização por lei específica em todos os casos de abertura de créditos, permitindo que a própria LOA contenha autorização legislativa prévia para abertura de créditos suplementares. Esse tratamento é uma exceção ao princípio da exclusividade (MENDES, 2013).

Essa autorização prévia decorre de negociação entre Poder Executivo e o Poder Legislativo. Quanto maior o percentual autorizado, maior flexibilidade é dada ao Poder Executivo durante a execução e menor controle é realizado pelo Poder Legislativo (ROCHA, 2001). Deveria estabelecer um parâmetro até o qual o crédito inicial poderá ser suplementado, sendo vedada a permissão de suplementação ilimitada. Assim, o volume de autorizações contidas na LOA deve ser limitado, podendo ser fixado em valor absoluto, em percentual sobre o total do orçamento aprovado ou em outro parâmetro (REIS; MACHADO JUNIOR, 2015).

Contudo, Azevedo (2014) alerta a frequência de casos de orçamentos municipais com altos percentuais, até mesmo autorizações genéricas, referentes à autorização legislativa contidas na própria LOA para abertura de créditos suplementares. Essa situação evidencia o excesso de flexibilidade e de autonomia concedida ao Poder Executivo municipal durante a execução do orçamento, de maneira a abrir margem para a redução do controle legislativo sobre os gastos públicos e a descaracterização do orçamento divulgado após o processo orçamentário.

Isso remete ao atendimento do princípio da quantificação dos créditos orçamentários, o qual veda a concessão ou utilização de créditos com dotações ilimitadas. Esse princípio determina que todo o crédito na LOA deva ser autorizado com a respectiva dotação limitada. Assim, mesmo um crédito extraordinário deve possuir uma dotação específica, não admitindo valores indeterminados. Caso se mostre insuficiente, deve ser aberto novo crédito extraordinário (MENDES, 2013).

No caso dos créditos extraordinários, a sua natureza de atender a despesas essencialmente imprevisíveis exige pronta intervenção estatal, de modo a ser dispensada a autorização em lei específica (GIACOMONI, 2017). Por outro lado, o princípio da legalidade incide sobre o procedimento de abertura dos créditos especiais e suplementares sem autorização prévia. Conforme previsto na Constituição Federal de 1988, os projetos de lei de créditos adicionais devem ser apreciados pelo Poder Legislativo, assim como as leis orçamentárias.

Segundo Mendes (2013), as LDOs têm determinado que, tanto os projetos de lei, quanto as leis de crédito adicionais, devem ser restritos a uma única espécie de crédito. Diante disso, pode haver várias solicitações de créditos suplementares em uma determinada lei, desde que não contenha nenhuma solicitação de créditos especiais.

Outra exceção observada é a relacionada ao princípio da anualidade. Somente os créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos quatro meses do exercício, podem ser reabertos no exercício subsequente até os saldos remanescentes (MENDES, 2013). A regra é o atendimento desse princípio, com a vigência até dia 31 de dezembro do respectivo exercício

financeiro, para todas as espécies de créditos adicionais, sendo facultada a reabertura somente aos especiais e extraordinários autorizados no último quadrimestre do exercício financeiro.

O art. 46 da Lei nº 4.320/1964 estabelece que o ato público de abertura do crédito adicional deve indicar a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa, até onde for possível. Giacomoni (2017) reforça que os créditos adicionais devem ser registrados e acompanhados como os iniciais, contudo Azevedo (2014) alerta a inexistência de regras gerais de ampla divulgação das alterações orçamentárias, de modo que os instrumentos de publicidade, como o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), evidenciam-nas de forma sintética, não permitindo uma visão detalhada sobre as alterações realizadas.

Outro ponto de fragilidade observado se refere às mudanças promovidas pela Constituição Federal de 1988 sobre os créditos extraordinários. Giacomoni (2017) alerta que as três situações apresentadas no texto constitucional deixaram de ser taxativas e se tornaram meramente exemplificativas, sendo essa flexibilização prejudicial, visto que permite que essa espécie seja utilizada em situações na quais a pretensa urgência da despesa pública seja discutível, assim como a sua imprevisibilidade. Rocha, Marcelino e Santana (2013) verificam a utilização generalizada dessa espécie e a desobediência aos pressupostos constitucionais da imprevisibilidade e urgência, desvirtuando o processo orçamentário.

Na LOA, os créditos iniciais têm as suas dotações respaldadas pelas estimativas de receitas. A indicação de recursos também deve ocorrer nos casos de créditos suplementares e especiais, sendo dispensada apenas aos extraordinários. No entanto, a legislação brasileira determina taxativamente quais são as fontes de recursos permitidas para esse fim. O quadro a seguir evidencia essas fontes de recursos para abertura de créditos adicionais:

Quadro 1 – Fontes de recursos para abertura de créditos adicionais

Fontes de Recurso	Fundamentação legal
Superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior	Art. 43, § 1º, inciso I, da Lei nº 4.320/1964
Excesso de arrecadação	Art. 43, § 1º, inciso II, da Lei nº 4.320/1964
Anulação total ou parcial de dotações	Art. 43, § 1º, inciso III, da Lei nº 4.320/1964
Operações de crédito	Art. 43, § 1º, inciso VI, da Lei nº 4.320/1964
Recursos sem despesas correspondentes	Art. 166, § 8º, da Constituição Federal/1988
Reserva de Contingência	Art. 91 do Decreto-lei nº 200/1967 c/c art. 5º, inciso III, alínea “b”, da LRF

Fonte: Adaptado de Mendes (2013).

O superávit financeiro é conceituado como a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro apurada em balanço patrimonial do exercício anterior. Para ser utilizada, deve ser considerado o saldo dos créditos adicionais transferidos do exercício anterior e as

operações de crédito a eles vinculadas. Tanto a apuração, quanto a utilização dessa modalidade devem respeitar a possível vinculação orçamentária existente. Isso ocorre porque o encerramento do exercício, a apuração e a utilização dessa modalidade são incapazes de desfazer a afetação de receitas estabelecidas por lei, como as contribuições, o produto de arrecadação tributária a ser compartilhada e os fundos especiais (GIACOMONI, 2017). Nos casos de déficit financeiro, Mendes (2013) destaca que ele não deve ser abatido das outras fontes de recurso.

O saldo positivo das diferenças entre as receitas previstas e as realizadas, acumuladas mensalmente, configura o excesso de arrecadação. A utilização dessa modalidade de fonte de recursos deve considerar a tendência de arrecadação, bem como deduzir os valores dos créditos extraordinários abertos no exercício do excesso apurado. O uso dessa modalidade requer avaliação criteriosa para não gerar déficits nas contas públicas, sendo recomendado analisar a arrecadação por itens de receitas concomitantemente das receitas totais para verificar o efetivo excesso de arrecadação, bem como observar as vinculações instituídas por lei (GIACOMONI, 2017).

Giacomoni (2017) destaca a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias, seja de créditos iniciais ou de adicionais, como a modalidade mais utilizada para abertura de créditos adicionais. Essa fonte de recursos pode promover implicações negativas aos objetivos do orçamento programa. Quanto a isso, Reis e Machado Junior (2015) argumentam sobre a necessidade de análise da dotação anulável. Esse procedimento deve considerar a importância, a natureza, o comprometimento e a essencialidade das dotações, visto que a anulação de determinada dotação pode inviabilizar ou provocar a descontinuidade integral de ação governamental, deturpando a expressão de necessidades coletivas constante no orçamento-programa.

Quanto às operações de créditos, essas estão condicionadas a existência tanto de autorização para realização, quanto de condições jurídicas que permitem a sua execução. Ainda que a LOA possa conter autorização para contratação de empréstimos, para essa finalidade, deve haver amparo em normas específicas e atender exigências da legislação local. A viabilidade de contratação deve ser observada, verificando a existência de linha de financiamento, agente financiador e se as condições estabelecidas atenderiam ao interesse público (GIACOMONI, 2017). Essa fonte não engloba as operações decorrentes de antecipação de receita orçamentária, visto que essa é destinada a atender insuficiência de caixa, não podendo ser utilizada para abertura de créditos adicionais (MENDES, 2013).

Ainda como fonte de recursos, o § 8º do art. 166 da Constituição Federal/1988 estabelece que “em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa”. No caso da reserva de contingência, a LRF determina que a LOA contenha essa reserva, sendo ela destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros eventos fiscais imprevistos. Por sua vez, a LDO deve determinar a forma de utilização e o montante dessa reserva. Assim, a reserva de contingência pode ser utilizada como fonte de créditos adicionais, desde que definido na LDO (MENDES, 2013).

Os créditos adicionais não necessariamente promovem o aumento do valor global do orçamento aprovado. De fato, existem alterações quantitativas que promovem esse acréscimo, sendo elas estritamente relacionadas às fontes de recurso: excesso de arrecadação; superávit financeiro acumulado e operações de créditos. Assim, quando os recursos dos créditos adicionais advierem da anulação parcial ou total de dotação, da reserva de contingência ou de recursos sem despesas correspondentes, promovem-se alterações qualitativas e o valor global da LOA permanecerá inalterado (MENDES, 2013).

Reis e Machado Junior (2015) explicam que o processo de alteração orçamentária pode ocorrer por vários motivos: i) variações de preços de mercado de bens e serviços a serem adquiridos; ii) incorreções no planejamento, programação e orçamentação das ações governamentais; iii) omissões orçamentárias; iv) fatos imprevisíveis; v) reforma administrativa; vi) repriorizações das ações governamentais; vii) repriorizações de gastos. Os créditos adicionais seriam decorrentes dos quatro primeiros motivos. Enquanto os três últimos estariam relacionados às possibilidades de retificação orçamentária introduzidas pela Carta Magna de 1988.

A partir da Constituição de 1988, lança-se luz sobre o surgimento da interpretação de novos mecanismos retificadores do orçamento público (GIACOMONI, 2017). A fim de atender ao inciso VI do art. 167, independentemente dos créditos adicionais, a Administração Pública poderia promover alterações orçamentárias por meio da transposição, do remanejamento ou da transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou entre órgãos públicos, desde que haja prévia autorização legislativa. O Manual Técnico do Orçamento (MTO) apresenta esses três mecanismos como uma das classes de alterações orçamentárias (SOF, 2020).

Conforme explicado por Giacomoni (2017) e Furtado (2005), esse conceito de categoria de programação deve ser interpretado como a função, a subfunção, o programa, o

projeto/atividade/operação especial e as categorias econômicas de despesas. Do contrário, se interpretada apenas como uma das classificações de despesa – classificação funcional-programática, isso permitiria alterações orçamentárias sem a necessidade de autorização legislativa.

Ainda que promovam realocações de recursos orçamentários, existe diferença entre esses três mecanismos e os créditos adicionais. Reis e Machado Junior (2015) explicam que os remanejamentos, as transposições e as transferências de recursos promovem reformulações orçamentárias em três níveis de programação: institucional, programática e de gastos. Indo ao encontro, Furtado (2005) adiciona que a repriorização de ações governamentais é o único motivo para ocorrer esses três instrumentos de alteração orçamentária, as quais estariam ligadas ao princípio da legalidade e da exclusividade, visto que tais alterações exigem leis específicas.

Observa-se que eles estão diretamente relacionados ao princípio da proibição do estorno. Diferentemente dos créditos adicionais, a CF/1988 exige autorização legislativa em lei específica para todos os casos previstos no art. 167. Essa vedação visa evitar que a LOA aprovada pelo Poder Legislativo seja desconfigurada durante a execução, de modo que a repriorização de ações, à qual esses mecanismos estão vinculados, obrigatoriamente deve receber autorização legislativa em lei diversa da LOA (MENDES, 2013).

O remanejamento, a transposição e a transferência de recursos são associados a duas situações: a) realocação de recursos entre categorias de programação; b) destinação de recursos entre órgãos públicos. Segundo Furtado (2005), eles podem ser conceituados como:

- a) Remanejamentos – são as realocações no âmbito organizacional, promovendo a destinação de recursos entre órgãos públicos. Pode ocorrer por consequência da extinção de um órgão e da respectiva realocação das atividades para outros. Nesse caso, não haveria necessidade de créditos adicionais especiais, visto que tais atividades já estariam previstas.
- b) Transposições – são as realocações em relação aos programas de trabalho, dentro do mesmo órgão. Isso pode ocorrer quando a administração decidir não construir o projeto A, realocando os recursos para a construção do projeto B.
- c) Transferências – são as realocações entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho. A realocação de recursos de atividade A para um projeto B do mesmo órgão.

Mesmo que promovam alterações qualitativas, as transferências de recursos não devem ser confundidas com as anulações de dotações para abertura de crédito adicional, especialmente os suplementares. Em primeiro lugar, as atividades envolvidas continuam em plena execução

nas transferências. Em segundo, os créditos adicionais suplementares, previamente autorizados e decorrentes de anulação de dotação, somente promovem alterações dentro do mesmo órgão e da mesma categoria de programação. Senão, tratam-se de remanejamento, transposição ou transferência (FURTADO, 2005).

Outro ponto é a origem dos recursos realocados. No caso dos créditos adicionais, observa-se um surgimento de recursos decorrentes da anulação parcial ou total de dotação orçamentária, a qual se constitui fonte de recursos para abertura de créditos, podendo originar o registro de um novo crédito (créditos especiais). Nas transferências, tratam-se apenas de realocações dos remanescentes orçamentários entre ações governamentais já programadas na LOA (REIS; MACHADO JUNIOR, 2015).

As alterações em modalidade de aplicação, fonte de recurso e identificador de usos não implicam alteração de valores e indicação de fonte de recursos, consistindo apenas na substituição de título por outro integrante da mesma categoria. Nesses casos, a LDO tem suprido a ausência de norma permanente disciplinadora, ao autorizar a realização de alterações orçamentárias nessas categorias não cobertas pelos créditos adicionais (GIACOMONI, 2017).

Esse tipo de alteração orçamentária também é reconhecido pelo o MTO. Nele, o conjunto de alterações orçamentárias previstas na legislação brasileira é dividido em três classes: a) créditos adicionais; b) reabertura de créditos; c) outras alterações orçamentárias. Essa alteração é classificada como “outras alterações”, juntamente à transposição, remanejamento e transferência de recursos (SOF, 2020), tratando-se de alterações orçamentárias qualitativas, as quais não provocam alteração no valor global da despesa prevista na LOA.

Com efeito da exceção dada aos créditos suplementares quanto ao princípio da exclusividade, Furtado (2005) aponta que essa facilidade dada à abertura de créditos suplementares com autorização prevista na própria LOA promove o desuso, a não-efetividade e o desconhecimento desses três retificadores. Na prática, os créditos adicionais suplementares são utilizados à revelia para esses casos previstos na Constituição Federal. Isso comprometeria o orçamento como veículo de planejamento das ações, podendo incorrer em crimes de desvio de verbas e ato de improbidade administrativa, uma vez que as verbas públicas estariam sendo aplicadas de modo diverso ao estabelecido em lei.

Diferentemente da elaboração orçamentária, o processo de *rebudgeting* é mais dinâmico, posto que pretende adequar o atendimento do planejamento à realidade enfrentada durante a execução do orçamento. Contudo, é menos transparente, como também pode desfigurar o planejamento orçamentário. Observa-se que há carência de regras de ampla divulgação das alterações orçamentárias, sendo pouco detalhadas nos respectivos relatórios

fiscais. Neles, ainda que de modo sintético, é possível captar o processo de alterações realizadas durante a execução orçamentária por meio dos desvios entre a dotação atualizada e a inicial, os quais representam, em parte, a magnitude do *rebudgeting*.

A utilização de demonstrativos contábil-orçamentários enquanto fontes de dados pode limitar a análise do fenômeno de *rebudgeting*, sendo possível observar somente a magnitude das revisões realizadas nas estimativas de despesas orçamentárias. Isso impossibilita identificar quais e quantos mecanismos retificadores foram utilizados durante a execução orçamentária, sendo o montante da modificação total expresso pela diferença entre a dotação atualizada e a inicial. Assim, este estudo analisa o processo de *rebudgeting* por meio da sua magnitude, conforme realizado por Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012), Lopes (2013), Widyaningrum, Setiawan e Brahmana (2019) e Félix (2020).

2.4 Literatura relacionada e desenvolvimento das hipóteses de estudo

Sob uma perspectiva tradicional, o orçamento público é compreendido como o processo referente à alocação dos recursos públicos, à limitação das despesas às receitas e à prevenção ao excesso de gastos. Sob um olhar atual, esse instrumento tem desempenhado diferentes funções, configurando-se como ferramenta para: a) acordos e alocação de poder; b) planejamento e controle; c) promover o desenvolvimento econômico e social; d) assegurar a transparência e o envolvimento das partes interessadas (SALITERER; SICILIA; STECCOLINI, 2018).

Destacam-se as funções política, econômica, gerencial e de *accountability*. Os orçamentos públicos performam essas funcionalidades quando: a) refletem as preferências dos *stakeholders* e as posições de poder, refletindo resultado de decisões e acordos (função política); b) definem os limites da intervenção estatal na economia e o grau de redistribuição de riqueza no sistema econômico (função econômica); c) orientam a realização de resultados e gestão dos recursos públicos (função gerencial); d) permitem responsabilizar as organizações públicas perante o público geral (função de *accountability*) (SICILIA; STECCOLINI, 2017).

Isso evidencia a natureza multifacetada do orçamento público, de forma a torna-lo objeto de estudo de diferentes disciplinas de conhecimento, evidenciando a sua relevância e a contribuição desse campo de investigação (SICILIA; STECCOLINI, 2017). Ao mesmo tempo, o orçamento pode ser entendido como uma arena onde interagem diferentes racionalidades, lógicas, competências e profissionais. Assim, a variedade de enfoques e formas assumidas pelos documentos e pelo processo orçamentário pode ser resultante da sua complexidade e variedade

das suas funções, bem como da interação entre diferentes atores, culturas, identidades profissionais e áreas disciplinares (SALITERER; SICILIA; STECCOLINI, 2018).

No lugar de objeto de estudo, deve-se compreender como é estruturado e a sua dinâmica. Giacomoni (2017) explica que o documento orçamentário, apresentado na forma de lei, caracteriza apenas um ponto dentro de um longo e complexo processo, definido por etapas já cumpridas ou que deverão ser efetivadas a partir da materialização das leis orçamentárias. O cumprimento integral desse processo permite que o orçamento efetive os seus múltiplos papéis e funções.

Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012) defendem que, tradicionalmente, o foco dos estudos é direcionado ao processo de elaboração anual, investigando os atores envolvidos, seus papéis e os fatores que influenciam as características orçamentárias. No entanto, os autores alertam que as demais etapas do processo orçamentário, como execução do orçamento e as atualizações dela decorrentes, têm recebido menos atenção como objetos de estudo.

A formulação e aprovação do orçamento têm sido vistas como a fase central do processo orçamentário, e a execução considerada como realizada mecanicamente. Como consequência, muitas pesquisas se concentram nessas etapas do processo orçamentário, investigando os procedimentos, atores e produtos relacionados. Além da pouca atenção dada às demais etapas, o orçamento aprovado e o *rebudgeting*, em particular, foram vistos como dois momentos e fases separadas (ANESSI-PESSINA; SICILIA; STECCOLINI, 2013).

Contudo, Alesani (2012) compreende o orçamento aprovado como o início de um contínuo processo de execução e revisão orçamentária, devendo compreender as etapas de forma interdependentes. Essas etapas estritamente interligadas não somente em termos de processo (ANESSI-PESSINA; SICILIA; STECCOLINI, 2012), como também quanto aos atores envolvidos (ANESSI-PESSINA; SICILIA; STECCOLINI, 2013).

A formulação do orçamento se relaciona à capacidade de previsibilidade das receitas públicas, visto que as estimativas de receitas estabelecem a capacidade de gastos e, consequentemente, as ações governamentais programadas no orçamento. Dada a natureza estimativa, essas previsões podem ser imprecisas, demandando revisões nas dotações durante a execução orçamentária. O orçamento público está inserido em um contexto de incerteza, sendo razoável a percepção de certo nível de imprecisão das estimativas orçamentárias.

Essa imprecisão é promovida por muitos fatores como a perspectiva anual, os problemas de estimação, bem como o tamanho e a complexidade (CAIDEN, 1981). Verifica-se que a previsão de receitas é uma das principais fontes de incertezas orçamentárias (CORNIA; NELSON; WILKO, 2004), de modo que os possíveis choques na arrecadação demandam que

os governos ajustes orçamentários (WIDYANINGRUM; SETIAWAN; BRAHMANA, 2019), dado que as receitas realizadas divergem das previstas.

A flexibilidade orçamentária é um dos atributos fundamentais da execução orçamentária, o qual permite que os governos revisem o orçamento para incorporar mudanças de prioridade e enfrentar eventos inesperados (ANESSI-PESSINA; SICILIA; STECCOLINI, 2013). Assim, Dougherty, Klase e Song (2003) esclarecem que dado nível de flexibilidade é permitida aos gestores públicos a fim de assegurar o cumprimento dos fins do orçamento público consistente, eficiente e efetivamente.

O *rebudgeting* possibilita essa flexibilidade, visto que é o processo por meio do qual os governos revisam e atualizam o orçamento durante o exercício financeiro (FORRESTER; MULLINS, 1992). Em situações de alocação de receitas inesperadas e/ou cortes de despesas anteriormente fixadas devido a choques financeiros, o *rebudgeting* é efetivado, destacando a sua importância para a execução do orçamento público (CORNIA; NELSON; WILKO, 2004).

Apesar de tais ajustes estarem relacionados a demandas de gestão orçamentária, Forrester e Mullins (1992) apontam que a revisão do orçamento público pode ser estimulada tanto por necessidades gerenciais, como também por preocupações políticas e por pressões do ambiente. Além disso, o autor alerta que esses ajustes teriam impactos diferentes e específicos nos múltiplos serviços e funções governamentais.

Se por um lado, esse processo permite atender aos variados objetivos do orçamento público, como continuidade, controle, *accountability*, flexibilidade e previsibilidade, por outro, é importante reconhecer o seu significativo potencial de impactar as dotações orçamentárias, demandando mais estudos frente aos poucos que se propuseram a investigar esse processo (ANESSI-PESSINA; SICILIA; STECCOLINI, 2013).

A transparência é um dos pontos que requer atenção quanto às atualizações orçamentárias. As revisões são menos transparentes se comparada às demais etapas do processo orçamentário (FORRESTER; MULLINS, 1992), isso também porque ocorre de maneira diluída durante todo o exercício financeiro e, em sua totalidade, pode resultar em alterações significativamente expressivas no orçamento inicial (ANESSI-PESSINA; SICILIA; STECCOLINI, 2013).

O comprometimento da transparência pode estar relacionado ao dinamismo da flexibilidade promovida pelo *rebudgeting*, dado que objetiva dotar os gestores de capacidade de enfrentamento tempestivo a eventos inesperados. Forrester e Mullins (1992) identificam que esse processo seria majoritariamente dirigido pelo corpo técnico, contudo Anessi-Pessina,

Sicilia e Steccolini (2013) observam que o *rebudgeting* ainda compartilha da natureza política, geralmente associada ao processo de orçamentação.

Entre os poucos estudos focados nas revisões orçamentárias, a maioria deles adota uma abordagem exploratória e descritiva, com proposta de investigar a magnitude, os atores envolvidos, os eventos e as razões pelas quais os governos realizam as revisões (FORRESTER; MULLINS, 1992; DOUGHERTY; KLASE; SONG, 2003 ANESSI-PESSINA; SICILIA; STECCOLINI, 2013; SEDMIHRADSKA; HRUZA, 2014). No entanto, estudos buscaram se fundamentar na literatura sobre orçamento público para formular hipóteses e investigar potenciais determinantes das alterações orçamentárias (ANESSI-PESSINA; SICILIA; STECCOLINI, 2012; LOPES, 2013; WIDYANINGRUM; SETIAWAN; BRAHMANA, 2019; FÉLIX, 2020).

2.4.1 Estudos anteriores

Esta seção aborda os estudos anteriores relacionados ao orçamento público, com ênfase naqueles que investigam o processo de *rebudgeting*, com a finalidade de atender as orientações propostas por Pagliarussi (2020) quanto a elaboração desta seção dentro da revisão da literatura. Nela, pretende-se conectar a narrativa proposta por esta dissertação com as pesquisas que a precedem, enfatizando a relevância do estudo, bem como as possíveis limitações observadas nos estudos anteriores, suas contribuições para a área de conhecimento e as conexões existentes entre eles. Isso tem como objetivo facilitar a compreensão da lógica e das escolhas adotadas para o desenvolvimento deste estudo.

A partir de um relevante estudo, Forrester e Mullins (1992) objetivaram investigar os motivos das alterações orçamentárias. Para tanto, os dados foram coletados em 1990, a partir de questionários enviados a 91 municípios norte-americanos com população inferior a um milhão de habitantes. Os resultados indicam que os respondentes envolvidos no processo percebem as revisões orçamentárias como uma extensão normal do processo orçamentário, sendo necessária flexibilidade suficiente para tratar novas prioridades e emergências, promovendo racionalidade ao orçamento em tempos de incerteza. Contudo, eles enfatizam que as revisões são menos divulgadas que o processo orçamentário original e seus efeitos sobre as políticas são incertos.

Os autores identificam que o *rebudgeting* é geralmente iniciado pelo corpo administrativo, elevando a influência desses atores no processo orçamentário. Foram identificadas três categorias de estímulos para as revisões orçamentárias: necessidades de

administração, pressões do ambiente externo e questões políticas. Forrester e Mullins (1992) concluem que, ao menos a nível local, as revisões orçamentárias tendem a ser principalmente orientadas tecnicamente, de modo a ser utilizadas para ajustar marginalmente os programas e atender as necessidades de gestão frente ao contexto de incerteza inerente ao orçamento.

Novamente no contexto norte-americano, Dougherty, Klase e Song (2003) investigaram o processo de *rebudgeting* nos municípios do estado da Virgínia, de modo a averiguar a frequência, a magnitude e a ocorrência das revisões durante a execução orçamentária. Este estudo propôs o estudo de caso de 15 municípios, utilizando dados orçamentários e entrevistas estruturadas com os funcionários municipais da área financeira.

A partir de testes de diferença de média, os autores identificaram um padrão “aumento-diminuição” nas revisões orçamentárias de despesas. As iniciais têm as suas dotações aumentadas por meio das revisões, no entanto, quando efetivamente realizadas, elas apresentam valores menores, sendo as realizadas muito próximas das inicialmente orçadas. Além disso, observou-se que as despesas de capital apresentam maiores magnitudes de reajustes, se comparadas as correntes.

As atualizações orçamentárias das receitas são materializadas nas arrecadações, de modo que as receitas realizadas tendem a ser superiores as inicialmente previstas. Segundo Dougherty, Klase e Song (2003), esse padrão reflete um comportamento estratégico adotado pelos governos locais observados para garantir proteção contra eventos inesperados e manter o equilíbrio orçamentário. As necessidades gerenciais como estímulo e a baixa transparência desse processo também foram identificadas, ratificando os apontamentos de Forrester e Mullins (1992).

Iniciando a investigação dos determinantes do *rebudgeting*, Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012) propuseram uma pesquisa exploratória e explicativa, com a utilização de modelos de dados em painel referentes a 657 municípios italianos com população superior a 15.000 habitantes para o período de 2003 a 2007. O estudo tinha como objetivo investigar se as revisões orçamentárias realizadas nas despesas de capital e nas correntes seriam afetadas por variáveis orçamentárias, políticas, organizacionais, financeiras e socioeconômicas.

Nos casos de despesas correntes, verificou-se um reajuste médio de +4,4% e as revisões aumentativas ocorreram em 92,1% dos casos observados, sendo 63,5% delas dentro de uma margem de 5%. Por sua vez, as despesas de capital foram reajustadas, em média, +16,4% dos valores iniciais e as revisões aumentativas ocorreram em 84,1% dos casos. Contudo, somente 23% dos municípios revisaram com margem de 5%. Esses resultados corroboram as afirmações

de Dougherty, Klase e Song (2003) quanto à utilização da atualização do orçamento para aumento da apropriação de despesas.

Essa tendência de acréscimo reflete a abordagem conservadora da elaboração orçamentária, segundo Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012), visto que a arrecadação de receitas não previstas permitiria o aumento da apropriação de despesas por meio das alterações orçamentárias.

As hipóteses elaboradas por esse estudo foram parcialmente suportadas. Os resultados apontam como variáveis estatisticamente significativas para o *rebudgeting* de despesas públicas: i) o grau de incrementalismo; ii) a variação dos reajustes orçamentários por natureza de despesa; iii) o tamanho do órgão de controle; iv) o nível de reajuste orçamentário na outra categoria econômica de despesa; v) o superávit corrente; vi) o endividamento líquido; vii) a revisão do superávit/déficit anterior incluído no orçamento; viii) o PIB; ix) as *dummies* referentes ao ciclo eleitoral; x) o nível de rigidez orçamentária; xi) o nível de autonomia financeira.

Essa linha de pesquisa foi continuada por Lopes (2013). Com o lapso temporal de 2008 a 2011 e o uso de regressão linear, o estudo teve como objetivo averiguar fatores que expliquem as alterações orçamentárias nos governos locais de Portugal, analisando 42 dentre os 308 municípios portugueses. Este estudo avança ao analisar não somente as despesas, mas também as receitas públicas, ambas em classificações mais detalhadas do que as adotadas por Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012).

A análise descritiva aponta a tendência geral de modificações aumentativas tanto para receitas, quanto para as despesas. No que tange à análise multivariada, as variáveis explicativas foram divididas em três grupos: econômico-sociais, políticas e orçamentárias. Os resultados indicam que essas variáveis exercem influências distintas sobre as modificações, não somente entre receitas e despesas, mas também em relação às classes estudadas, sendo elas: i) Índice de Desenvolvimento Social; ii) ideologia política; iii) peso relativo de cada rubrica; iv) índice de desemprego; e v) localização geográfica.

Com base no estudo anterior aplicado na Itália, os resultados relacionados às variáveis políticas e orçamentário-financeiras não foram corroborados por Lopes (2013). A autora identificou significância somente da ideologia política exclusivamente sobre as transferências de capitais, enquanto Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012) observaram influência positiva do ciclo eleitoral sobre as despesas de capital e correntes.

Diferentemente da variável *dummy* relacionada ao ciclo eleitoral, a construção da *dummy* ideologia política pode incorrer em metodologias de classificação genéricas, sobretudo

quando reduz ao enquadramento direita e esquerda, como foi adotado por ambos os estudos. Em um sistema político multipartidário como o brasileiro, essa variável se torna ainda mais difícil de ser instrumentalizada, bem como os resultados dela analisados.

Dentre as variáveis orçamentário-financeiras, observa-se, novamente, a oposição dos resultados. Diferentemente do estudo anterior, Lopes (2013) sugere não haver influência do superávit financeiro e da independência financeira sobre o processo de *rebudgeting*, questionando-se se isso seria reflexo de maior importância dada ao planejamento pelos municípios portugueses. No entanto, há diferença na metodologia de cálculo para essas *proxies*, podendo explicar os resultados diferentes.

A compreensão dos principais motivos, dos papéis dos atores envolvidos e de como o *rebudgeting* afetaria o sistema de planejamento e controle foi investigado por Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2013). Os dados para esse novo estudo foram coletados por meio da utilização de questionário enviado aos *Financial Comptroller Office* (CFO) de 176 municípios italianos com população superior a 40.000 habitantes.

O CFO é um órgão do Poder Executivo composto por funcionários públicos e responsável por controlar gastos e reduzir as incertezas sobre a disponibilidade de recursos. O questionário foi dividido em cinco seções: i) tipos de ajustes; ii) nível de envolvimento de atores na elaboração orçamentária; iii) o papel de atores no processo de *rebudgeting*; iv) motivos; v) o impacto sobre o planejamento e controle. Utilizou-se a escala Likert 5 e obteve índice de respondentes equivalente a 45,5%, totalizando 81 municípios.

O tipo de alteração mais frequente foi o uso de reservas, tendo o Poder Executivo prerrogativa para a aprovação. Esse tipo promove alterações qualitativas, permanecendo o orçamento total inalterado. No entanto, a uso de receitas não previstas também possui frequência expressiva, promovendo alterações quantitativas. Os autores argumentam que a forte ocorrência desse último tipo contraria a ideia de superestimação das receitas para balancear o orçamento, corroborando a existência de abordagem conservadora na elaboração das estimativas. Contudo, deve haver cautela sobre essa suposição, visto que são analisadas as frequências de ocorrência somente em 2007 e 2008.

A partir da percepção dos chefes dos CFOs, os atores mais influentes no processo de *rebudgeting* são o prefeito, o vereador de finanças e o CFO, sugerindo que o CFO estaria mais envolvido nas modificações de despesas correntes, enquanto o prefeito nas de capital. Contudo, os respondentes apontam os atores políticos como aqueles que desempenham o papel mais importante no *rebudgeting*, de modo a essa prática compartilhar a natureza política geralmente associada a elaboração e aprovação do orçamento público.

Entre os motivos, as principais causas identificadas foram as decisões tomadas pelas esferas governamentais superiores, especialmente as que afetam as receitas municipais, e as mudanças na agenda política municipal e atendimento a necessidades imprevistas. Por outro lado, as razões técnicas como erros de estimação de receitas e de despesas foram consideradas menos importantes para os respondentes.

O impacto da revisão orçamentária sobre o processo de planejamento e controle é geralmente percebido como positivo, pois é visto como meio de fortalecer o realismo da programação e a flexibilidade no atendimento às prioridades emergentes. No entanto, é considerado indesejado aumentar a frequência ou magnitude dessas alterações. Percebe-se também o quanto o *rebudgeting* contribui para o fortalecimento do papel do prefeito e dos vereadores ao invés dos gestores.

Voltando-se aos governos locais de médio porte da República Tcheca, Sedmihradská e Hruza (2014) analisaram o processo de *rebudgeting* relativo às receitas e despesas públicas, especialmente observando a magnitude, as características e a atuação dos órgãos autorizadores. Utilizando os dados referentes a 2012, a amostra foi composta por 95 cidades com população entre 10.000 e 30.000 habitantes.

Esse estudo descritivo adotou como ferramentas de análise os testes de diferença de média com os dados orçamentários e a análise documental, permitindo determinar a frequência, o momento e os tipos de alterações orçamentárias realizadas, bem como comparar como a autorização de *rebudgeting* foi compartilhada entre os poderes Legislativo e Executivo em cada governo local.

Os resultados do estudo de Sedmihradská e Hruza (2014) apontam que o processo de *rebudgeting* é diferente para receitas e despesas. No que tange às despesas, os resultados corroboram os achados por Dougherty, Klase e Song (2003) verificando que, apesar de substanciais alterações, o volume realizado de despesas é muito próximo ao inicialmente aprovado. Ao passo que as receitas revisadas se materializam, de modo que o volume arrecadado é alinhado ao revisado, exceto para as decorrentes de transferências.

Quanto à análise documental, os autores enfatizam a dificuldade de obter os dados necessários e a variabilidade de conteúdo dos documentos entre os municípios. A comparação das práticas de *rebudgeting* demonstrou significativas diferenças entre os governos locais em relação à quantidade, à magnitude e à divisão de responsabilidade entre os poderes Legislativo e Executivo. No entanto, há limitações nessa conclusão, visto que as análises documentais recaíram sobre apenas 13 municípios e somente para o exercício de 2012.

Os tipos de alteração mais utilizados foram a permutação entre itens, seguido das decorrentes do excesso de arrecadação, sendo raros os casos decorrentes de corte de despesas. Sedmihradská e Hruza (2014) ainda destacam que, dentro do excesso de arrecadação, é muito pequena a parcela de receitas incondicionais, limitando o espaço para alocações oportunistas. Os autores afirmam que o crescimento da participação das transferências entre o orçamento aprovado e o executado não é surpreendente, mas devido à condicionalidade de todas essas transferências, elas não deixam muito espaço para a implementação de quaisquer interesses políticos individuais.

Semelhante à literatura até aqui levantada, Martins e Correia (2015) investigaram a influência de determinantes econômicos, políticos, institucionais e socioeconômicos, no entanto, sobre os desvios orçamentários da receita total, da despesa total e do saldo orçamentário total. Os desvios orçamentários são identificados pela diferença entre o orçamento realizado e o previsto, evidenciando o nível de precisão do orçamento. É importante ressaltar que esses desvios estão sensivelmente ligados às alterações orçamentárias realizadas durante a execução do orçamento.

A amostra final foi composta por 278 municípios portugueses referente aos exercícios de 2010 a 2012, utilizando-se modelos econométricos, a fim de explicar os desvios nas receitas totais, nas despesas totais e no orçamento global. Os modelos propostos pelo estudo apresentam elevado poder explicativo com R^2 de 59% a 99%, contudo esse indicador alto pode sugerir problemas de multicolinearidade, não sendo apresentadas tabelas de correlação e FIV para confirmar a ausência desse problema.

Martins e Correia (2015) constaram que os determinantes econômicos foram estatisticamente significativos com todas as variáveis dependentes, assim como os determinantes socioeconômicos, com exceção da localização geográfica. Para os desvios de receita total, nenhuma das variáveis políticas e institucionais foi significativa. No caso dos desvios de despesa total, os resultados apontam que nenhuma variável institucional foi significativa. Em relação às políticas, somente a limitação de mandato e as eleições legislativas afetaram positivamente o desvio das despesas. Por sua vez, os desvios do saldo orçamentário global foram negativamente afetados somente pelas eleições legislativas. Quanto aos institucionais, tanto o excesso de endividamento líquido, quanto o saldo orçamentário corrente negativo têm significância negativa sobre esse tipo de desvio.

As médias negativas dos desvios das três variáveis explicativas sugerem a prática de superestimação da receita públicas na amostra em 2010 a 2012, apontando um comportamento deliberadamente enviesado em 98% da amostra. Martins e Correia (2015) concluem que os

desvios resultam das previsões otimistas da receita, as quais permitiriam o cumprimento do equilíbrio orçamentário, e de inércia na execução da despesa, a qual evitaria o inconveniente de escolhas políticas. Quanto a abordagens conservadoras e otimistas na elaboração das estimativas, essas evidências no contexto português se opõem às identificadas nos municípios italianos por Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2013).

Ainda em linha com o objetivo de explorar aspectos correlatos às alterações orçamentárias em nível local, Anessi-Pessina e Sicilia (2015) analisaram a presença, os determinantes e os propósitos da representação não fidedigna das receitas públicas. Para tanto, utilizando dados em painéis, analisaram 745 municípios italianos com populações superiores a 15.000 habitantes durante o período de 2005 a 2010. Os resultados sugerem que superestimação da receita corrente é mais frequente que a subestimação, ratificando os achados de Martins e Correia (2015).

Como determinantes, as variáveis representativas de orientação política, rigidez orçamentária e autonomia financeira apresentaram impacto significativo. Para a primeira, os resultados se contrapõem à literatura, ao apontar que os governos de esquerda se mostraram mais conservadores na estimativa de receitas. Para as relacionadas à dimensão fiscal, os municípios com maiores gastos de pessoal, de serviço da dívida e com baixa autonomia financeira tendem a superestimar a receita. Para esses casos, a superestimação é percebida como uma forma de fazer face às despesas, especialmente por aqueles entes que não podem reduzir os gastos a curto prazo e/ou possuem bases fiscais mais fracas.

Quanto aos propósitos para a distorção da estimativa de receita, as evidências do estudo de Anessi-Pessina e Sicilia (2015) apontam que os casos de previsões conservadoras, aparentemente subestimadas, podem contribuir para a formação de superávits, de modo a criar um “*war chest*” durante os períodos não eleitorais para que fosse utilizado nas vésperas das eleições. Assim, os políticos tenderiam a agir em interesse próprio desconsiderando as preferências dos eleitores. Por outro lado, as previsões otimistas podem produzir frustração das receitas estimadas, afetando a realização das despesas autorizadas para o ano corrente ou produzindo déficits para o período seguinte.

Furtado (2016) investigou potenciais determinantes orçamentários, políticos e institucionais da superestimação de receitas municipais, por meio da utilização de dados em painel e amostra composta pelos 308 municípios portugueses para o período de 2005 a 2014. Os resultados apontam significância para: i) todas as três variáveis defasadas afetam positivamente a superestimação, indicando o efeito dessa prática em exercícios passados sobre a atual; ii) a independência financeira afeta positivamente; iii) a partilha ideológica entre as

esferas governamentais influencia positivamente; iv) o programa de reestruturação da dívida afeta negativamente, evidenciando que os participantes são menos suscetíveis a incorrer nessa prática; e as variáveis *dummies* temporais são positivamente relacionadas à superestimação de receitas municipais.

No contexto dos governos locais da Indonésia, os potenciais determinantes para o processo de *rebudgeting* foram investigados por Widyaningrum, Setiawan e Brahmana (2019). Os autores visaram conduzir a proposta de Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012) no contexto de países em desenvolvimento, diferentemente dos estudos anteriores. Além disso, o estudo pretende avançar ao incluir a análise das alterações nas despesas com transferências e nas despesas totais. Para testar as hipóteses formuladas, optou-se pela utilização de dados em painel, examinando a amostra composta por 485 governos locais indonésios referentes ao período de 2010 a 2014.

A análise descritiva aponta a prática de revisão das despesas de capital com valores médios de +25,1%, enquanto nas correntes ocorre em média a +8,8%. Além disso, verificou-se a tendência geral de revisões aumentativas, de modo que os autores ratificam a ideia de utilização das revisões para a aumentar as despesas, indo ao encontro dos achados de Dougherty, Klase e Song (2003), Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012) e Sedmihradska e Hruza (2014).

Os quatro modelos de regressão foram estatisticamente significativos, sendo todas as variáveis explicativas significativas, em pelo menos um dos modelos, assim as seguintes variáveis afetam as revisões de despesas públicas: i) desvio entre orçamentos t e $t-1$; ii) despesas com pessoal; iii) superávit financeiro; iv) superávit corrente; v) autonomia financeira; vi) rigidez orçamentária; vii) empréstimo líquido; viii) PIB; ix) ano pré-eleitoral; x) ano eleitoral; xi) ano pós-eleições; xii) gênero do(a) prefeito(a); e xiii) ano eleições presidenciais.

Observa-se o elevado percentual de chefes do Executivo do gênero masculino, alcançando 95,9% dos casos. Isso pode representar uma fragilidade e limitação dos resultados relacionados à variável “gênero”. Entre as demais, destaca-se o desvio entre orçamentos, *proxy* para o incrementalismo, o qual foi negativamente significativo para todas as quatro classes de despesa. Novamente, apesar da relação inversa entre a variável e a *proxy*, Widyaningrum, Setiawan e Brahmana (2019) concluem a existência de relação negativa entre *rebudgeting* e grau de incrementalismo, corroborando Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012).

Por outro lado, há divergências. No caso indonésio, as despesas com pessoal possuem significância e afetam negativamente a revisão orçamentária. Os autores argumentam estar relacionado com a complexidade organizacional, de modo que, quanto maior, mais rígida e

burocrática seria, retardando o processo de *rebudgeting* e diminuindo a sua ocorrência. Enquanto os italianos encontraram que o superávit financeiro afeta negativamente, Widyaningrum, Setiawan e Brahmana (2019) verificaram uma relação positiva, confirmando o achado de Dougherty, Klase e Song (2003) quanto a utilização de superávit para promover despesas de capital.

Felix (2020) retomou a análise da magnitude e dos fatores determinantes das alterações orçamentárias no contexto municipal português, expandindo a amostra para todos os 308 municípios portugueses no período de 2016 e 2017. Diferentemente dos estudos anteriores, a autora separou as alterações aumentativa das diminutivas, a fim de elaborar modelos econométricos distintos para verificar os determinantes de ambos os sentidos de revisões, pois considera que os determinantes potencialmente influenciem as alterações de forma heterogênea.

A análise descritiva evidencia que as revisões de despesas tendem a ocorrer no aumentar as dotações previstas em cerca de 80% das alterações de despesas correntes e de 66% das revisões de despesas de capital, com valores médios de +7,3% e de +32,7% para as despesas correntes e as de capital, respectivamente. Contudo, Felix (2020) alerta que 52% das alterações de despesas de capital ocorreram em magnitudes superiores a 20%, enquanto nas despesas correntes não excedeu 5% das dotações iniciais em aproximadamente 59% dos casos.

Os resultados da regressão linear indicam a relação significativa entre a ideologia política e o endividamento municipal nas alterações aumentativas das despesas correntes, sendo a localização geográfica e a dimensão municipal estatisticamente relacionadas às revisões diminutivas. Para as alterações das despesas de capital, foi identificada relação significativa entre as alterações aumentativas e as variáveis: a autonomia financeira e a maioria no executivo camarário. Para as diminutivas, a autonomia financeira, o percentual de funcionários municipais e a dimensão populacional afetariam as alterações de despesas de capital.

O quadro a seguir pretende sumarizar e evidenciar os potenciais determinantes e as relações significativas existentes entre eles e as alterações orçamentárias de despesas investigados pelos estudos anteriores:

Quadro 2 – Determinantes e as relações significativas verificadas pelos estudos anteriores

Literatura	Variáveis investigadas	Significativas
Anessi-Pessina, Sicília e Steccolini (2012)	Grau de incrementalismo, ideologia política, fragmentação política, ciclo eleitoral, tamanho municipal, tamanho do controle, revisões na outra classe de despesa, superávit acumulado, superávit corrente, autonomia financeira, rigidez orçamentária, empréstimo líquido, atualizações do superávit financeiro, PIB e localização geográfica.	Grau de incrementalismo, ciclo eleitoral, revisões na outra classe de despesa, superávit corrente, autonomia financeira, empréstimo líquido, atualizações do superávit financeiro e PIB.

Lopes (2013)	Ideologia política, fragmentação política, ano eleitoral, mudança de orientação política, resultado financeiro, autonomia financeira, peso relativo da despesa/receita no total, índice de desenvolvimento social, índice de desemprego e localização geográfica.	Índice de desenvolvimento social e localização geográfica.
Widyaningrum, Setiawan e Brahmana (2019)	Grau de incrementalismo, ciclo eleitoral, gênero do prefeito, tamanho organizacional, superávit acumulado, superávit corrente, autonomia financeira, rigidez orçamentária, empréstimo líquido, PIB, ano de eleições presidenciais.	Todas essas variáveis foram significativas com as alterações orçamentárias, ao menos para uma das quatro classes de despesas estudadas.
Félix (2020)	Ideologia política, fragmentação política, autonomia financeira, rigidez orçamentária, endividamento, percentual de funcionários municipais, dimensão populacional, localização geográfica, nível de dependência da população e PIB.	Ideologia política, autonomia financeira, endividamento, percentual de funcionários, fragmentação política, dimensão populacional, localização geográfica.

Fonte: Quadro baseado com os dados apresentados nos estudos referenciados.

2.4.2 Hipóteses de estudo

Para elaborar as hipóteses de estudo desta pesquisa, recorreu-se à literatura empírica relacionada ao processo de *rebudgeting* (ANESSI-PESSINA; SICILIA; STECCOLINI, 2012; LOPES, 2013; SEDMIHRADSKA; HRUZA, 2014; WIDYANINGRUM; SETIAWAN; BRAHMANA, 2019; FÉLIX, 2020), como também a relacionada à imprecisão das estimativas (MARTINS; CORREIA, 2015; ANESSI-PESSINA; SICILIA, 2015; FURTADO, 2016), visto que dado grau de imprecisão, ainda que medido entre despesa realizada e inicial, é sensível às atualizações orçamentárias realizadas durante o exercício financeiro.

Isso foi necessário, dado que, apesar de se tratar de fases interdependentes, observa-se que a literatura apresenta maior foco na elaboração orçamentária, sendo poucos estudos dedicados à investigação da implementação do orçamento público, de modo a carecer resultados empíricos quanto ao processo de *rebudgeting*. Além disso, conforme Alesani (2012), a reprodução da metodologia proposta por Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012) em outros contextos de governos locais pode contribuir para a compreensão do fenômeno e comparação de experiências.

Com base nessa literatura, as variáveis selecionadas para esta pesquisa foram:

A. Incrementalismo:

Do ponto de vista geral, a Teoria Incremental está relacionada à simplificação do procedimento de tomada de decisão, de modo que os gestores reduzem o número de proposições alternativas, a fim de facilitar o processo decisório. Como consequência, pode-se verificar o baixo grau de inovação de políticas públicas e de compreensão de possíveis variáveis relevantes às ações governamentais (LINDBLUM, 1959).

Por se tratar de um processo decisório, esse conceito também pode ser aplicado ao orçamento público. Wildavsky (1964) define que o orçamento é incremental, à medida que a sua elaboração é baseada no orçamento do exercício anterior, apresentando pequenas variações, sejam acréscimos ou reduções. Giacomoni (2017) afirma que essa abordagem tende a perpetuar ações governamentais anteriormente programadas e não ceder espaço para planejamento e integração de novos programas ao orçamento.

Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2016) afirmam que os orçamentos públicos comumente possuem esse atributo incremental. No Brasil, o processo orçamentário sofre forte influência incremental nas três esferas de governo (ALVES, 2016), sendo, em geral, elaborados de modo incremental (SILVA; NASCIMENTO; SILVA, 2020).

A abordagem incremental torna o processo orçamentário mais constante, visto que as diferenças das dotações entre os orçamentos de períodos próximos tendem a ser menores, sendo gradualmente atualizadas (SILVA; et. al, 2020). Ela pressupõe a estabilidade da fixação das dotações ao longo dos anos, sendo o orçamento corrente elaborado com base nas dotações autorizada no anterior, havendo apenas alterações marginais. Nessa metodologia de elaboração, a compreensão dos fatores que expliquem como ocorrem as mudanças marginais seria o principal fator de preocupação (ALVES, 2016).

Ainda que essa abordagem seja intrinsecamente relacionada à elaboração orçamentária, a adoção do incrementalismo pode gerar impactos negativos durante a etapa de execução. A replicação do orçamento anterior com pequenas variações pode ignorar ações previsíveis e necessárias para o exercício subsequente, evidenciando uma falha no planejamento governamental. A omissão dessas ações no orçamento inicialmente aprovado implicaria alterações orçamentárias para viabilizar a execução do orçamento.

Esse problema é verificado por estudos que identificaram uma relação significativa e negativa, entre o *rebudgeting* e os desvios entre os orçamentos, como *proxy* do grau de incrementalismo. Esse resultado indica que quanto menores as diferenças entre o orçamento atual e o anterior, o que evidenciaria uma maior abordagem incremental na elaboração, os governos locais apresentam maior necessidade de ajustes orçamentários durante o ano fiscal (ANESSI-PESSINA; SICILIA; STECCOLINI, 2012; WIDYANINGRUM; SETIAWAN; BRAHMANA, 2019).

Contudo, deveria ser considerada a relação entre essa *proxy* e a variável representada, para então interpretar da variável com as revisões do orçamento, verificando-se que, quanto menor os desvios, logo maior o grau de incrementalismo na elaboração, maior é o nível de

rebudgeting durante o exercício, de modo a existir uma relação positiva entre essas duas variáveis.

Diante disso, tem como hipótese a ser testada:

H1: a magnitude do *rebudgeting* de despesas é afetada positivamente pelo grau de incrementalismo.

B. Ciclo político

A Teoria da Escolha Pública argumenta que os agentes políticos usariam de sua função social para atingir objetivos de interesse particular, independentemente das preferências e necessidades dos cidadãos. Como desdobramento, a Teoria dos Ciclos Políticos defende que o escolhas orçamentárias seriam afetadas pelas tentativas dos políticos em aumentar a probabilidade de reeleição, de modo que o período em torno das eleições seria caracterizado por incentivos políticos para aumentar despesas específicas e/ou reduzir impostos. Essas decisões cujo efeito é perceptível para os eleitores sinalizariam a competência da gestão, aumentando as chances de sucesso eleitoral (ROGOFF, 1990; ANESSI-PESSINA; SICILIA, 2015).

Essa elevação das despesas públicas é comumente efetivada pelas revisões orçamentária, de forma a parecer pertinente aproximar a Teoria do Ciclo Político à discussão sobre *rebudgeting*. As modificações do orçamento também poderiam ser utilizadas pelos governantes com a finalidade de operacionalizar comportamentos e efetivar decisões oportunistas, maximizando a possibilidade de reeleição ou manutenção do grupo político no poder.

É importante considerar que o planejamento orçamentário executado pelo prefeito em seu primeiro ano de mandato foi elaborado pelo seu antecessor, de maneira que é esperado que modificações ocorram no orçamento inicial para adequá-lo ao seu programa de governo. Assim, o processo de *rebudgeting* no primeiro ano de mandato é estimulado pela decisão política de alterar prioridades e de neutralizar decisões dos governantes anteriores (FORRESTER; MULLINS, 1992).

Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012) verificaram que o ciclo eleitoral afeta a magnitude das revisões, especialmente das despesas correntes, apresentando relação positiva e significativa. Foi verificado que as alterações orçamentárias são maiores no início e no término do mandato. No ano eleitoral, podem estar relacionadas à garantia do consenso político, da manutenção no poder, permitindo a persecução de objetivos oportunistas. Já no início do

mandato, as alterações poderiam ser estimuladas a fim de incorporar, no que couber, as políticas a ser priorizada pela administração sucessora em relação ao planejamento elaborado pelo antecessor, conforme apontado por Forrester e Mullins (1992).

Ao investigar os determinantes dos desvios orçamentários, Martins e Correia (2015) verificam que o ano eleitoral afeta positivamente a imprecisão das despesas fixadas no orçamento, de modo que tendem a apresentar maiores desvios em anos de eleição. No entanto, quando o recorte de análise é direcionado ao processo de *rebudgeting*, Lopes (2013) verificou que o ano eleitoral não exerceu a influência significativa sobre as modificações das despesas dos municípios portugueses no período estudado.

No caso dos governos locais indonésios, Widyaningrum, Setiawan e Brahmana (2019) investigaram a influência do ciclo político nas alterações orçamentárias, utilizando o ano anterior às eleições, o ano eleitoral e o subsequente. Os resultados apontam que essas três variáveis influenciam positiva e significativamente as revisões de despesas.

A partir desses achados, pode-se perceber a influência do ciclo político sobre o processo de *rebudgeting* das despesas de governos locais. Assim, formula-se a seguinte hipótese:

H2: a magnitude do *rebudgeting* de despesas é afetada positivamente pelo ciclo político.

C. Variáveis financeiras:

As condições financeiras do município têm impacto no processo orçamentário, podendo permitir o desfrute de maior grau de liberdade tanto na elaboração, quanto na execução do orçamento público. A partir disso, haveria uma menor necessidade de revisões orçamentárias durante o exercício fiscal. Entre esses atributos financeiros, podem ser destacados: i) receitas correntes superiores às despesas correntes; ii) elevada parcela de receitas próprias frente as receitas correntes, evidenciando certo nível de autonomia financeira; iii) saldo de superávit financeiro acumulado de exercício anterior; iv) menor parcela de despesas obrigatórias, de modo a apresentar menor grau de rigidez do orçamento; v) contratação de empréstimos em menor escala (ANESSI-PESSINA; SICILIA; STECCOLINI, 2012).

Sugere-se que os municípios em melhores condições financeiras, em princípio, exigiriam menores atualizações orçamentárias durante o ano. Em alternativa, Anessi-Pessina e Sicilia (2015) afirmam que menor empréstimo líquido, menor autonomia financeira e maior rigidez orçamentária são condições desfavoráveis representativas de estresse fiscal, estimulando a superestimação de receitas orçamentárias. Por impactar diretamente a precisão orçamentária, essa prática incitada pelo estresse fiscal provocará necessidade de ajustes do

orçamento durante a sua execução (ANESSI-PESSINA; SICILIA, 2015; MARTINS; CORREIA, 2015). Assim, os governos com piores condições financeiras demandam maiores revisões ao longo da execução do orçamento.

Com a finalidade de refletir a condição financeira municipal e a sua relação com as revisões de despesas públicas no contexto brasileiro, foram selecionadas as seguintes variáveis: i) rigidez orçamentária; ii) autonomia financeira; iii) superávit financeiro; e iv) empréstimos líquidos. Essas variáveis foram amplamente utilizadas pelos estudos relacionados ao tema, havendo evidências de relação estatisticamente significativa com o *rebudgeting* de despesas públicas.

I) Rigidez orçamentária

O orçamento público lida com o problema de rigidez orçamentária, o qual é resultante do excesso de vinculações orçamentárias e de despesas obrigatórias - despesa com pessoal e encargos sociais, pagamento de juros e amortização da dívida pública (GIACOMONI, 2011; REYES, 2014), de modo a reduzir o poder discricionário do gestor público, e, conseqüentemente, a margem para implementar a política fiscal, gerando um problema de financiamento para atender outras áreas fundamentais de gasto.

Um menor nível de gastos obrigatórios gera maior margem de manobra fiscal, de maneira a proporcionar mais flexibilidade ao gestor, causando menor necessidade de alterações orçamentárias (WIDYANINGRUM; SETIAWAN; BRAHMANA, 2019). Essa menor participação das despesas obrigatórias na composição de despesa total permite que os governos desfrutem de maiores graus de liberdade durante o processo orçamentário inicial, de modo a exigir menores ajustes durante a execução orçamentária (ANESSI-PESSINA; SICILIA; STECCOLINI, 2012).

Essas pesquisas empíricas buscaram verificar, entre outras variáveis explicativas, o quanto a revisão do orçamento público é afetada pela rigidez dos gastos governamentais, apresentando como resultados que a rigidez orçamentária tem coeficiente positivo e significativo sobre o processo de atualização das despesas correntes (ANESSI-PESSINA; SICILIA; STECCOLINI, 2012) e coeficiente positivo e significativo sobre as alterações nas despesas de capital, enquanto que negativo nas despesas decorrentes de transferências (WIDYANINGRUM; SETIAWAN; BRAHMANA, 2019).

A fim de verificar o efeito da rigidez dos orçamentos municipais sobre as alterações realizadas nas categorias de despesas estudadas, elaborou-se a seguinte hipótese:

H3: a magnitude do rebudgeting de despesas é afetada positivamente pelo nível de rigidez orçamentária.

II) Autonomia financeira

A autonomia financeira pode ser representada pela capacidade municipal de gerar receitas próprias pelo esforço fiscal, em decorrência de suas competências tributárias e base econômica. A princípio, ela é uma condição financeira favorável, dado que promoveria uma maior liberdade na elaboração e maior grau de precisão das estimativas orçamentárias, reduzindo a necessidade de revisões durante a execução orçamentária (ANESSI-PESSINA; SICILIA; STECCOLINI, 2012; WIDYANINGRUM; SETIAWAN; BRAHMANA, 2019). Segundo Widyaningrum, Setiawan e Brahmana (2019), os governos locais mais financeiramente autônomos têm maior probabilidade de usufruir de infraestrutura e de recursos humanos adequados à garantia de um efetivo planejamento, mitigando a ocorrência de revisões do orçamento inicialmente aprovado.

Aquino e Azevedo (2015) identificam que as receitas próprias dos municípios brasileiros, mesmo aquelas com elevada capacidade de serem previstas, são objeto de imprecisão, rejeitando a hipótese de a restrição informacional ser fonte de inexatidão de estimativas orçamentárias. A autonomia financeira e, conseqüentemente, uma maior liberdade no processo de estimativa de receitas orçamentária não necessariamente garante a precisão dessas previsões. Diante disso, os autores sugerem a deturpação das receitas orçamentárias para fins políticos implementados durante a execução do orçamento, reduzindo a precisão orçamentária e o *accountability*.

Assim, diferentemente das decorrentes de transferências intergovernamentais, as receitas próprias possuem maior margem para enviesamento da estimação, visto que a sua estimativa é exclusivamente realizada pelos governos locais. O grau de autonomia financeira pode tornar o município mais propenso a previsões otimistas de receitas (MARTINS; CORREIA, 2015). Durante a execução, caso ocorra baixa arrecadação desses recursos previstos, poderá ser exigido revisões orçamentárias de determinadas despesas inicialmente autorizadas.

No contexto português, a autonomia financeira demonstra estar positiva e estatisticamente relacionada a previsões otimistas de receitas (MARTINS; CORREIA, 2015; FURTADO, 2016), de modo que os municípios com elevada autonomia financeira tendem a apresentar receitas realizadas inferiores às previstas, o que evidenciaria uma tendência a superestimação da receita na elaboração orçamentária.

Apesar da possibilidade de as alterações orçamentárias evidenciarem a imprecisão do orçamento, Lopes (2013) não encontrou relação estatística entre a autonomia financeira e as revisões orçamentárias nos municípios portugueses. Por outro lado, Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012) identificaram relação negativa dessa variável com o *rebudgeting* de despesas de capital, bem como Widyaningrum, Setiawan e Brahmana (2019) encontraram que as revisões de despesas correntes e totais são afetadas negativamente pela autonomia financeira. Apesar disso, foi adotada a expectativa de comportamento dos estudos diretamente relacionados à alteração orçamentária, formulando-se a seguinte hipótese:

H4: a magnitude do *rebudgeting* de despesas é afetada é influenciado negativamente pelo grau de autonomia financeira

III) Superávit financeiro

O lapso temporal entre a elaboração do orçamento e das demonstrações contábeis podem gerar fato capaz de estimular alterações orçamentárias. Apesar das estimativas disponibilizadas, o saldo do superávit financeiro acumulado do exercício anterior somente pode ser incorporado ao orçamento corrente a partir da formalização das demonstrações referentes ao exercício anterior (ANESSI-PESSINA; SICILIA; STECCOLINI, 2012), a qual normalmente ocorre em período posterior ao início da execução orçamentária. Não é incomum o surgimento desses recursos durante o exercício corrente.

A partir desse reconhecimento, há um estímulo direto à revisão do orçamento, promovendo a elevação de despesas de capital e possivelmente de corrente, quando não houver restrições, bem como a redução de receitas de capital decorrentes de operações de crédito ou alienação de ativos (ANESSI-PESSINA; SICILIA; STECCOLINI, 2012). Dougherty, Klase e Song (2003) identificaram o efeito do superávit acumulado sobre o orçamento corrente, promovendo revisões tanto nas despesas correntes, quanto nas de capital. Enquanto as primeiras apresentaram maiores alterações em valores absolutos, as de capital tiveram maior percentual de ajuste.

No caso dos municípios italianos, os resultados de Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012) não identificaram essa relação significativa esperada entre essa variável e o *rebudgeting* de despesas de capital e de correntes. Por outro lado, ainda que contrário à expectativa de sinal apresentada no estudo, Widyaningrum, Setiawan e Brahmana (2019) fornecem evidências da significativa influência positiva sobre as alterações orçamentárias realizadas sobre as despesas de capital, correntes e totais.

Conforme estabelecido no art. 43 da Lei nº 4.320/1964, o superávit financeiro acumulado é uma das fontes de abertura de créditos adicionais, sendo possível esperar uma relação entre essa variável e a magnitude das revisões orçamentárias. Com isso, formula-se a seguinte hipótese:

H5: a magnitude do *rebudgeting* de despesas é afetada positivamente pelo superávit financeiro.

IV) Empréstimo líquido

Considerando a influência das condições financeiras sobre o *rebudgeting*, as operações de créditos constituem fonte de receita de capital. Segundo Anessi-Pessina e Sicilia (2015), quanto maior o empréstimo líquido, sendo as operações de crédito superiores às amortizações realizadas no período, maior flexibilidade e espaço orçamentário existem para a execução orçamentária, de modo a promover menores exigências por alterações orçamentárias. Esse entendimento foi testado por outros estudos (ANESSI-PESSINA; SICILIA; STECCOLINI, 2012; WIDYANINGRUM; SETIAWAN; BRAHMANA, 2019), os quais esperavam uma relação negativa entre o empréstimo líquido e as revisões orçamentárias de despesa.

No entanto, esse comportamento não foi totalmente suportado por Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012), ao constatar que o empréstimo líquido tem efeitos positivos sobre as atualizações de despesas correntes, somente sendo negativo para as despesas de capital. Segundo os autores, o endividamento excessivo provocaria um orçamento conservador, cujas despesas correntes poderiam ser incrementadas durante o exercício fiscal, devido a arrecadação de receitas não previstas. No caso indonésio, Widyaningrum, Setiawan e Brahmana (2019) não identificaram relação estatística entre esta variável e as despesas corrente e de capital, somente relação negativa nas alterações de despesas com transferências.

H6: a magnitude do *rebudgeting* de despesas é afetada negativamente pelo empréstimo líquido.

D. Variável de controle:

Considerando que os municípios possuem outros atributos próprios que podem produzir efeitos diretamente observáveis nas condições financeiras municipais, bem como na sua infraestrutura operacional e nos seus recursos humanos. Conforme utilizado por estudos

anteriores, foram selecionados fatores externos com potencial de influenciar a prática de alterações orçamentárias, designando-se as seguintes variáveis de controle:

- i) **Localização geográfica** – os municípios integrantes da região metropolitana tendem a possuir melhores condições de infraestrutura e de recursos humanos, afetando a qualidade do processo orçamentário, de modo a esperar ocorram revisões em menores magnitudes. Assim, a localização geográfica afetaria negativamente o *rebudgeting* de despesas (ANESSI-PESSINA; SICILIA; STECCOLINI, 2012; LOPES, 2013; MARTINS; CORREIA, 2015; WIDYANINGRUM; SETIAWAN; BRAHMANA, 2019).
- ii) **Tamanho** – o porte do município pode apontar a complexidade da gestão municipal e a dinamicidade da atividade financeira, demandando que os seus orçamentos sejam mais revisados durante o exercício financeiro. Espera-se que o tamanho afete positivamente as atualizações de despesa (ANESSI-PESSINA; SICILIA; STECCOLINI, 2012; WIDYANINGRUM; SETIAWAN; BRAHMANA, 2019; FÉLIX, 2020).

3 METODOLOGIA

3.1 Tipologia da pesquisa

Quanto às bases lógicas de investigação científica, esta pesquisa utiliza o método indutivo, o qual, segundo Prodanov e Freitas (2013), a partir da investigação empírica, parte de observações particulares para contribuir para uma visão geral sobre determinado fenômeno, ampliando o alcance dos conhecimentos. As premissas utilizadas são fundamentadas em objetos anteriormente investigados, ao passo que as suas conclusões se referem a objetos ainda não observados. Na argumentação indutiva, é possível que a premissa seja verdadeira, no entanto a conclusão seja falsa. Diferentemente do método dedutivo, Gil (2008) afirma o aspecto provável das conclusões obtidas pelo método indutivo.

No que tange aos seus objetivos, trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva. Prodanov e Freitas (2013) explicam que as exploratórias têm a finalidade de proporcionar mais informações quanto a fenômenos pouco investigados, enquanto a pesquisa descritiva visa registrar e descrever os fatos observados, de modo a não realizar qualquer interferência. Esta pode descrever as características de determinada população e/ou estabelecer relações entre variáveis, podendo se aproximar da exploratória, quando permite um novo olhar sobre o problema (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Os procedimentos técnicos estão relacionados aos modos utilizados para obtenção dos dados necessários para a elaboração do estudo, de maneira que foram utilizadas as pesquisas bibliográfica e documental. Por meio de artigos científicos, dissertações e teses, a primeira permitiu a identificação de variáveis relacionadas ao processo de *rebudgeting* de despesas, comprovadas por esses estudos. A partir de fontes primárias e secundárias, a segunda forneceu os dados necessários para a análise das características das alterações orçamentárias e a sua relação com as variáveis de estudo. Gil (2008) explica que a pesquisa documental está relacionada a materiais sem tratamento analítico ou possíveis de serem reelaborados: as fontes em primeira e em segunda mão.

Por fim, a abordagem do problema de pesquisa é quantitativa. Prodanov e Freitas (2013) explicam que essa classificação considera a utilização de dados escalares e a possibilidade de traduzir dados nominais em números, com a finalidade de utilizar recursos e técnicas estatísticas. É natural a essa abordagem que sejam formuladas hipóteses e verificadas as relações entre as variáveis de estudo, a fim de possibilitar a análise dos resultados obtidos.

3.2 Amostra

Como objeto de estudo, esta pesquisa optou por investigar as variáveis relacionadas ao processo de atualização das despesas orçamentárias dos municípios do estado do Rio de Janeiro (RJ), os quais constituem a população-alvo. Essa escolha recai sobre o fato do estado fluminense ser um ente federativo economicamente relevante, o qual apresenta o segundo maior PIB brasileiro. Segundo informações do IBGE, esses municípios concentram cerca de 8% da população brasileira, de modo que o RJ é o terceiro estado mais populoso do Brasil, totalizando 16.718.956 habitantes. Assim, torna-se pertinente analisar em que medida as despesas orçamentárias são atualizadas por esses governos municipais durante a execução do orçamento público, permitindo assim identificar fatores que podem influenciar a magnitude do *rebudgeting* sobre essas despesas.

Para a composição da amostra, foram considerados apenas os municípios que apresentavam todos os dados necessários para a realização desta pesquisa, não havendo necessidade de exclusão por indisponibilidade informacional. O lapso temporal foi composto pelos exercícios financeiros de 2014 a 2017, visto que esse quadriênio se refere ao período do último Plano Plurianual integralmente executado pelos governos municipais. Além disso, nele é possível observar possíveis efeitos do ciclo orçamentário político, dado que 2015, 2016 e 2017 correspondem, respectivamente, ao ano anterior à eleição municipal, ao ano eleitoral e ao primeiro ano do mandato subsequente.

Cabe ressaltar que os resultados apresentados por este estudo devem ser interpretados considerando a amostra e o período analisado, dado que foi utilizada uma amostragem não probabilística. Essa amostra final foi composta por 368 municípios-ano, compondo um painel balanceado.

3.3 Dados

Com base em fontes secundárias e primárias, os dados foram coletados por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), bem como diretamente pelo RREO relativos ao 6º bimestre dos municípios faltosos na base Siconfi. No site dessa base de dados mantida pela STN (<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>), as informações referentes à execução orçamentária municipal foram obtidas pelo seguinte procedimento de consulta: Finbra, Contas Anuais e RREO.

Esse último relatório é de suma importância para a elaboração deste estudo, visto que ele divulga o Balanço Orçamentário e o Demonstrativo da Execução das Despesas por

Função/Subfunção, os quais evidenciam dados das etapas da execução da despesa, inclusive a dotação atualizada, sendo essa informação fundamental para as análises propostas pela presente pesquisa.

No entanto, foram identificados os seguintes problemas: i) a base Siconfi não disponibiliza o RREO referentes aos exercícios de 2013 e 2014; ii) para os demais exercícios analisados, esses anexos do RREO apresentam falta de dados de diversos municípios. Para viabilizar este estudo, foi necessário recorrer aos portais de transparência de cada município do estado do Rio de Janeiro para coletar o RREO do 6º bimestre de 2013 a 2017. A partir deles, foi possível complementar as informações obtidas por meio da base Siconfi/STN, objetivando incorrer na menor perda de observações possível.

Apesar de não compreender o lapso temporal analisado, o exercício financeiro de 2013 foi necessário para estruturar a variável referente ao grau de incrementalismo para o exercício de 2014, visto que ela é composta pela relação entre os valores orçados para o orçamento corrente em relação aos valores executados no exercício anterior.

Para sanar os problemas dos dados faltosos na base Siconfi, foi realizada uma busca pelo RREO do 6º bimestre no portal de transparência municipal de cada um dos municípios fluminenses incluídos na amostra. No entanto, percebeu-se a baixa adesão à transparência, de modo que outros problemas foram identificados nos respectivos portais: i) em muitos casos, os próprios municípios evidenciaram o RREO somente a partir de 2015; ii) baixa qualidade dos documentos digitalizados e disponibilizados nos portais, dificultando a visualização dos resultados; iii) direcionamento a sistemas/servidores, como o Transparência Fly, os quais igualmente não apresentam a série histórica dos RREO publicados.

É importante destacar que esse problema não necessariamente estaria relacionado ao porte municipal, visto que os dois municípios com valores extremos, no quesito tamanho da população, evidenciaram excelência na evidenciação dos relatórios fiscais: Macuco e Rio de Janeiro. Por outro lado, Belford Roxo, Nilópolis e Miguel Pereira, por exemplo, apresentam baixa qualidade dos arquivos disponibilizados, dificultando a análise dos documentos.

Finalmente, o portal do município de São Francisco de Itabapoana direcionou para o site do TCE-RJ (<https://www.tce.rj.gov.br/web/guest/relatorios-lrf>), o qual mantém uma série histórica dos RREO publicados por todos os municípios fluminenses de 2001 a 2020, viabilizando a coleta de todos os dados faltosos e necessários para a execução deste estudo. Em alguns casos, observou-se a ocorrência de reenvios/republicações dos RREO ao TCE-RJ, pois houve casos de mais de um RREO relativo ao 6º bimestre entregue em datas distintas. Diante

disso, para os casos faltosos na base Siconfi, esta pesquisa padronizou a coleta a última versão entregue ao Tribunal de Contas.

A possibilidade de republicações junto ao TCE-RJ e a existência de mais de uma versão do RREO relativo ao 6º bimestre para alguns municípios podem ser uma limitação do estudo, dado que, as fontes de dados utilizadas podem ligeiramente divergir a depender do período utilizado pela base Siconfi para consolidar esse relatório fiscal, formando a base de dados, e a data de envio de republicações do RREO pelos municípios ao órgão de controle.

Os dados coletados no site do IBGE foram obtidos a partir dos acessos: i) <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao> (estimativas da população); ii) <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial> (regiões metropolitanas). Nessa última, o município de Petrópolis não foi considerado, visto que ele foi reintegrado à região metropolitana fluminense em período posterior ao analisado, por meio da Lei Complementar nº 184/2018. Os dados relacionados às eleições municipais foram obtidos no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

3.4 Variáveis

Por meio da revisão da literatura, foi possível identificar um grupo de possíveis determinantes do processo de atualização das despesas orçamentárias no âmbito municipal. A seguir, apresentam-se as variáveis dependentes e as explicativas selecionadas para este estudo, entre elas variáveis qualitativas e quantitativas, sendo elas sintetizadas nos quadros 3 e 4.

3.4.1 Variáveis dependentes

Considerando o objetivo de investigar os determinantes do *rebudgeting* no âmbito municipal, optou-se utilizar como variável dependente a magnitude dessas alterações orçamentárias em cada classe de despesa pública observada, sendo definida pela razão entre a dotação atualizada e a dotação inicial, conforme utilizado por estudos anteriores (ANESSI-PESSINA; SICILIA; STECCOLINI, 2012; LOPES, 2013; WIDYANINGRUM; SETIAWAN; BRAHMANA, 2019; FÉLIX, 2020). Com base nesses estudos, a variável dependente é calculada da seguinte forma:

$$\text{Rebudgeting}_{it} = \frac{\text{Dotação Atualizada}_{it}}{\text{Dotação Inicial}_{it}}$$

Essa relação evidencia o ajustamento total necessário para a correção do planejamento durante o exercício e o grau de mobilidade interna do orçamento-programa, bem como pode representar o abandono de ações governamentais previstas nas leis orçamentárias. Ao demonstrar o grau de não-correspondência entre o planejamento e o orçamento, quanto maior for essa relação, maior a ineficácia do planejamento. No entanto, não há consenso na definição do nível de discrepância máxima aceitável para julgar o acerto no planejamento (VECCHIA; MONTOYA, 2002).

Assim, i corresponde a um dos 92 municípios fluminenses, e t corresponde ao valor verificado em um dos exercícios financeiros entre 2014 a 2017. A verificação de valores superiores a 1 indicam que houve acréscimo na dotação orçamentária inicialmente proposta no orçamento (alterações aumentativas). Quando igual a 1, esse resultado indica que as estimativas de despesa foram inalteradas. Ao passo que, quando inferior a 1, o orçamento aprovado sofreu redução na dotação orçamentária inicial, da respectiva classe de despesa, durante a sua execução (alterações diminutivas). As variáveis dependentes são apresentadas no quadro 3:

Quadro 3 – Variáveis dependentes

Y_i	Descrição das variáveis
D_CORit	Dotação atualizada das despesas correntes / Dotação inicial das despesas correntes, município i , ano t
D_CAPit	Dotação atualizada das despesas de capital / Dotação inicial das despesas de capital, município i , ano t
D_EDUit	Dotação atualizada das despesas funcionais em educação / Dotação inicial das despesas funcionais em educação, município i , ano t
D_SAUit	Dotação atualizada das despesas funcionais em saúde / Dotação inicial das despesas funcionais em saúde, município i , ano t

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.4.2 Variáveis explicativas

Para verificar as hipóteses aqui formuladas, as variáveis explicativas foram divididas em três grupos: incrementalismo, ciclo orçamentário político e variáveis financeiras. Foram utilizadas também a localização geográfica e a dimensão populacional, como variáveis de controle, a fim de verificar possíveis influências nas magnitudes em decorrência dessas diferenças entre os municípios.

Essas variáveis foram escolhidas e operacionalizadas tendo como parâmetro os resultados obtidos em estudos anteriores relacionados à investigação de determinantes associados às alterações orçamentárias, bem como ao nível de imprecisão do orçamento público (ANESSI-PESSINA; SICILIA; STECCOLINI, 2012; LOPES, 2013; MARTINS; CORREIA,

2015; FURTADO, 2016; SEDMIHRADSKA; HRUZA, 2014; ANESSI-PESSINA; SICILIA, 2015; WIDYANINGRUM; SETIAWAN; BRAHMANA, 2019; FÉLIX, 2020).).

A hipótese 1 – “a magnitude do *rebudgeting* de despesas é afetada positivamente pelo grau de incrementalismo” (H1) foi testada por meio da variável explicativa “INCREM”, tendo como *proxy* o desvio entre as dotações iniciais no orçamento corrente e as realizadas no orçamento anterior. O objetivo é examinar qual a relação entre o *rebudgeting* de despesas públicas e esses desvios, para em seguida determinar como o grau de incrementalismo verificado na elaboração do orçamento público se associa com as alterações orçamentárias.

É importante destacar que a variável “INCREM” e a sua *proxy* possuem relações inversas (quanto maior o desvio entre os orçamentos, menor a abordagem incremental utilizada na elaboração das estimativas do orçamento corrente), de modo que esse comportamento deve ser considerado na interpretação dos resultados entre a *proxy* e a magnitude das revisões das despesas orçamentárias. Para esta variável, espera-se uma relação positiva: quanto menor o desvio entre os orçamentos, logo maior o grau de incrementalismo na elaboração orçamentária, e, conseqüentemente, maior será a magnitude das atualizações do orçamento realizadas durante a execução orçamentária.

Para verificar a influência do ciclo político sobre o processo de ajuste do orçamento público, três variáveis *dummies* foram utilizadas para verificar a hipótese 2 (H2) – “a magnitude do *rebudgeting* de despesas é afetada positivamente pelo ciclo político”, sendo elas: i) “PRE_ELE”, representando o exercício anterior ao ano eleitoral; ii) “ELE”, correspondendo ao ano eleitoral; iii) “POS_ELE”, equivalendo ao exercício subsequente às eleições municipais. Há a expectativa que essas variáveis apresentem relação positiva, considerando que os exercícios financeiros próximos ao pleito eleitoral estimulem a realização de revisões orçamentárias no exercício fiscal.

As hipóteses relacionadas aos determinantes financeiros foram testadas a partir de quatro variáveis: i) “RIG_ORÇ”, trata-se da rigidez do orçamento municipal, representada pelo somatório das despesas com pessoal e com juros da dívida, em relação às receitas correntes totais; ii) “AUT_FIN”, referente à autonomia financeira municipal, evidenciando a participação das receitas próprias em relação às receitas correntes totais; iii) “SUP_FIN”, representando o superávit financeiro, sendo operacionalizada pela relação entre o saldo de superávit financeiro acumulado de exercício anterior e as receitas correntes totais; e iv) “EMP_LIQ”, corresponde ao empréstimo líquido municipal, a partir da diferença entre a contratação de operações de créditos e a amortização de dívidas, relacionada às receitas correntes totais. Essas variáveis

foram dimensionadas às receitas correntes para controlar o efeito do tamanho dos municípios, conforme tratamento utilizado por Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012).

Entre as variáveis de controle, utilizaram-se: i) “LOC_GEO”, relacionando-se à localização geográfica do município no estado do Rio de Janeiro, de modo a identificar se o município integra a região metropolitana fluminense; ii) “TAM”, equivale à dimensão populacional do ente municipal, sendo representado pelo seu logaritmo natural, com a finalidade de reduzir os efeitos da elevada dispersão entre os dados populacionais.

A seguir, o quadro 4 sintetiza as informações relevantes para a construção das variáveis explicativas supracitadas:

Quadro 4 – Variáveis explicativas

Variáveis	Cálculo	Fonte de Dados	Relação Esperada	Literatura
Grau de incrementalismo	$\text{Despesa inicial } i_t / \text{Despesa empenhada } i_{t-1}$, sendo i referente à variável dependente de cada modelo, t o ano corrente, e $t - 1$ o ano anterior	RREO	+	Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012); Widyaningrum, Setiawan e Brahmna (2019)
Ano anterior às eleições	Valor 1 para o exercício financeiro de 2015; sendo 0 para os demais casos.	TSE	+	Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012); Lopes (2013); Martins e Correia (2015); Furtado (2016); Widyaningrum, Setiawan e Brahmna (2019)
Ano eleitoral	Valor 1 para o exercício financeiro de 2016; sendo 0 para os demais casos.	TSE	+	
Ano subsequente às eleições	Valor 1 para o exercício financeiro de 2017; sendo 0 para os demais casos.	TSE	+	
Rigidez orçamentária	$(\text{Despesa de Pessoal inicial} + \text{Juros da Dívida inicial}) / \text{Receita Corrente inicial}$	RREO	+	Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012); Widyaningrum, Setiawan e Brahmna (2019)
Autonomia financeira	$(\text{Receita Corrente inicial} - \text{Transferência Corrente inicial}) / \text{Receita Corrente inicial}$	RREO	-	Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012); Lopes (2013); Furtado (2016); Widyaningrum, Setiawan e Brahmna (2019); Félix (2020)
Superávit financeiro	Superávit Financeiro apurado no exercício anterior / Receita Corrente inicial	RREO	+	Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012); Widyaningrum, Setiawan e Brahmna (2019)
Empréstimo líquido	$(\text{Operação de crédito inicial} - \text{Amortização da dívida inicial}) / \text{Receita Corrente inicial}$	RREO	-	Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012); Widyaningrum, Setiawan e Brahmna (2019)

Localização geográfica	Valor 1 quando o município for localizado na região metropolitana; sendo 0 quando não.	IBGE	-	Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012); Lopes (2013); Martins e Correia (2015); Widyaningrum, Setiawan e Brahmana (2019); Félix (2020)
Tamanho	Logaritmo natural da população	IBGE	+	Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012); Widyaningrum, Setiawan e Brahmana (2019); Félix (2020)

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.5 Instrumento de análise de dados

Inicialmente, o tratamento dos dados coletados foi realizado por meio do software Excel. A partir disso, as análises estatísticas consistiram em: i) análise descritiva – para explorar as características das alterações orçamentárias; ii) análise de correlação – para medir o grau de relacionamento entre as variáveis propostas pelo estudo; iii) análise de regressão com dados em painel – para investigar a existência de relação linear estatística entre as variáveis dependentes e independentes, bem como a capacidade preditiva dos modelos para explicar o comportamento da magnitude das alterações de despesas municipais.

Para testar as hipóteses levantadas, utilizou-se a técnica de regressão linear com dados em painel, visto que a amostra é composta por dados seccionais (municípios fluminenses) e temporais (2014 a 2017). Devido à disponibilidade de dados, foi possível utilizar um painel balanceado. Para atingir aos fins deste estudo, estimou-se quatro modelos de regressão, utilizando como variáveis dependentes, respectivamente, a magnitude das atualizações das despesas correntes, de capital, funcional em educação e funcional em saúde realizadas pelos municípios fluminenses durante a execução orçamentária.

A relação estatística entre as variáveis de estudo e a significância do modelo foram verificadas pelas estatísticas t e F. Espera-se obter modelos capazes de identificar a existência de relação linear entre essas variáveis, bem como a capacidade explicativa dessas variáveis explicativas quanto a magnitude do processo de *rebudgeting* de despesas no âmbito municipal. Assim, tem-se como modelos testados:

$$\begin{aligned}
 Y_{it} = & \alpha + \beta INCREM_{it} + \beta PRE_ELE_{it} + \beta ELE_{it} + \beta POS_ELE_{it} + \beta BRIG_ORÇ_{it} \\
 & + \beta AUT_FIN_{it} + \beta SUP_FIN_{it} + \beta EMP_LIQ_{it} + \beta LOC_GEO_{it} + \beta TAM_{it} \\
 & + \varepsilon_{it}
 \end{aligned}$$

Onde, conforme apresentado no quadro 3, Y_i pode ser representada pela magnitude das alterações orçamentárias realizadas nas despesas correntes (D_COR_{it}), nas despesas de capital (D_CAP_{it}), nas despesas funcionais em educação (D_EDU_{it}) e nas despesas funcionais em saúde (D_SAU_{it}). Entre as variáveis explicativas (X_{it}), $INCREM_{it}$ representa o grau de incrementalismo observado em cada variável dependente (Y_{it}), sendo ela a única que varia entre os quatro modelos propostos. As demais X_i se mantêm inalteradas entre os modelos, sendo especificadas conforme o quadro 4.

Quanto aos valores discrepantes observados em uma variável de estudo, Fávero et al. (2009) explicam que esses valores, também denominados de *outliers*, devem ser analisados antes de procedimentos estatísticos multivariados. Entre os modos de estudo da existência de *outliers*, os autores apresentam a utilização dos quartis, a partir dos quais é possível identificar possíveis e prováveis *outliers*.

Este estudo buscou analisar *outliers* possíveis, tendo em vista que essa abordagem tende a ser menos conservadora, permitindo que a amostra final seja menos afetada por perdas de observações originais devido a valores discrepantes. Segundo Fávero et al. (2009), eles podem ser identificados pelos seguintes cálculos considerando X^* um valor possível *outlier* de uma variável:

$$X^* < Q1 - 1,5 \cdot (Q3 - Q1)$$

$$X^* > Q3 + 1,5 \cdot (Q3 - Q1)$$

Os autores ressaltam que o tratamento desses valores é desejado quando há interesse de investigar o comportamento da variável sem a influência de observações com valores discrepantes. Quanto à forma de tratamento, eles complementam que a exclusão de *outliers*, quando há ocorrência em diversos casos na variável ou em outras individualmente, pode gerar uma redução indesejada do tamanho amostral.

Como solução, Fávero et al. (2009, p. 56) indicam o seguinte tratamento “é muito comum que observações que sejam *outliers* para uma variável tenham seus valores discrepantes substituídos pela média daquela variável, calculada levando-se em consideração as outras observações com valores não discrepantes”. Nesse cenário, este estudo adotou essa medida apresentada por Fávero et al. (2009) para tratar os casos de valores discrepantes identificados, segundo os cálculos supracitados, os *outliers* possíveis foram substituídos pela média das demais observações com valores considerados não discrepantes.

Para a validação dos modelos de regressão, devem ser testados os pressupostos da normalidade dos resíduos, da homoscedasticidade dos resíduos e da ausência de multicolinearidade (FÁVERO, et al., 2009). A verificação do primeiro foi realizada por meio do teste Qui-quadrado de aderência à normalidade. Para examinar a homoscedasticidade dos resíduos, utilizou-se o teste de White. Por fim, a ausência do problema de multicolinearidade entre variáveis foi evidenciada pelo fator de inflação da variância (FIV).

A avaliação dos estimadores, a análise dos pressupostos do modelo e as relações entre as variáveis de estudo foram testadas por meio da análise de regressão com dados em painel com o auxílio da ferramenta computacional Gretl v. 2021a. Enquanto o programa SPSS versão 20 foi utilizado para realizar as análises descritivas e o teste de correlação de Pearson. Para este estudo, adotou-se um nível de significância de 10% para os testes estatísticos realizados.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

4.1 Análise descritiva

Nesta subseção, apresentam-se as estatísticas descritivas da magnitude das revisões das despesas correntes, de capital, em educação e em saúde, assim como das variáveis orçamentárias, políticas e financeiras utilizadas como variáveis explicativas. Além disso, a distribuição de frequência das alterações nos sentidos aumentativo e diminutivo e nas faixas magnitudes foram evidenciadas em tabelas, como também esses resultados referentes às despesas correntes e de capital foram comparados com as experiências europeias apresentadas por estudos anteriores.

Tabela 1 – Análise descritiva das variáveis dependentes

Yi	N	Média	Mínimo	Máximo	Desvio Padrão
D_COR	368	1,1232	0,9951	1,5713	0,0881
D_CAP	367	1,1741	0,1168	11,4491	1,0570
D_EDU	368	1,0845	0,7077	1,7830	0,1214
D_SAU	368	1,1987	0,8340	2,9856	0,2078

Fonte: Elaborada pelo autor.

A tabela 1 apresenta as estatísticas descritivas da magnitude das alterações orçamentárias das despesas estudadas no período de 2014 a 2017. Este estudo conta com dados de todos os 92 municípios fluminenses, totalizando 368 observações para o período analisado. No entanto, foi verificada uma observação da variável D_CAP com inconsistências técnicas, de modo que a mesma foi retirada da amostra. Trata-se do município de Magé, do qual o respectivo RREO do 6º bimestre indica a atualização da dotação inicial de despesas de capital para valores negativos.

Acerca de seus valores médios, essa tabela evidencia que todas as variáveis dependentes apresentaram valores superiores a 1, indicando que, em média, as despesas orçamentárias são alteradas para valores superiores àqueles inicialmente estimados. Essas alterações expressam o aumento de autorização de despesas orçamentárias, apontando para uma necessidade e uma permissão de execução de valores superiores ao previsto no início da execução orçamentária.

Esse resultado sugere que as revisões são utilizadas para elevar a autorização de despesas e a capacidade de gastos municipal, conforme evidenciado por Dougherty, Klase e Song (2003). Em média, as despesas correntes, bem como as funcionais em educação e em saúde, foram revisadas, respectivamente, em valores 12,32%, 8,45% e 19,87% superiores às dotações iniciais.

Os valores extremos são representados pelas revisões orçamentárias com maior magnitude para ambos os sentidos. Assim, o valor mínimo representa a alteração diminutiva com maior magnitude, e o máximo é representado pela revisão aumentativa de maior amplitude. Em relação às despesas correntes, verificou-se, como casos extremos: i) mínimo - o município São João da Barra em 2016 cuja a alteração orçamentária diminutiva com maior magnitude foi de 0,5%, revisando de R\$ 422.335.043,20 para R\$ 420.268.559,10; e ii) máximo – alteração equivalente a 57,13% das dotações iniciais, correspondendo a revisão de R\$ 1.448.976.720,00 para R\$ 2.276.779.673,00 pelo município Campos dos Goytacazes em 2016.

Para as despesas em educação, o município de Duas Barras em 2014 apresentou como valor mínimo a alteração diminutiva de 29,23%, revisando as dotações iniciais de R\$ 15.334.576,20 para R\$ 10.852.995,80. Como valores máximos, a atualização aumentativa das despesas em educação atingiu o percentual de 78,30% para o município de Aperibé em 2014, promovendo a revisão de R\$ 7.496.425,90 para R\$ 13.365.848,80.

Quanto às despesas em saúde, o percentual de alteração de 16,6% realizado pelo município Nilópolis em 2014 foi considerado o valor mínimo, reduzindo as dotações iniciais de R\$ 77.323.001,00 para R\$ 64.486.039,60. Novamente, a maior magnitude de revisão aumentativa das despesas funcionais foi verificada no município Aperibé em 2014. Esse município atualizou as dotações iniciais de R\$ 7.921.359,70 para R\$ 23.650.381,50, promovendo um acréscimo de aproximadamente 200% das estimativas planejadas no processo orçamentário para a área de saúde.

Com valores médios de aumento de 17,41%, as atualizações das despesas de capital revelam a maior dispersão de valores, indicando entre seus valores extremos: a) mínimo – São Sebastião do Alto em 2017 - redução de cerca 88% do orçamento inicial, ao promover a revisão da dotação autorizada de R\$ 1.475.044,40 para R\$ 172.328,50; b) máximo – Miracema em 2014 – aumento de cerca de 1.045% dos valores inicialmente fixados, ao atualizar a dotação autorizada de R\$ 3.027.500,00 para R\$ 34.662.289,80.

Outra perspectiva de análise das alterações orçamentárias é por meio da identificação da frequência de ocorrência dos tipos de revisões, sejam aumentativas ou diminutivas, como também das suas respectivas magnitudes, classificadas neste estudo conforme Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012).

Tabela 2 – Distribuição por sinal e magnitude das revisões nas D_COR

D_COR		2014	2015	2016	2017	Média
Revisões orçamentárias	0 – 5%	12%	17,4%	20,7%	19,6%	17,4%
	5 – 10%	21,7%	37%	29,3%	31,5%	29,9%

a valores superiores	10 – 15%	21,7%	16,3%	27,2%	20,7%	21,5%
	15 – 20%	19,6%	13%	13%	16,2%	15,4%
	>20%	25%	14,1%	8,7%	12%	15%
		100%	97,80%	98,90%	100%	99,2%
Revisões orçamentárias a valores inferiores	0 – 5%	0%	2,2%	1,1%	0%	0,8%
	5 – 10%	0%	0%	0%	0%	0%
	10 – 15%	0%	0%	0%	0%	0%
	15 – 20%	0%	0%	0%	0%	0%
	>20%	0%	0%	0%	0%	0%
		0%	2,2%	1,1%	0%	0,8%

Fonte: Elaborada pelo autor.

Diretamente ligada às despesas relativas à manutenção das ações governamentais, a atualização das despesas correntes ocorreu com o intuito de acrescer o orçamento em quase 100% das observações, conforme a tabela 2. Decorrente de fatos imprevistos ou imprevisíveis, esse costume de acréscimo para todo o período pode indicar falhas recorrentes no planejamento governamental e/ou maior exposição a fatos imprevisíveis, bem como uma tendência geral de elevação da autorização dos gastos correntes, de modo a permitir que o Executivo execute valores superiores ao inicialmente previstos. A execução orçamentária desses valores, ainda que a abertura de crédito adicional possa indicar fonte de financiamento, deve ser realizada em aderência à execução financeira, a fim de evitar que despesas sejam inscritas em restos a pagar sem cobertura de disponibilidades financeiras.

Observa-se que a magnitude das alterações nas faixas de “0 a 5%” e “5 a 10%” se tornam mais frequentes em torno do período eleitoral, ao passo que a frequência da faixa “superior a 20%” passa de mais frequente em 2014 para a menos frequente em 2017. Essa última reduziu de 23 municípios em 2014 (25%) para 8 casos (8,7%) de alterações superiores a 20% no ano eleitoral. Esses resultados podem sugerir uma melhora no planejamento orçamentário, a partir da redução da magnitude das alterações de despesas correntes em torno do processo eleitoral.

Apesar de a redução coincidir com o período eleitoral, ela pode não ser decorrente de aprimoramento do planejamento. Torna-se relevante destacar que, no contexto fluminense, os municípios são fortemente ligados às finanças do estado do RJ, o qual enfrentava uma deteriorada conjuntura econômico-financeira com sucessivas quedas de PIB, receitas tributárias e receitas de royalties no quadriênio analisado. Sob essa perspectiva, há outros fatores capazes de justificar essa redução, de modo a suscitar novas investigações.

Ainda que seja esperado dado nível de imprecisão das previsões dada a natureza estimativa, o comportamento geral de acréscimo das despesas correntes ao longo do quadriênio pode indicar falhas recorrentes no planejamento orçamentário municipal, bem como a elevação da autorização de gastos com menor atuação do Poder Legislativo, tendo em vista a

possibilidade de abertura de créditos adicionais suplementares em percentual pré-estabelecido na LOA.

Tabela 3 – Distribuição por sinal e magnitude das revisões nas D_CAP

D CAP		2014	2015	2016	2017	Média
Revisões orçamentárias a valores superiores	0 – 5%	3,3%	5,4%	4,3%	3,3%	4,1%
	5 – 10%	1,1%	1,1%	4,3%	2,2%	2,2%
	10 – 15%	8,7%	2,2%	3,3%	4,3%	4,6%
	15 – 20%	2,2%	3,3%	4,3%	4,3%	3,5%
	>20%	33,6%	26,1%	19,6%	19,6%	24,7%
		48,90%	38,10%	35,80%	33,70%	39,1%
Revisões orçamentárias a valores inferiores	0 – 5%	8,7%	8,7%	7,6%	7,6%	8,2%
	5 – 10%	3,3%	5,4%	4,3%	3,3%	4,1%
	10 – 15%	4,4%	2,2%	3,3%	3,3%	3,3%
	15 – 20%	5,4%	8,7%	11%	2,2%	6,8%
	>20%	29,3%	36,9%	38%	49,9%	38,5%
		51,10%	61,90%	64,20%	66,40%	60,9%

Fonte: Elaborada pelo autor.

A dispersão dos valores da magnitude das alterações das despesas de capital é evidenciada na tabela 3. Diferentemente das despesas correntes, as de capital são revisadas para ambos os sentidos e são menos frequentemente alteradas nas faixas inferiores a 20%. No sentido de acréscimo, apesar de haver uma redução do percentual na faixa “superior a 20%” em torno do período eleitoral, ela não reflete o aumento da ocorrência das alterações em faixas inferiores. Na verdade, isso reflete o aumento dos casos diminutivos na faixa de “superior a 20%” ao longo do período analisado.

Em 2014, apenas quinze municípios (16,4%) promoveram alterações em até 10% do orçamento inicial, enquanto 58 municípios (62,9%) atualizaram seus orçamentos em mais de 20%. Neste mesmo ano, as atualizações ocorreram quase proporcionalmente em ambos os sentidos. Nos anos seguintes, observa-se a formação de uma tendência à revisão para valores inferiores partindo de 47 casos (51,10%) em 2014 para 61 (66,40%) em 2017. Dada a natureza da despesa de capital, esses resultados podem sugerir a redução do aperfeiçoamento e da expansão das ações governamentais, podendo afetar a qualidade e a capacidade de oferta de serviços públicos à sociedade.

Tabela 4 – Distribuição por sinal e magnitude das revisões nas D_EDU

D EDU		2014	2015	2016	2017	Média
Revisões orçamentárias a valores superiores	0 – 5%	20,6%	23,9%	17,4%	27,2%	22,3%
	5 – 10%	9,8%	27,2%	22,7%	14,1%	18,4%
	10 – 15%	12%	17,4%	17,4%	16,3%	15,8%
	15 – 20%	21,7%	7,6%	9,8%	12%	12,8%
	>20%	23,9%	10,9%	12%	4,3%	12,8%
		88%	87%	79,30%	73,90%	82,1%

Revisões orçamentárias a valores inferiores	0 – 5%	3,3%	4,3%	12%	14,1%	8,4%
	5 – 10%	4,3%	4,3%	4,3%	3,3%	4%
	10 – 15%	1,1%	2,2%	2,2%	2,2%	2%
	15 – 20%	1,1%	1,1%	2,2%	6,5%	2,7%
	>20%	2,2%	1,1%	0%	0%	0,8%
		12%	13%	20,70%	26,10%	17,9%

Nota: Considerando a tendência geral de revisões aumentativas para as despesas em educação, os casos constantes foram computados na faixa “0 – 5%” das revisões orçamentárias a valores superiores.

Fonte: Elaborada pelo autor.

As despesas funcionais agregam gastos das duas categorias econômicas (corrente e capital) realizadas em diversas áreas de atuação do Estado, de maneira que poderia ser esperado que a sua análise evidenciasse características mistas das observadas nas despesas de capital e correntes. Isso é percebido na análise das alterações das despesas na função Educação, conforme a tabela 4. Ainda que ocorra em ambos os sentidos, existe uma tendência a revisões no sentido de acréscimo, como também um aumento de casos nas faixas de até 10% e uma redução dos ajustes em mais de 20% ao longo do período analisado, conforme observado nas despesas correntes.

Por outro lado, os casos de revisões no sentido de redução das dotações se tornaram mais frequentes. Em 2014, apenas onze municípios (12%) reduziram as suas dotações, ao passo que as despesas em educação de 24 municípios (26,10%) tiveram suas dotações reduzidas em 2017. O efeito desse resultado foi minimizado pela não ocorrência de casos na faixa “superior a 20%” em 2016 e 2017, bem como o crescimento proporcional dos casos na faixa “0 a 5%”. Esse último resultado evidencia que essas revisões, ainda que reduzam, não promovem significativas alterações nessas dotações, permitindo a execução orçamentária ser mais próxima do orçamento elaborado.

Tabela 5 – Distribuição por sinal e magnitude das revisões nas D_SAU

D SAU	2014	2015	2016	2017	Média	
Revisões orçamentárias a valores superiores	0 – 5%	7,6%	17,4%	15,2%	16,3%	14,1%
	5 – 10%	6,5%	19,6%	14,1%	18,5%	14,7%
	10 – 15%	16,3%	17,4%	18,6%	10,9%	15,8%
	15 – 20%	9,8%	7,6%	14,1%	14,1%	11,4%
	>20%	55,4%	31,5%	31,5%	36,9%	38,8%
		95,60%	93,50%	93,50%	96,70%	94,8%
Revisões orçamentárias a valores inferiores	0 – 5%	2,2%	5,4%	6,5%	3,3%	4,3%
	5 – 10%	0%	1,1%	0%	0%	0,3%
	10 – 15%	0%	0%	0%	0%	0%
	15 – 20%	2,2%	0%	0%	0%	0,6%
	>20%	0%	0%	0%	0%	0%
		4,40%	6,50%	6,50%	3,30%	5,2%

Nota: Considerando a tendência geral de revisões aumentativas para as despesas em saúde, os casos constantes foram computados na faixa “0 – 5%” das revisões orçamentárias a valores superiores.

Fonte: Elaborada pelo autor.

A frequência das alterações das despesas em saúde é apresentada na tabela 5. Ao longo de 2014 a 2017, em mais de 90% dos casos, as revisões ocorrem no sentido de aumentar a apropriação das despesas em saúde. Em 2017, as dotações iniciais de 89 municípios (96,7%) foram acrescidas durante o exercício financeiro, enquanto apenas 3 municípios (3,3%) reduziram as dotações previstas. Somente em 2014, há uma concentração dos casos de revisões aumentativas na faixa “superior a 20%” e baixa frequência nas faixas de até 10%.

Mesmo que se mantenha como a moda, os casos da faixa “superior a 20%” são diluídos, e as frequências são mais distribuídas nas demais faixas de magnitude no decorrer do quadriênio. Em 2014, 13 municípios (14,10%) promoveram alterações aumentativas nas faixas de até 10%, e 51 deles (55,4%) realizaram revisões para valores superiores a 20%. Já em 2017, as dotações iniciais das despesas em saúde de 32 municípios (34,8%) foram aumentadas nas faixas de até 10%, enquanto a “superior a 20%” teve sua frequência reduzida para 34 municípios (36,9%).

Tabela 6 – Comparação da distribuição com as experiências internacionais

Médias dos períodos analisados		D_COR			D_CAP		
		Brasil	Portugal	Itália	Brasil	Portugal	Itália
Revisões orçamentárias a valores superiores	0 – 5%	17,4%	27,92%	57,1%	4,1%	7,63%	23%
	5 – 10%	29,9%	25%	25,7%	2,2%	7,63%	13,1%
	10 – 15%	21,5%	11,85%	6%	4,6%	5,20%	9,8%
	15 – 20%	15,4%	6,82%	2,3%	3,5%	3,74%	6,2%
	>20%	15%	8,77%	1%	24,7%	41,89%	29,2%
			99,2%	80,36%	92,1%	39,1%	66,08%
Revisões orçamentárias a valores inferiores	0 – 5%	0,8%	11,21%	6,4%	8,2%	7,63%	4,9%
	5 – 10%	0%	3,58%	0,9%	4,1%	5,52%	2,9%
	10 – 15%	0%	0,65%	0,3%	3,3%	3,41%	2%
	15 – 20%	0%	0,65%	0,1%	6,8%	3,09%	1,9%
	>20%	0%	0,65%	0,2%	38,5%	11,53%	6,9%
			0,8%	16,73%	7,9%	60,9%	31,17%

Nota: Félix (2020) indica frequência de casos de orçamentos iniciais inalterados durante a execução orçamentária, totalizando 2,93% dos casos para despesas correntes e 2,76% para despesas de capital. Neste estudo, os casos constantes foram inseridos na faixa “0 – 5%” de revisões orçamentárias a valores superiores, não especificando a categoria “sem desvios”, conforme elaborado por Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012).

Fonte: Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012), Félix (2020) e dados da presente pesquisa.

No que tange às despesas de capital e às correntes, é possível comparar os resultados de média e de distribuição de frequência deste estudo com os achados por Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012) e Félix (2020), conforme a tabela 6. Os resultados desses estudos apontam, em valores médios, para alterações de acréscimo da dotação inicial das duas categorias econômicas da despesa.

Para as despesas correntes, os aumentos médios promovidos por essas revisões orçamentárias foram superiores nos municípios brasileiros, equivalendo à elevação de 12,32% das dotações iniciais frente a média de acréscimo portuguesa de 7,3% e italiana de 4,4%. No

entanto, para as despesas de capital, as revisões aumentativas promovidas pelos municípios brasileiros têm magnitude média equivalente à italiana, sendo valores médios de acréscimo de 17,41% contra 16,4% no caso italiano. Esses valores são superados pela experiência portuguesa que apresenta revisões aumentativas médias equivalentes a 32,7% das dotações inicialmente previstas para as despesas de capital.

As distribuições de frequência das magnitudes das alterações apresentaram características semelhantes e discordantes entre os governos locais brasileiros, portugueses e italianos. Para as despesas correntes, nesses estudos foi identificada uma tendência de alterações aumentativas com frequência de mais de 80% dos casos ao longo do período analisado, chegando a taxas superiores a 90% nas experiências brasileiras e italianas.

No caso italiano, mais de 80% desses acréscimos ocorrem nas faixas “0 a 10%” e apenas 1% dos casos na faixa “superior a 20%”, promovendo alterações pouco significativas no orçamento inicialmente elaborado. Com maior impacto no planejamento orçamentário inicial, essas faixas representam, respectivamente, cerca de 53% e 9% dos casos portugueses de revisão orçamentária. Contudo, no Brasil, verificou-se que 47% dos acréscimos estão nas faixas “0 a 10%” e cerca de 15% na faixa “superior a 20%” nos casos fluminenses, indicando que os orçamentos municipais fluminenses tendem a sofrer alterações com magnitudes mais significativas, se comparado às experiências europeias.

Em relação às frequências das alterações nas despesas de capital, as experiências se divergem, especialmente em relação à tendência. Novamente, observa-se uma tendência de alterações aumentativas nos casos italianos e portugueses, com moda na faixa “superior a 20%”, seguida pela “até 5%”, tanto para os casos de alterações aumentativas, quanto as diminutivas.

Ao passo que, as alterações do orçamento público tendem para revisões diminutivas na maioria dos casos fluminenses. No decorrer do período, a faixa “superior a 20%” é a moda em ambos os sentidos, as demais faixas apresentam frequências similarmente diluídas. Se nos municípios italianos e portugueses ocorrem, respectivamente, alterações na faixa “superior a 20%” em 36% e 54% dos casos, nos municípios fluminenses essa faixa tem frequência de cerca de 63% dos casos. Mais uma vez, as despesas orçamentárias dos municípios fluminenses sofrem alterações mais significativas.

Os estudos das alterações nas despesas funcionais em educação e em saúde é um dos avanços propostos por este estudo, de modo que não há possibilidade de comparação com resultados anteriores. No entanto, é possível perceber que as despesas com educação são mais suscetíveis a revisões a valores inferiores do que as com saúde. Isso pode ser reflexo de uma maior participação de despesas de capital na área de educação em relação à saúde, dado que as

despesas de capital apresentaram tendência a revisões diminutivas, e as despesas funcionais agregam todas as despesas na respectiva área de atuação governamental.

Tabela 7 – Tendência das alterações orçamentárias em 2014-2017

Sentido das alterações	D COR	D CAP	D EDU	D SAU
A valores superiores	99,2%	39,1%	81,5%	93,2%
Constante	0%	0%	0,5%	1,35%
A valores inferiores	0,8%	60,9%	18%	5,45%

Fonte: Elaborada pelo autor.

A tendência das alterações orçamentárias para o período de 2014-2017 é demonstrada na tabela 7, incluindo os casos nos quais as autorizações de despesas iniciais se mantiveram inalteradas durante o exercício financeiro. No sentido de acréscimo, as alterações de despesas correntes, de capital, em educação e em saúde ocorreram em, respectivamente, 99,2%, 39,1%, 81,5% e 93,2% dos 368 casos. No sentido de redução, elas representaram 0,8%, 60,9%, 18% e 5,45% dos casos de revisões em despesas correntes, de capital, em educação e em saúde, respectivamente.

A tendência das despesas correntes corrobora com os achados de Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012), Widyaningrum, Setiawan e Brahmana (2019) e Félix (2020) que identificaram a ocorrência de revisões a valores superiores em 92,1%, 92,37% e 80,36% dos casos, respectivamente. Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012) argumentam que essa tendência provavelmente reflete a utilização de abordagem conservadora nas estimativas de receitas na elaboração orçamentária. Isso provocaria a arrecadação de receitas não previstas durante a execução orçamentária, permitiriam o aumento da apropriação de despesas por meio dessas fontes de recursos.

Em relação às despesas de capital, a tendência não corrobora a evidenciada por esses estudos anteriores, visto que as revisões a valores inferiores ocorrem em apenas 18,6% dos casos italianos, 11,3% dos casos indonésios e 31,17% dos casos portugueses, enquanto alcançam 60,9% dos casos fluminenses. A tendência de redução da dotação inicial das despesas de capital pode estar relacionada à volatilidade do cenário político-econômico brasileiro e a natureza discricionária dessas despesas.

Em momentos de frustração de arrecadação de receitas, podem ocorrer alterações orçamentárias por meio da abertura de créditos adicionais decorrentes de anulação parcial ou total de dotações ou por transferências de recursos, esta permite transferir recursos, por exemplo, do grupo de despesas “investimentos” (despesa de capital e discricionária) para “pessoal e encargos sociais” (despesa corrente e obrigatória).

Contudo, as fontes de dados utilizadas neste estudo têm limitações, dado que não permitem identificar quantos e quais mecanismos de retificação orçamentária promoveram o total da magnitude das alterações orçamentárias observadas durante o exercício financeiro, sendo esse montante apenas totalizado e evidenciado no RREO do 6º bimestre.

De qualquer modo, a revisão orçamentária para reduzir as despesas de capital provoca uma frustração nas expectativas geradas pelo orçamento público, em relação à atuação governamental, visto que os projetos relacionados à construção, reforma e aparelhagem de escolas e hospitais, por exemplo, podem ser comprometidos pela redução da dotação orçamentária designada para realizar tais despesas.

Entre as alterações orçamentárias capazes de modificar negativamente as dotações iniciais, Giacomoni (2017) afirma que a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias é a principal fonte de créditos adicionais utilizada pelos entes brasileiros, sendo ela capaz de afetar negativa e diretamente a finalidade do orçamento programa. Além de afetar a expectativa de expansão da oferta de serviços públicos, as alterações diminutivas do planejamento orçamentário podem impactar diretamente a eficácia e a efetividade de políticas públicas, dado que a ausência de recursos previsto para desenvolver determinadas atividades e projetos pode comprometer o sucesso dessas ações, bem como o alcance dos objetivos estabelecidos para o respectivo programa.

Ainda referente às informações apresentadas na tabela 7, os casos considerados constantes se referem àqueles nos quais a razão entre dotação atualizada e inicial é igual a um, mantendo a autorização inicial inalterada ao longo do exercício financeiro. A maioria dos municípios da amostra revisou, em algum sentido, as despesas correntes e de capital. No entanto, foram identificados 2 casos (0,5%) e 5 casos (1,35%), os quais não atualizaram as estimativas de despesas em educação e em saúde, respectivamente.

Quanto às despesas em saúde, os seguintes municípios mantiveram as suas dotações iniciais inalteradas: i) São José do Vale do Rio Preto em 2014; ii) Mangaratiba em 2015; iii) Porciúncula em 2016; iv) Laje do Muriaé em 2017; v) Macuco em 2017. Em relação à educação, os dois casos foram referentes a São José do Vale do Rio Preto, o qual manteve as suas estimativas de despesas em educação constantes nos exercícios de 2014 e 2015. Esses resultados podem indicar tanto um adequado planejamento orçamentário, como também a ausência de situações imprevistas e/ou imprevisíveis demandassem a flexibilização do orçamento, motivando a revisão orçamentária.

Ao analisar o RREO dos casos constantes, foi verificado que São José do Vale do Rio Preto empenhou despesas em valores superiores às dotações atualizadas em ambos os exercícios

financeiros destacados. Essa prática é ilegal, tendo em vista que o orçamento é um documento autorizativo, de modo que esse município deveria executar despesas até o limite das dotações iniciais, as quais podem sofrer alterações ao longo do exercício, devendo ser consideradas as dotações atualizadas como limitação à execução orçamentária.

Tabela 8 – Análise descritiva da variável explicativa INCREM

Yi	N	Média	Mínimo	Máximo	Desvio Padrão
INCREM_COR	368	1,0250	0,6052	1,9568	0,1309
INCREM_CAP	368	2,9975	0,1704	41,7165	3,9508
INCREM_EDU	368	1,0965	0,6593	2,3678	0,2079
INCREM_SAU	368	1,0010	0,3635	1,8489	0,1925

Fonte: Elaborada pelo autor.

Os dados apresentados na tabela 8 se referem à análise descritiva da variável explicativa grau de incrementalismo. Optou-se por separar das demais, visto que se trata da única diferenciada entre os modelos. A variável “INCREM” foi representada pela *proxy* desvio entre a previsão atual e a realização do orçamento anterior, sendo calculada por meio da razão entre as despesas iniciais em exercício corrente e as empenhadas em exercício anterior.

Quanto mais próximo de 1, os resultados indicam maior abordagem incremental na elaboração do orçamento. À medida que são inferiores a 1, os resultados apontam para a redução dos valores correntes, se comparados aos realizados no exercício anterior. Ao passo que, quanto maiores que 1, os resultados evidenciam o aumento das dotações correntes, se comparadas com as realizadas no orçamento passado. Em ambos os casos, quanto mais distantes de 1, quanto maior os desvios entre a realização do orçamento anterior e a previsão do corrente, demonstra-se que os possuem menor grau de incrementalismo.

As despesas correntes apresentaram grau de incrementalismo médio de 1,025, indicando que, em média, as dotações iniciais para essas despesas são apenas 2,5% superiores àquelas realizadas no orçamento anterior. Isso pode revelar que, em média, as estimativas de despesas correntes sofrem abordagem incremental. Esses valores apresentam a menor dispersão, porém os valores podem ser considerados dispersos, visto que o desvio padrão é igual a 13,09% e os valores extremos alcançam os seguintes valores: a) mínimo – Campos dos Goytacazes em 2017, a estimativa de despesas correntes foi equivalente a 60,52% da realizada em 2016; b) máximo – Pinheiral em 2017 cujas as despesas correntes estimadas representaram 195,68% das realizadas no orçamento anterior.

A maior dispersão é identificada nos desvios das despesas de capital. Essa classe de despesa apresenta uma média de quase 200% e desvio padrão de 295%. Esses resultados indicam que, em valores médios, as dotações iniciais do orçamento corrente são duas vezes

superiores que as realizadas no orçamento anterior, evidenciando baixo grau de incrementalismo na estimação desta despesa.

No entanto, os valores estão muito dispersos em torno dessa média, resultando nos seguintes valores extremos: a) mínimo – Natividade em 2016 as estimativas equivalem a cerca de 17% do realizado em 2015; b) máximo – Comendador Levy Gasparian em 2014 estimou despesas de capital em aproximadamente 4000% superior às realizadas em 2013. Esse município empenhou R\$ 1.074.364,00 em 2013. No orçamento seguinte, as despesas de capital fixadas apresentaram dotação inicial igual a R\$ 44.818.750,00. Não somente tornando clara a ausência de abordagem incremental na elaboração das estimativas de despesas de capital, como apresentando um crescimento elevado de 40 vezes o orçamento anterior.

O grau de incrementalismo das estimativas de despesas em educação tem valores médios de 9,65% e desvio padrão de 20,79%. Essas previsões tendem a ser próximas à execução dos orçamentos anteriores, contudo os dados são dispersos, havendo casos com desvios elevados e baixíssimo grau de incrementalismo. Entre seus valores mais distanciados da média, destacam-se: a) mínimo – Rio Claro em 2015 teve estimativa equivalente a cerca de 66% da realização do orçamento anterior; b) máximo – a fixação de despesas em educação de Cabo Frio em 2017 correspondeu a cerca de 237% da empenhada em 2016.

Por último, a abordagem incremental é facilmente observada nas estimativas das despesas em saúde, dado que os valores médios praticamente não evidenciam desvios entre a estimação das dotações iniciais do orçamento corrente e à execução do orçamento anterior. Todavia, assim como as demais classes, há dispersão entre os dados, uma vez que o desvio padrão é igual a 19,25%. Isso indica que os dados não são homogeneamente distribuídos em torno da média, indicando a existência de casos com menores graus de incrementalismo. Entre os valores extremos dos desvios da estimativa das despesas com saúde, ressalta-se: a) mínimo – Aperibé em 2015 as estimativas representaram 36,35% das despesas empenhadas em 2014; b) máximo – as despesas em saúde orçadas por Cambuci em 2016 foram cerca de 85% superior às executadas em 2016.

Tabela 9 – Análise descritiva das variáveis explicativas quantitativas

Yi	N	Média	Mínimo	Máximo	Desvio Padrão
População	368	180.343	5.380	6.520.266	687.027
TAM	368	10,80	8,59	15,69	1,35
RIG_ORÇ	368	0,4853	0,1990	0,8877	0,0760
AUT_FIN	368	0,2187	0,0435	0,6579	0,1128
SUP_FIN	368	0,0045	0,0000	0,1805	0,0175
EMP_LIQ	368	-0,0023	-0,0796	0,1595	0,0248

Fonte: Elaborada pelo autor.

As análises descritivas das variáveis explicativas, inalteradas entre os quatro modelos propostos, são evidenciadas na tabela 9. A população dos municípios do estado do Rio de Janeiro tem média de 180.343 habitantes com elevada dispersão dado o desvio padrão de 687.027, sendo Macuco o município menos populoso e a capital Rio de Janeiro o com a maior dimensão populacional. Para controlar o efeito da dispersão desses dados, esta pesquisa adotou a variável “TAM”, calculada a partir do logaritmo natural da dimensão populacional do município. Por meio disso, a média populacional passa a ser igual a 10,8 com desvio padrão de 1,35.

A variável “RIG_ORÇ” tem média de 48,53% e desvio padrão de 7,6%. Essa variável representa a rigidez orçamentária, demonstrando a proporção das despesas com pessoal e das com juros e encargo em relação às receitas correntes totais. Esses resultados apontam que, em média, os municípios fluminenses têm 48,53% das estimativas de receitas correntes comprometidas por essas duas despesas obrigatórias. Com menor rigidez, o município de Tanguá em 2016 apresentou 19,90%. Ao passo que o município com maior rigidez observado foi o município de Saquarema em 2014 com 88,77%.

A autonomia financeira foi representada pela proporção das receitas próprias em relação às receitas correntes totais. Os resultados de “AUT_FIN” apontam para média de 21,87% e desvio padrão de 11,28%. Esse cenário indica que as receitas geradas pela base econômica e capacidade de tributação dos municípios do RJ são, em valores médios, equivalentes a 21,78% das receitas correntes totais. Assim como a realidade nacional, esses municípios apresentam baixo nível de autonomia financeira, dado que as suas receitas correntes totais têm participação, em média, de 78,22% de transferências governamentais. Além disso, há dispersão dos dados e a autonomia é heterogênea em torno da média. O menor nível de autonomia financeira é verificado no Carapebus em 2014 com 4,35%, e o maior é verificado no município Rio de Janeiro em 2016 com 65,79%.

A variável “SUP_FIN” representa o superávit financeiro acumulado apurado no balanço patrimonial do exercício anterior, o qual pode ser usado como fonte de abertura de créditos adicionais. Para controlar o efeito da dispersão de valores, a *proxy* foi calculada pela razão entre o saldo transferido do superávit acumulado do exercício anterior, evidenciado no RREO, e as receitas correntes totais. Esse cálculo indica a proporção desse superávit em relação às receitas correntes totais. A média dessa variável é 0,45% e desvio padrão de 1,75%, indicando que os valores médios dos superávits financeiros apurados pelos municípios do RJ equivalem a menos de 1% de suas receitas correntes totais: a principal fonte de financiamento municipal.

Como valores extremos, essa variável tem como: a) mínimo – 0%; b) máximo – Macuco em 2015, cujo superávit financeiro acumulado de exercício anterior foi equivalente a cerca de 18% das receitas correntes previstas em 2015. Contudo, é importante ressaltar que o valor mínimo é recorrente nas observações. Esse resultado indica que os municípios apuraram déficit na conta Resultado Financeiro, ao confrontar os ativos circulantes (financeiros) e o passivos circulantes (financeiros), não havendo saldo superavitário a ser transferido para o exercício seguinte.

Essa situação é um indicativo de aperto financeiro e atividade fiscal deteriorada, visto que aponta a insuficiência de disponibilidade de caixa municipal frente às despesas executadas com exigibilidade no curto prazo. A tabela 10 pretende mostrar a quantidade e o percentual dos municípios com déficits financeiros apurado nos seus balanços patrimoniais do exercício anterior:

Tabela 10 – Municípios com déficit financeiro apurado no exercício anterior

2014	2015	2016	2017
80	78	78	78
86,96%	84,78%	84,78%	84,78%

Fonte: Elaborada pelo autor.

Por fim, a variável “EMP_LIQ” representa o empréstimo líquido do município, sendo a *proxy* calculada pela subtração entre a operação de crédito e a amortização da dívida, dividido pelas receitas correntes. Se observada pela ótica fiscal, torna-se desejado obter valores negativos dessa variável, uma vez que indicará uma maior amortização da dívida, reduzindo o endividamento do município.

Contudo, sob a perspectiva financeira, é interessante que essa variável apresente valores positivos, visto que as operações de crédito são receitas orçamentárias, indicando maior volume de recursos financeiros disponíveis para a implementação das ações e dos programas previstos no planejamento orçamentário municipal. Assim, este estudo optou analisa-la sob o viés financeiro.

Essa variável apresentou média de -0,23% e desvio padrão de 2,48%. Isso aponta que, em média, os municípios fluminenses seguem uma tendência de previsão de contratação de empréstimo em valores inferiores à amortização das dívidas públicas, de modo a reduzir o endividamento municipal. Esse percentual sugere que a amortização foi superior ao empréstimo, de modo que amortização líquida dos municípios fluminenses, em valores médios, equivale a 0,23% das receitas correntes.

Os valores extremos representam a amortização e o empréstimo líquido com maior proporção em relação às receitas correntes. O município de Teresópolis em 2015 estimou uma amortização líquida equivalente a cerca de 8% das receitas correntes, sendo o valor mínimo da variável “EMP_LIQ”. Por sua vez, o valor máximo ocorreu no município de Niterói em 2016, ao estimar um empréstimo líquido equivalente a cerca de 16% das receitas correntes, indicando que as receitas de capital decorrente de empréstimo, líquida da amortização, equipara-se a 15,95% das receitas correntes previstas.

4.2 Análise multivariada

A seguir, apresentam-se as análises multivariadas com a finalidade de atender o objetivo geral deste estudo de investigar determinantes relacionados às alterações orçamentárias de despesas. Para tanto, realizaram-se o teste de correlação entre as variáveis, a verificação dos pressupostos da regressão, a estimação dos modelos e o teste das hipóteses formuladas.

Tabela 11 – Correlação de Pearson entre a magnitude das revisões e as variáveis explicativas

	D COR	D CAP	D EDU	D SAU
INCREM	-0,2780***	-0,1770***	-0,3950***	-0,4050***
RIG_ORÇ	0,010	0,063	-0,027	-0,008
AUT_FIN	-0,024	-0,021	0,006	-0,056
SUP_FIN	-0,017	0,077	-0,079	0,003
EMP_LIQ	-0,023	-0,011	-0,076	-0,100
TAM	0,1160**	-0,1180**	-0,010	-0,065

Nota: *significativo a 10%; **significativo a 5%; ***significativo a 1%.

Fonte: Elaborada pelo autor.

A partir da análise da tabela 11, conclui-se que, apesar da expectativa fundamentada na literatura relacionada à alteração orçamentária, apenas as variáveis “INCREM” e “TAM” foram estatisticamente significativas com a magnitude das alterações orçamentárias das despesas. Contudo, somente a relacionada ao grau de incrementalismo foi significativa para todas as classes de despesas estudadas.

É importante ressaltar que essas correlações indicam que cada variável explicativa pode se correlacionar diferentemente com a magnitude das alterações das despesas orçamentárias a depender da classe de despesas. Somente o grau de incrementalismo se correlaciona igualmente para todas as classes estudadas. Como esse teste aponta a tendência das relações entre as variáveis, os modelos de regressão podem indicar relações significativas com sinais diferentes daqueles igualmente pré-definidos para todas as classes de despesa.

Para a “INCREM”, a correlação negativa dessa variável, representada pela *proxy* desvios entre a despesa estimada corrente e a realizada anterior, com a magnitude das alterações orçamentária de despesa sugere que: quanto maior os desvios entre o orçamento atual e o anterior, logo menor grau de incrementalismo, menor será a magnitude das alterações orçamentárias. Para ambos os sentidos de revisão do orçamento, quanto menor a abordagem incremental na estimação dessas despesas, menor será a magnitude dessa revisão. Em ambos os sentidos, à medida que o grau de incrementalismo reduz, a magnitude dessas atualizações diminuiria em direção ao orçamento constante (dotação atualizada/dotação inicial = 1).

A variável relativa à dimensão municipal se correlaciona em sentidos contrários com as alterações de despesas correntes e de capital. Para as correntes, a “TAM” tem correlação positiva, apontando que: quanto maior a dimensão populacional do município, maior será a magnitude das alterações. De modo contrário, espera-se que, quanto maior a população municipal, menor será a magnitude das alterações nas despesas de capital, uma vez que “TAM” apresenta correlação negativa com essa classe de despesa.

Entre as variáveis explicativas, existe correlação significativa entre: i) autonomia financeira e empréstimo líquido, com valor de +0,4290 e p-valor < 0,0001; ii) autonomia financeira e população, com valor de +0,6920 e p-valor < 0,0001; iii) empréstimo líquido e superávit financeiro, com valor de +0,1730 e p-valor < 0,0010. Contudo, espera-se confirmar não haver problemas de multicolinearidade mediante teste específico a ser realizado a seguir.

Tabela 12 – Pressupostos dos modelos de regressão

FIV	D COR	D CAP	D EDU	D SAU
INCREM	1,037	1,052	1,046	1,038
PRE_ELE	1,506	1,525	1,504	1,511
ELE	1,525	1,527	1,522	1,538
POS_ELE	1,595	1,597	1,595	1,603
RIG_ORÇ	1,153	1,150	1,164	1,145
AUT_FIN	2,155	2,137	2,140	2,142
SUP_FIN	1,045	1,051	1,045	1,045
EMP_LIQ	1,373	1,382	1,385	1,365
LOC_GEO	1,692	1,693	1,691	1,725
TAM	2,773	2,711	2,725	2,733
Teste de White (H0: sem heteroscedasticidade)				
P-valor	0,00001***	0,00040***	0,22344	0,00423***
Teste Qui-quadrado (H0: normalidade dos resíduos)				
P-valor	0,00001***	0,00001***	0,56075	0,00001***

Nota: *significativo a 10%; **significativo a 5%; ***significativo a 1%.

Fonte: Elaborada pelo autor.

A verificação dos pressupostos necessários ao modelo de regressão deve ser realizada para estabelecer a validação dos seus resultados desses modelos, sendo os pressupostos da

homoscedasticidade, da normalidade dos erros e da ausência de multicolinearidade (FÁVERO et al., 2009). Os resultados dos testes de verificação de cada um desses pressupostos são apresentados pela tabela 12.

Para verificar o primeiro, adotou-se o teste de White cuja “H0: sem heterocedasticidade”. Apenas a especificação para despesas em educação resultou em p-valor $> 0,10$, validando a hipótese de homoscedasticidade dos resíduos. As demais resultaram em valores Qui-Quadrados com p-valores inferiores a $0,10$, rejeitando a hipótese nula e indicando que os resíduos são heterocedásticos. Para esses modelos econométricos, devido ao desatendimento desse pressuposto, a correção por erros padrões robustos foi utilizada como medida corretiva, conforme Gujarati e Porter (2011).

Em relação ao pressuposto da normalidade dos erros, o teste Qui-quadrado de aderência à normalidade verificou que a “H0: normalidade dos resíduos” somente foi aceita para as despesas em educação, sendo rejeitada para as outras três especificações propostas, dado que os testes Qui-quadrado resultaram em p-valores $< \alpha$. No entanto, segundo Brooks (2008), o Teorema do Limite Central explica que para amostras com mais de 30 observações a curva tende a normalidade, de modo que esse pressuposto pode ser relaxado, considerando que a amostra final é composta por 368 observações.

Por fim, o pressuposto da ausência de multicolinearidade entre as variáveis inseridas no modelo pode ser verificado por meio do fator de inflação da variância (VIF). Segundo Fávero et al. (2009), quando o FIV for maior que 10, existe fortes indícios de problema de colinearidade entre as variáveis explicativas, indicando uma correlação entre elas. Conforme a tabela 12, verifica-se que todas as variáveis possuem FIV inferior a 10, de modo a indicar o atendimento ao pressuposto de ausência de multicolinearidade.

Tabela 13 – P-valor dos testes de especificação dos modelos

Teste	D COR	D CAP	D EDU	D SAU
Chow	0,5554	0,1119	0,8897	0,2707
LM de Breusch-Pagan	0,0001	0,0001	0,0052	0,1251
Hausman	0,0008	0,0961	0,0319	0,0915
Modelo adequado	Inconclusivo	Inconclusivo	Inconclusivo	<i>Pooled</i>

Nota: Este estudo adota um nível de significância igual a 10% ($\alpha = 0,10$).

Fonte: Elaborada pelo autor.

Uma vez estruturados os dados em painel, é preciso verificar qual é a especificação mais adequada para analisa-los. Para isso, são realizados testes estatísticos os quais verificam, par a par, a adequabilidade dos modelos *pooled*, de efeitos fixos e de efeitos aleatórios para analisar os dados. O teste de Chow compara o modelo *pooled* e o modelo de efeitos fixos, a partir da

“H0: interceptos são comuns”, de modo que p-valor inferior ao nível de significância rejeitaria a hipótese nula, validando a hipótese da existência de efeitos fixos.

Em seguida, o teste LM de Breusch-Pagan realiza essa diferenciação entre o modelo *pooled* e o modelo de efeitos aleatórios. Esse teste tem “H0: variâncias dos resíduos que refletem diferenças individuais são iguais a zero”, e a sua rejeição aponta para a existência de efeitos aleatórios. Por fim, a comparação entre o modelo de efeitos fixos e o modelo de efeitos aleatórios é realizada pelo teste de Hausman. Para p-valor $< \alpha$, a “H0: resíduos não correlacionados com as variáveis explicativa” é rejeitada, indicando que a escolha pelo modelo aleatório não é consistente.

Os resultados dos testes apresentados na tabela 13 evidenciam que somente o modelo D_SAU teve resposta conclusiva. O teste de Chow apresenta p-valor $> \alpha$, aceita-se a H0, indicando a não existência de efeitos fixos e a adequação do modelo *pooled*. Em seguida, o teste de LM de Breusch-Pagan resulta em p-valor $> \alpha$, validando a utilização da modelo *pooled* frente ao de efeitos aleatório, dado que não foi verificada a existência desse efeito. Assim, o modelo *pooled* é mais adequado se comparado aos outros dois modelos.

Contudo, os demais casos apresentam resultados inconclusivos. Nos três primeiros, o teste de Chow indica a ausência de efeitos fixos, validando a adequação do modelo *pooled*. Em seguida, o teste de LM de Breusch-Pagan indica a existência de efeitos aleatórios, de modo que esse modelo se apresenta mais adequado frente ao *pooled*. No entanto, o teste de Hausman evidencia a contradição dos resultados, ao rejeitar a hipótese H0 e indicar a existência efeitos fixos.

Ainda que adotado um nível de significância de 5%, o teste de Hausman confirmaria a existência de erros aleatórios apenas no modelo D_CAP, mantendo os resultados para as demais ainda inconclusivos. Nesse cenário, optou-se por adotar o modelo *pooled* para as quatro especificações, a fim de tornar os resultados dos modelos mais comparativos

Tabela 14 – Resultados dos modelos estimados

	D_COR	D_CAP	D_EDU	D_SAU
const	1,2705***	1,2976***	1,3418***	1,5461***
INCREM	-0,1785**	-0,0139***	-0,1876***	-0,2987***
PRE_ELE	-0,0331***	-0,0645	-0,0275**	-0,0788***
ELE	-0,0388***	-0,0855**	-0,0338***	-0,0699***
POS_ELE	-0,0252***	-0,1248**	-0,0639***	-0,0640***
RIG_ORÇ	-0,0399	0,2200	-0,0747	-0,0293
AUT_FIN	-0,0412	0,3044	0,0431	0,0303
SUP_FIN	-0,0968	0,9493	-0,3917	0,0109
EMP_LIQ	-0,0744	0,4037	-0,0878	-0,3352
LOC_GEO	-0,0075	-0,0315	-0,0300**	-0,0238
TAM	0,0074*	-0,0431	-0,0007	-0,0006
R²	0,1718	0,0760	0,2338	0,2255

Estatística F	4,3493	3,5642	13,5677	9,6318
p-valor	0,0005	0,0005	0,0001	0,0001

Nota: *significativo a 10%; **significativo a 5%; ***significativo a 1%.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Na tabela 14, apresenta-se a estimação dos modelos *pooled* com os resultados dos testes F e dos testes t, os quais, respectivamente, buscam verificar a capacidade preditiva para o comportamento da magnitude das alterações orçamentária de despesas e a significância dos coeficientes dos estimadores da regressão. Nos quatro modelos, o teste F apresentou p-valor $< \alpha$, contrariando a hipótese nula de que o modelo como um todo não é significativo, de modo a atestar a existência de pelo menos uma variável capaz de explicar a variação de magnitude das alterações orçamentárias de despesas, logo a significância estatística dos modelos econométricos propostos por este estudo.

Essa capacidade de predição é indicada pelo R^2 , sendo o modelo D_EDU o com maior poder de predição com R^2 igual a 23,38%. Isso indica que o modelo proposto é capaz de prever 23,38% da composição da magnitude das alterações de despesas em educação dos municípios fluminenses em 2014-2017, a partir das variáveis inseridas nele. Em seguida, o modelo D_SAU apresenta R^2 de 22,55%, o modelo D_COR de 17,18% e o modelo de D_CAP com R^2 equivalente a 7,60%.

A variável “INCREM” tem relação negativa e significativa com todas as variáveis dependentes, conforme indicam os resultados do teste t, mesmo considerando um nível de significância igual a 1%. Esse resultado evidencia a existência de relação linear negativa entre a *proxy* desvios entre orçamentos (despesa inicial t / realizada t-1) e a magnitude das alterações orçamentárias de despesas correntes, de capital, em educação e em saúde.

Esse resultado corrobora com os achados por Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012) e Widyaningrum, Setiawan e Brahmana (2019). Esses estudos utilizaram a mesma *proxy* para representar o grau incrementalismo, e os seus respectivos modelos resultaram em relação negativa e significativa entre essa variável e a magnitude das alterações orçamentárias de despesas de capital e correntes.

Contudo, os autores desses dois estudos concluíram esse resultado como se o grau de incrementalismo afetasse negativamente a magnitude das alterações, sugerindo que quanto maior a abordagem incremental na elaboração das estimativas de despesas, menor seria a magnitude das revisões, bem como a necessidade de realiza-la. Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012) ainda sinalizam que esse resultado seria contraintuitivo. O presente estudo não ratifica essa interpretação do sinal da relação entre o grau de incrementalismo e magnitude

das revisões do orçamento e, conseqüentemente, com essa conclusão apresentada por esses dois estudos anteriores.

De fato, para a interpretação do sinal da relação entre “INCREM” e a variável dependente, deve ser considerado como essa *proxy* se relaciona com o grau de incrementalismo na elaboração de estimativas de despesas. Conforme explicado anteriormente, esse desvio entre a previsão para o ano corrente e a realização do exercício anterior pode evidenciar a abordagem incremental nessas estimativas. Contudo, elas têm comportamentos inversamente proporcionais. Quanto maior o desvio, maior a diferença da previsão corrente em relação à realização de despesa do orçamento anterior, evidenciando baixo grau de incrementalismo do orçamento.

Devido à natureza do comportamento entre essa *proxy* e a variável “INCREM”, este estudo conclui haver relação positiva e significativa entre o grau de incrementalismo e a magnitude das alterações orçamentárias realizadas durante o exercício financeiro. Assim, esse resultado valida a H1 de que a magnitude das revisões orçamentárias é afetada positivamente pelo grau de incrementalismo.

Esse resultado indica que a simplificação do processo de elaboração orçamentária, a partir da abordagem incremental, implica maior necessidade de revisões do orçamento público durante o exercício financeiro, dado que, quanto maior o grau de incrementalismo, maior a magnitude das alterações orçamentária de despesa realizadas durante o exercício financeiro.

No que tange ao ciclo político-orçamentário, havia a expectativa dos governos promoverem mais revisões orçamentárias nos exercícios financeiros em torno do ano eleitoral, de modo que as variáveis “PRE_ELE”, “ELE” e “POS_ELE”, as quais representam o ano pré-eleitoral, o ano eleitoral e o anos pós-eleição, estivessem relacionadas a maiores níveis de revisões orçamentárias.

Com exceção da variável “PRE_ELE” no modelo D_CAP, todas as demais relacionadas ao ciclo político foram estatisticamente significativas com a magnitude das alterações orçamentária. No entanto, apresentaram relação negativa. A hipótese “H2: a magnitude do *rebudgeting* de despesas é afetada positivamente pelo ciclo político” é parcialmente aceita, dado que o ciclo político tem relação significativa, contudo, afeta negativamente as revisões orçamentárias.

Esse resultado não corrobora a relação positiva e significativa entre o ciclo eleitoral e o *rebudgeting* (ANESSI-PESSINA; SICILIA; STECCOLINI, 2012; WIDYANINGRUM; SETIAWAN; BRAHMANA, 2019) ou a imprecisão orçamentária (MARTINS; CORREIA, 2015). No entanto, a análise das distribuições de frequência das magnitudes das alterações,

apresentadas nas tabelas 2, 3, 4 e 5, revela evidências de que o ciclo político afeta diferentemente a magnitude das alterações orçamentárias no contexto fluminense.

Com exceção das alterações nas despesas de capital, a maioria dos municípios analisados promoveu alterações de despesas na faixa “superior a 20%” no ano de 2014. No entanto, com a proximidade do período eleitoral, a frequência de casos nessa faixa extrema foi reduzida, distribuindo-se nas demais, de modo a evidenciar a redução da magnitude das alterações de despesa nos exercícios financeiros em torno do período eleitoral.

Em relação às variáveis financeiras, os modelos confirmaram a tendência indicada pela análise de correlação, de que cada variável explicativa, sobretudo as financeiras, poderia se relacionar diferentemente com as despesas de capital, correntes, em educação e em saúde. De modo que, os sinais inicialmente esperados poderiam ser diferentes para cada classe de despesas.

Por exemplo, a variável “RIG_ORÇ” se relaciona negativamente com a magnitude das alterações de despesas correntes, em educação e em saúde. Ao passo que está positivamente relacionada à magnitude das alterações de despesas de capital. Isso indicaria que, quanto maior a rigidez orçamentária do município, maiores serão as revisões das estimativas de despesas de capital e menor a magnitude das relativas às despesas correntes, em educação e em saúde.

No entanto, essas relações não foram estatisticamente significativas, apesar da utilização de *proxies* semelhantes às adotadas por Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012) e Widyaningrum, Setiawan e Brahmana (2019). Conforme apresentado na tabela 14, os respectivos testes t apresentaram p-valor $> 0,10$, aceitando a hipótese de que inexistente relação linear entre as variáveis financeiras e a magnitude das revisões orçamentárias das classes estudadas.

Com isso, rejeitam-se as hipóteses formuladas por este estudo: a) H3 – a magnitude do *rebudgeting* é influenciada positivamente pelo nível de rigidez orçamentária; b) H4 - o *rebudgeting* é influenciado negativamente pelo grau de autonomia financeira; c) H5 - o *rebudgeting* é influenciado positivamente pelo superávit financeiro; d) H6 - o *rebudgeting* é influenciado negativamente pelo empréstimo líquido.

Assim como Lopes (2013), este estudo não identificou as variáveis financeiras, autonomia financeira e superávit financeiro, como determinantes do *rebudgeting*. No entanto, esses resultados não corroboram os achados das demais pesquisas relacionadas às revisões orçamentárias (ANESSI-PESSINA; SICILIA; STECCOLINI, 2012; WIDYANINGRUM; SETIAWAN; BRAHMANA, 2019; FÉLIX, 2020), nas quais as evidências apontam para a

existência de relação estatisticamente significativa entre variáveis financeiras e a magnitude das alterações orçamentárias, ao menos das despesas de capital ou correntes.

Nos modelos, foram inseridas variáveis de controle relativas a condições municipais que pudessem afetar o processo de revisão orçamentária de despesas. Os resultados indicam que a variável “LOC_GEO” tem relação significativa e negativa sobre a magnitude das alterações orçamentárias das despesas em educação. A partir disso, entende-se que os municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro promovem alterações orçamentárias nas despesas em educação em magnitude inferior aos demais municípios fluminenses.

Por sua vez, a variável “TAM” apresentou relação estatisticamente significativa somente com as alterações das despesas correntes. A dimensão populacional relaciona-se positivamente com a magnitude das alterações das despesas correntes. Nessa conformidade, quanto maior o tamanho populacional do município, maior será a magnitude das alterações das despesas correntes realizadas durante a execução orçamentária.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O orçamento público é um instrumento multifuncional e notadamente importante para a administração pública e todas as partes interessadas, visto que promove o planejamento, o controle e a comunicação das ações governamentais. Dada a sua natureza estimativa, ele está suscetível a alterações, a fim de torná-lo flexível para o enfrentamento de fatos imprevistos ou imprevisíveis, bem como mudanças de prioridade do governo. No entanto, essas revisões são menos transparentes e tendem a ser diluídas durante a execução orçamentária, as quais, em sua totalidade, atingem magnitudes capazes de modificar significativamente o orçamento inicial.

Este estudo teve como objetivo geral investigar a influência do grau de incrementalismo, do ciclo político e de variáveis financeiras sobre as alterações orçamentárias de despesas correntes, de capital, em educação e em saúde, realizadas pelos municípios fluminenses no período de 2014 a 2017. Essas variáveis foram escolhidas com base nas evidências encontradas na literatura internacional. O *rebudgeting* foi capturado pela magnitude do total de alterações realizadas durante o exercício financeiro. Para atingir esse objetivo, utilizou-se a regressão com dados em painel com o modelo *pooled*, com uma amostra final de 368 município-ano, compondo um painel balanceado.

As estatísticas descritivas apontam que as revisões orçamentárias, em média, são utilizadas para acrescer as dotações iniciais, elevando a autorização de despesas e a capacidade de gastos municipal. Esses orçamentos tendem a ser alterados a valores superiores em 12,32%, 17,41%, 8,45% e 19,87%, respectivamente, das dotações inicialmente previstas das despesas correntes, de capital, em educação e em saúde.

A partir da análise da distribuição de frequência, evidenciou-se a tendência de alterações aumentativas para as despesas correntes, em educação e em saúde. Contudo, revelou a tendência de revisões diminutivas nas despesas de capital. Cerca de 61% dos casos de alteração ocorreram no sentido de reduzir as dotações das despesas de capital, sendo 38,5% deles em mais de 20% das estimativas iniciais.

Esses resultados podem indicar a baixa qualidade do planejamento das despesas de capital, visto que tanto as alterações diminutivas, quanto as aumentativas ocorrem majoritariamente em valores superiores a 20%. Todavia, eles podem expressar também a vulnerabilidade das despesas de capital frente ao cenário de instabilidade político-econômica e a sua natureza discricionária. De qualquer modo, esse comportamento geral de redução frustra a expectativa de aperfeiçoamento e expansão das ações governamentais geradas pelo orçamento

inicial, bem como podem afetar diretamente a qualidade, a eficácia e a efetividade de políticas públicas.

Diferentemente das despesas de capital, quase 100% dos casos de alterações de despesas correntes ocorrem no sentido de crescer as dotações iniciais. Observou-se que os casos de revisões com magnitudes de mais de 20% deixam de ser a moda, elevando-se a ocorrência de casos em faixas inferiores, com a proximidade do período eleitoral. Esse resultado indica que a magnitude das revisões reduziu ao longo do quadriênio analisado.

Para as despesas funcionais, em ambos os casos, a tendência geral foi de alterações aumentativas em cerca de 82% e 94,8% dos casos das revisões nas despesas em educação e em saúde, respectivamente. Novamente, as alterações atingiram elevada magnitude em 2014 com moda "superior a 20%", sendo reduzidas em torno do ano eleitoral. Em relação a essas despesas funcionais, observa-se que a função educação está mais suscetível a revisões diminutivas.

A tendência de alterações aumentativas para essas três classes de despesas pode sugerir falhas recorrentes no planejamento orçamentário e a elevação da autorização de gastos públicos com menor análise e acompanhamento do poder Legislativo, dada a possibilidade de alteração previamente estabelecida na LOA e os respectivos elevados percentuais autorizados.

Os quatro modelos foram significativos como um todo, de modo a indicar a capacidade preditiva sobre a magnitude das alterações a partir das variáveis explicativas. Esses modelos apresentaram R^2 de 7,6% a 23,38%, sendo o com maior poder preditivo o elaborado para as despesas em educação.

A H1 é aceita para todos os modelos. Essa hipótese verificou a relação do grau do incrementalismo, a partir do desvio entre os orçamentos corrente e anterior, e a magnitude das revisões. Apesar de esse resultado corroborar estudos anteriores, a relação negativa e significativa entre os desvios e a magnitude deve ser interpretada como uma relação positiva entre o incrementalismo e o *rebudgeting*, dada o comportamento inverso entre a variável e a *proxy* utilizada. Esse resultado sugere o aumento da magnitude das revisões durante a execução do orçamento, dado o elevado grau de incrementalismo utilizado na elaboração orçamentária para simplificar o processo decisório.

A influência do ciclo político foi testada pela H2. Somente a variável referente ao ano pré-eleitoral não foi significativa apenas para as despesas de capital, todas as demais situações as variáveis políticas foram estatisticamente significativas. Contudo, verificou-se relação negativa. Esse resultado aponta que a H2 foi parcialmente aceita, tendo em vista que o ciclo político é significativo, porém tem relação negativa com a magnitude das revisões do orçamento.

Esse resultado não corrobora completamente a experiência internacional, no entanto, a análise das distribuições de frequência fornece indícios de que as alterações têm as suas magnitudes reduzidas em todo do ciclo eleitoral. Contudo, apesar de os dados da pesquisa sugerirem que há uma melhora no planejamento em torno do período eleitoral, em função das reduções das magnitudes, essa conclusão deve ser vista como cautela. As finanças do estado do Rio de Janeiro foram deterioradas pelas sucessivas quedas de receitas tributárias, de PIB e de receitas de *royalties* no quadriênio analisado, sendo interessante realizar investigações sobre a influência das finanças estaduais sobre o processo de *rebudgeting* dos governos municipais.

As variáveis financeiras não foram estatisticamente significativas, de forma que as hipóteses H3, H4, H5 e H6 foram rejeitadas. Não houve verificação de relações lineares entre a rigidez orçamentária, a autonomia financeira, o superávit financeiro e o empréstimo líquido, a partir das *proxies* utilizadas, e a magnitude das alterações orçamentárias das despesas, contrariando a expectativa gerada pela literatura internacional.

Esses resultados levantam questionamentos até que ponto é possível importar literaturas e quais cuidados devem ser tomados para adequação ao contexto local e comparação às evidências internacionais. Embora a Itália tenha uma estrutura federalista, por exemplo, o federalismo brasileiro possui a peculiaridade dos municípios serem reconhecidos como entes federativos autônomos como os estados e a União. Indaga-se se essa característica ímpar dos municípios brasileiros afetaria a análise do *rebudgeting* de despesas a partir de evidências obtidas em outros contextos de governo local, assim como a possibilidade de comparação de resultados.

Por sua vez, foram verificadas relações significativas com as variáveis de controle. Os resultados indicam que a localização geográfica afeta negativamente a magnitude das alterações orçamentárias nas despesas em educação, de sorte que os municípios da região metropolitana promovem revisões com magnitude inferior aos demais. A dimensão populacional afeta positivamente as atualizações de despesas correntes, sugerindo que, quanto maior o tamanho populacional, maior tende a ser a magnitude das alterações de despesas correntes realizadas durante a execução orçamentária.

A presente pesquisa descreveu a magnitude e a tendência das alterações orçamentárias, inclusive compará-las com as experiências de governos locais estrangeiros, com a finalidade de viabilizar o alcance do objetivo geral de investigar a sua relação com possíveis determinantes. Além disso, pretendeu explorar um fenômeno pouco investigado tanto pela literatura nacional, como pela internacional.

Isso reflete uma das limitações deste estudo, dado que a inexistência de um aporte teórico consolidado, bem como a divergência de evidências em contextos locais distintos dão sustentação incipiente às discussões. No entanto, a replicação dessas análises quantitativas em outros contextos locais e/ou com amostras maiores promoverão a robustez dos determinantes a partir de novas evidências, como também evidenciarão casos interessantes a serem aprofundados com suporte da abordagem qualitativa, possibilitando o avanço do conhecimento do fenômeno e gerando insumos para a construção de uma base teórica.

É importante ressaltar que os resultados devem ser considerados apenas para a amostra e o período analisado, dada a natureza não probabilística da amostra. A captura do processo de *rebudgeting* por meio do total da magnitude das alterações é outra limitação do estudo. Em função disso, recomenda-se a realização de estudos de casos capazes de considerar o volume de cancelamento de créditos adicionais ocorridos ao longo do exercício financeiro.

Isso porque a percepção da magnitude de alteração como indicador de qualidade do planejamento governamental pode ser distorcida pelo montante de cancelamentos efetivados. Pode-se abrir um elevado montante de créditos adicionais e, posteriormente, efetivar cancelamentos, de modo que, ainda que o orçamento tenha sofrido alterações significativas, a dotação atualizada em dezembro seja próxima da inicialmente prevista. Esse cenário poderia ser indevidamente interpretado como um planejamento adequado, com baixa alteração, pois não considera aquelas encobertas pelos posteriores cancelamentos.

O comportamento da amostra em relação às revisões sugere que o *rebudgeting* é um recorrente e relevante elemento utilizado para complementar ao orçamento inicial. A possibilidade de alterar a LOA com certo nível de facilidade pré-concebida pode contribuir para que as etapas de elaboração (Poder Executivo) e aprovação (Poder Legislativo) sejam esvaziadas e não-efetivas, considerando que o produto gerado por elas pode ser facilmente retificado ao longo do exercício. Em meio à discussão quanto ao uso cerimonial do orçamento público, faz-se frutuoso investigar como e em que proporção o *rebudgeting* contribui para os agentes políticos e administrativos esvaziarem o planejamento orçamentário, tornando-o uma peça de ficção.

Torna-se interessante ampliar a análise em nível nacional e estender o período do estudo, a fim de confirmar o comportamento das revisões em torno da proximidade do período eleitoral. Agregar a análise das despesas funcionais em assistência social seria interessante devido a importância dessas políticas públicas e a sua natureza fortemente discricionária, podendo ser revelado uma prática de *rebudgeting* muito mais intensa do que as observadas em educação em saúde. Entendendo que as alterações podem impactar negativamente o planejamento público,

indaga-se como e em que medida as revisões do orçamento podem prejudicar a formulação, a implementação, a execução e a avaliação de políticas públicas específicas nas áreas de educação e saúde, bem como as demais funções de atuação estatal.

Sugere-se também a utilização de outros determinantes apontados pela literatura, como também de novas *proxies* para representar as variáveis financeiras, dado que, a partir das utilizadas neste estudo, não foi possível verificar relação com as revisões orçamentárias, demonstrando outra limitação do estudo, tendo em vista as evidências internacionais.

Este estudo proporcionou resultados capazes de contribuir com a literatura de *rebudgeting* e orçamento público, no entanto, o recorte e a metodologia utilizados permitem análises específicas e possuem limitações, de modo que foram exteriorizados alguns pontos de inquietações neste capítulo, cuja análise demandaria outros métodos e perspectivas. A partir da investigação em profundidade com o suporte da abordagem qualitativa, pode-se pesquisar: a) a contribuição das revisões orçamentárias para o descrédito e o uso cerimonial do orçamento; b) a percepção dos principais atores políticos e administrativos em relação ao *rebudgeting*; c) o impacto das alterações orçamentárias sobre o ciclo de políticas públicas; d) a influência da peculiaridade do federalismo brasileiro sobre o *rebudgeting* e a comparação internacional; e) o entendimento dos gestores públicos sobre o impacto das alterações sobre o processo orçamentário.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. L. **Finanças públicas, democracia e accountability**. IN: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. (Org.). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.
- ALBUQUERQUE, C. M.; MEDEIROS, M. B.; FEIJÓ, P. H. F. **Gestão de finanças públicas**. 2ª ed. Brasília: Coleção de Finanças Públicas, 2008.
- ALESANI, D. Rethinking Budgeting as Continuous Process. **Public Administration Review**, v. 72, n. 6, p. 885-886, 2012.
- ALVES, M. A. O modelo incremental como teoria para o processo orçamentário. **RBPO – Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 6, n. 2, p. 124-137, 2016.
- ANESSI-PESSINA, E.; SICILIA, M. Biased Budgeting in the Public Sector: Evidence from Italian Local Governments. **Local Government Studies**, v. 41, n. 6, p. 819-840, 2015.
- ANESSI-PESSINA, E.; SICILIA, M.; STECCOLINI, I. Budgeting and *Rebudgeting* in Local Governments: Siamese Twins? **Public Administration Review**, v. 72, n. 6, p. 875-884, 2012.
- ANESSI-PESSINA, E.; SICILIA, M.; STECCOLINI, I. *Rebudgeting*: Scope, Triggers, Players. **Budgetary Research Review**, v. 5, n. 1, p. 15-29, 2013.
- ANESSI-PESSINA, E.; SICILIA, M.; STECCOLINI, I. Public sector budgeting: a European review of accounting and public-management journals. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 29, n. 3, 2016.
- AQUINO, A. C. B.; AZEVEDO, R. R. The budgetary unrealism in Brazilian municipalities. **Business & Management Review**, v. 5, n. 1, Special Issue, jun., 2015.
- AQUINO, A. C. B.; AZEVEDO, R. R. Credibilidade dos orçamentos em municípios brasileiros. **SSRN**, 2015.
- AQUINO, A. C. B.; AZEVEDO, R. R. O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. **Revista de Contabilidade e Organizações**, 10 (26), p. 63-76, 2016.
- AZEVEDO, R. R. **Imprecisão na estimativa orçamentária dos municípios brasileiros**. Dissertação (mestrado) — Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2014.
- BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 15 dez. 2020.
- _____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_3/constituicao/Constituicao Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_3/constituicao/Constituicao%20Compilado.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2020.

_____. **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999.** Ministério de Orçamento e Gestão/SOF, Brasília. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do § 1º, do art. 2º, e § 2º, do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; estabelece conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências. Secretaria de Orçamento Federal. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: < http://siops.datasus.gov.br/Documentacao/port_42.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2021.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 15 dez. 2020.

_____. **Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001.** STN/SOF, Brasília. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: < https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/14102014_Portaria_interministerial_1632001.pdf >. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRETSCHNEIDER, S. I; SCHROEDER, L. Revenue Forecasting, Budget Setting and Risk. **Socio-Economic Planning Sciences**, v. 19, n. 6, p. 431-439, 1985.

BRETSCHNEIDER, S. I; STRAUSSMAN, J. J; MULLINS, D. Do Revenue Forecasts Influence Budget Setting? A Small Group Experiment. **Policy Sciences**, v. 21, n. 4, p. 305-325, 1988.

BROOKS, C. **Introductory econometrics for finance.** 2nd edition. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2008

CAIDEN, N. Public budgeting amidst uncertainty and instability. **Public Budgeting & Finance**, v. 1, n. 1, p. 6-19, 1981.

CARVALHO, D. **Orçamento e contabilidade pública.** 6ª ed. São Paulo: Elsevier, 2014.

CORNIA, G. C.; NELSON, R. D.; WILKO, A. Fiscal planning, budgeting and *rebudgeting* using revenue semaphores. **Public Administration Review**, v. 64, n. 2, p. 164-179, 2004.

DOUGHERTY, M. J; KLASE, K. A; SONG, G. S. Managerial Necessity and the Art of Creating Surpluses: The Budget-Execution Process in West Virginia Cities. **Public Administration Review**, v. 63, n. 4, p. 484-497, 2003.

FÁVERO, L. P.; BELFIORE, P.; SILVA, F. L.; CHAN, B. L. **Análise de dados:** modelagem multivariada para tomada de decisões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FÉLIX, M. A. C. **Modificações orçamentais nos municípios portugueses:** análise da magnitude e determinantes. Dissertação (mestrado) – Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga, 2020.

FORRESTER, J. P; MULLINS, D. R. *Rebudgeting:* The Serial Nature of Municipal Budgetary Processes. **Public Administration Review**, v. 52, n. 5, p. 467-473, 1992.

FURTADO, J. R. C. Créditos adicionais versus transposição, remanejamento ou transferência de recursos. **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 106, p. 29-34, 2005.

FURTADO, S. I. J. **A sobreorçamentação da receita nos municípios portugueses e seus determinantes**: uma análise empírica de 2005-2014. Dissertação (mestrado) — Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2016.

GARSON, S. **Planejamento, orçamento e gasto com políticas públicas**: uma metodologia de apuração para Estados e Municípios. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2018.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 17^a ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GIACOMONI, J. Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária. In: CONTI, J.; SCAFF, F. F. (Coord.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. 1^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6^a ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOEMINNE, S.; GEYS, B.; SMOLDERS, C. Political fragmentation and projected tax revenues: evidence from Flemish municipalities. **Int. Tax Pub. Finance** 15 (3), 297–315, 2008.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria básica**. 5^a ed. Porto Alegre: Mc Graw Hill, 2011.

LINDBLOM, C. The science of “muddling through”. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

LOPES, S. I. F. **As determinantes das modificações orçamentais**: evidências empíricas dos municípios da Região Centro de Portugal. Dissertação (mestrado) — Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2013.

MARTINS, P.; CORREIA, L. Determinantes dos desvios orçamentais nos municípios portugueses. **Revista Portuguesa de Estudos Regionais**, n. 39, p. 41-64, 2015.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**, São Paulo: Ed. Malheiros Editores, 2009.

MENDES, S. **Administração financeira e orçamentária**. 4^a ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

MORAIS, A. **Direito constitucional**. 29^a ed. São Paulo: Atlas, 2013.

PAGLIARUSSI, M. S. A organização temática da seção de estudos anteriores em artigos científicos. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 14, 2020.

PIRES, J. S. D. B.; MOTTA, W. F. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque Reflexão Contábil**, v. 25, n. 2, p. 16-25, 2006.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2^a ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

REIS, H. C.; MACHADO JUNIOR, J. T. **A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal**. 35^a ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2015.

REYES, D. C. Descentralização ou desconcentração: financiamento e regulação das políticas públicas a cargo de estados e municípios. In: REZENDE, F.; CUNHA, A. (Ed.). **A reforma esquecida II**. Obstáculos e caminhos para a reforma do processo orçamentário. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2014. p. 279-345.

ROCHA, C. M. C. Orçamento público no Brasil: um estudo dos créditos adicionais. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 4, n. 2, 2001.

ROCHA, D. G; MARCELINO, G. F; SANTANA, C. M. Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. *R. Adm.*, São Paulo, v. 48, n. 4, p. 813-827, 2013.

ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. **The American Economic Review**, v. 80, n. 1, p. 21-26, 1990.

SALITERER, I.; SICILIA, M., STECCOLINI, I. Public Budgets and Budgeting in Europe: State of the Art and Future Challenges. In: Ongaro E., Van Thiel S. (eds) **The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe**. Palgrave Macmillan, London, 2018.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. **Manual Técnico de Orçamento (MTO)**. Edição 2020. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília, 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 15 dez. 2020.

SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. 8ª Edição. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26>>. Acesso em: 10 dez. 2020.

SEDMIHRADSKA, L; HRUZA, F. *Rebudgeting* in Czech towns. **Ekonomická Reueu: Central European Review of Economic Issues**, v. 17, n. 3, p. 101-109, 2014.

SICILIA, M.; STECOLINI, I. Public budgeting in search for an identity: state of the art and challenges. **Public Management Review**, v. 19, n. 7, p. 905-910, 2017.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Ed. Malheiros Editores, 2009.

SILVA, C. A.; SUAVE, R; SILVA, F. A.; ROSA, F. S. Dinâmicas orçamentárias dos governos locais paranaenses: seguindo o incrementalismo ou equilíbrio pontuado? **RACE, Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, Joaçaba: Editora Unoesc, v. 19, n. 2, p. 299-316, maio/ago. 2020. Disponível em: <http://editora.unoesc.edu.br/index.php/race>. Acesso em: 02/dezembro/2020.

SILVA, M. C. S; NASCIMENTO, J. C. H. B.; SILVA, J. D. G. S. Teoria do equilíbrio pontuado: uma análise da execução orçamentária no Estado do Rio de Janeiro (2002-2018). **Revista Facultad de Ciencias Económicas**, v. 28, n. 1, p. 27-46, 2020.

VECCHIA, E. D.; MONTROYA, M. A. Orçamento e planejamento municipal: um estudo de caso. **Revista de Economia Política**, v. 22, n. 2 (86), p. 136-155, abr/jun, 2002.

WIDYANINGRUM, W.; SETIAWAN, D.; BRAHMANA, R. K. Factors affecting *rebudgeting* in local government: from organizational feature to political variables. **International Journal of Economics and Management**, v. 13, n. 1, p. 139-152, 2019.

WILDAVSKY, A. B. **Politics of the budgetary process**. Boston: Little, Brown, 1964.