



84

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

Mestre/MSc. Leonardo Batista Assunção [ORCID iD](#), Doutor/Ph.D. Olavo Venturim Caldas [ORCID iD](#)

Fucape, Vitória, ES, Brazil

**Mestre/MSc. Leonardo Batista Assunção**

[0000-0001-8593-2023](#)

**Programa de Pós-Graduação/Course**

MESTRADO EM CONTABILIDADE E ADMINISTRAÇÃO - MARANHÃO

**Doutor/Ph.D. Olavo Venturim Caldas**

[0000-0001-9188-3061](#)

**Programa de Pós-Graduação/Course**

Doutor em Ciências Contábeis

### Resumo/Abstract

Este artigo objetivou verificar se os atributos qualitativos do prefeito e fatores orçamentários têm relação com o volume de créditos adicionais abertos em grandes municípios brasileiros, com suporte na teoria dos Ciclos políticos. Consistiu em um estudo descritivo e quantitativo para uma amostra de 154 entes, usando regressão linear múltipla em painel para análise. As evidências sugerem que a experiência e o grau de instrução dos prefeitos são fatores negativamente associados ao volume de créditos adicionais utilizados nos orçamentos municipais. Os achados também demonstram relação significativa entre o nível de realização da arrecadação, o nível de investimento público e dependência financeira com os ajustes efetuados nos orçamentos. Os resultados sinalizam que, apesar do capital humano dos prefeitos e das condições orçamentárias serem relevantes para explicar o uso de créditos adicionais, existe a presença de comportamentos oportunistas dos prefeitos nos ciclos políticos com o aumento da utilização desse item em função da proximidade do calendário eleitoral local.

### Modalidade/Type

Artigo Científico / Scientific Paper

### Área Temática/Research Area

Contabilidade e Setor Público (CSP) / Accounting and Public Sector

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

### **RESUMO**

Este artigo objetivou verificar se os atributos qualitativos do prefeito e fatores orçamentários têm relação com o volume de créditos adicionais abertos em grandes municípios brasileiros, com suporte na teoria dos Ciclos políticos. Consistiu em um estudo descritivo e quantitativo para uma amostra de 154 entes, usando regressão linear múltipla em painel para análise. As evidências sugerem que a experiência e o grau de instrução dos prefeitos são fatores negativamente associados ao volume de créditos adicionais utilizados nos orçamentos municipais. Os achados também demonstram relação significativa entre o nível de realização da arrecadação, o nível de investimento público e dependência financeira com os ajustes efetuados nos orçamentos. Os resultados sinalizam que, apesar do capital humano dos prefeitos e das condições orçamentárias serem relevantes para explicar o uso de créditos adicionais, existe a presença de comportamentos oportunistas dos prefeitos nos ciclos políticos com o aumento da utilização desse item em função da proximidade do calendário eleitoral local.

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

### **1. INTRODUÇÃO**

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

Conforme a literatura, as alterações do orçamento público são influenciadas por conjunturas institucionais, ambiente econômico e decisões de agentes que operam a despesa pública (Rocha, Marcelino, & Santana, 2013; Milanezi & Monte-Mor, 2017; Baldissera, Silva Costa, Dall'Asta, & Fiirst, 2019). No entanto, no cenário brasileiro, isso parece ser uma tendência recorrente, pois houve crescimento desse fenômeno o que possibilita questionar se o orçamento público realmente tem sido utilizado como uma peça de planejamento (Rocha et al., 2013; Fonseca 2016). Pesquisas apontam acentuadas alterações ao orçamento com créditos adicionais em desrespeito ao critério da excepcionalidade e da vinculação às finalidades legais vigentes (Fonseca, 2016; Milanezi & Monte-Mor, 2017; Rodrigues & Veríssimo, 2018).

Além disso, estudos internacionais sinalizaram comportamentos intencionais de líderes governamentais, com políticas expansionistas nos gastos em períodos de corrida eleitoral em movimentos de ciclos políticos (Veiga & Veiga, 2007; Sakurai & Menezes-Filho, 2011; De Haan & Klomp, 2013; Goeminne & Smolders, 2014; Setiawan & Rizkiah, 2017). Sjahrir, Kis-Katos e Schulze (2013) e Chortareas, Logothetis e Papandreou (2016) argumentam que a presença desses ciclos em componentes desagregados de despesas públicas é mais perceptível em governos locais. Nesta lógica, alguns estudos sobre créditos adicionais no Brasil apontaram associação entre indicadores fiscais e políticos (Rocha et al., 2013; Fonseca, 2016; Rodrigues & Veríssimo, 2018; Baldissera et al., 2019), sem, contudo, avaliar os efeitos intrínsecos das qualidades dos representantes eleitos no nível de alterações orçamentárias, lacuna que este estudo buscou preencher.

Os municípios brasileiros apresentam forte descentralização administrativa e autonomia para escolher políticas públicas mais específicas à população e com isso são ambientes favoráveis para estudar a influência dos gestores públicos no desempenho orçamentário, pois suas decisões refletirão futuramente nos níveis de qualidade social, financeira e sustentável

desses entes (Avellaneda & Gomes, 2017). Como o desempenho pode variar consideravelmente entre governos, há razões que fortalecem essa investigação (Congleton & Zhang, 2013; Jochimsen & Thomasius, 2014). Uma delas é que os eleitores utilizam as informações sobre a qualificação dos potenciais candidatos para atualizar suas crenças sobre competências e experiências para geralmente atribuir os sucessos e fracassos políticos aos tomadores de decisões individuais (Freier & Thomasius, 2016; Avellaneda & Gomes, 2017). Outra razão decorre de que prefeitos deveriam atuar com consciência fiscal, ao buscar estratégias que maximizem o bem-estar com níveis ótimos de endividamento, alavancando o desenvolvimento local (Moessinger, 2012).

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

Assim, além de considerar aspectos orçamentários inerentes ao contexto brasileiro, esta pesquisa avançou ao testar a influência do perfil de gestores sobre a execução do orçamento público. Desta feita, buscou-se verificar a relação entre os atributos qualitativos do prefeito e fatores orçamentários com o volume de créditos adicionais utilizados em municípios brasileiros com mais de 200 mil habitantes. A escolha destes entes justifica-se por apresentarem maiores níveis de arrecadação própria e maior variabilidade na execução orçamentária, estando mais sujeitos a alterações nos planejamentos quando comparados aos municípios menores. Além disso, a nível nacional, destacam-se pela representatividade na atividade econômica do país, o que desperta acirrada competitividade política local em pleitos eleitorais.

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

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

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1. Processo orçamentário e créditos adicionais**

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

A Lei Orçamentária Anual (LOA) contempla as previsões de receita bem como a fixação da despesa, a fim de regular o plano de trabalho do governo sobre as políticas econômicas e financeiras adotadas (Lei n. 4.320, 1964). A execução desta ferramenta limita os gestores a alocar os recursos conforme o planejado, a fim de evitar desvios de finalidade, embora comporte exceções (Oliveira & Ferreira, 2017). Quando o orçamento é aprovado, no ambiente brasileiro, as alterações são comumente realizadas por créditos adicionais (Santos & Alves, 2011). Os créditos adicionais consistem em autorizações de despesa não computadas ou dotações insuficientes no orçamento, para suprir finalidades distintas, sendo classificados em suplementar, especiais e extraordinários (Lei n. 4.320, 1964).

Alguns estudos investigaram o comportamento desse componente do orçamento no país (Santos & Alves, 2011; Rocha et al., 2013; Fonseca, 2016; Milanezi & Monte-Mor, 2017; Rodrigues & Veríssimo, 2018; Baldissera et al., 2019). Santos e Alves (2011) constataram, após advento da implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), redução nas discricionariedades orçamentárias e avanços em índices de comportamento fiscal de municípios, porém sem os efeitos esperados para o indicador de créditos adicionais. Rocha et al. (2013) concluíram que, quase a totalidade de créditos extraordinários usados em mais de uma década pela União desobedeceram aos critérios legais da imprevisibilidade e urgência.

Fonseca (2016) apontou que o volume de créditos emergenciais utilizados pelo governo federal ultrapassou importantes pastas de políticas públicas, colaborando com o déficit fiscal do país. Sob o aspecto do controle, Milanezi e Monte-Mor (2017) revelaram que o uso de suplementações no orçamento acima dos limites legais em municípios capixabas aumenta significativamente as chances de aprovações com ressalvas das contas dos prefeitos pelos tribunais de contas. Os achados de Rodrigues e Veríssimo (2018) indicaram que o poder atribuído a liderança de políticos no Brasil impacta positivamente nos níveis de utilização de créditos extraordinários. Já Baldissera et al. (2019) apontou que características políticas de prefeitos tem relação significativa com a abertura de créditos adicionais em municípios paranaenses.

## **2.2. Atributos do prefeito e impactos nas finanças locais**

Pesquisas têm abordado como as características dos políticos podem influenciar as decisões eleitorais, os resultados fiscais e orçamentários em entes públicos e os achados ainda são divergentes (De Paola & Scoppa, 2011; Congleton & Zhang, 2013; Jochimsen & Thomasius, 2014; Efobi, 2015; Freier & Thomasius, 2016).

De Paola e Scoppa (2011), demonstrou que o perfil dos representantes destinados a governar pelo povo é tido como fundamental na formulação e condução das decisões que possam afetar a qualidade de vida dos cidadãos. Há resultados também evidenciando que um maior nível educacional de representantes da política local pode ser fator impulsionador para o desenvolvimento da economia (Congleton & Zhang, 2013).

Jochimsen e Thomasius (2014) apontaram relação entre experiência anterior de ministros das finanças em cargos que tenha relação com o uso de informações financeiras e a diminuição das chances de decisões que provoquem déficits orçamentários. Freier e Thomasius (2016) detectaram efeitos da escolarização e da experiência nos votos, bem como relação significativa da experiência anterior e desempenho fiscal em municípios alemães. Similarmente, foram demonstrados resultados do efeito da qualificação e experiência de gestores em indicadores de despesas com pessoal e no aumento da captação de receitas de transferências discricionárias (Rocha et al., 2018).

Em municípios italianos, por exemplo, há evidências de que o nível de competição política local exerce influência significativa sobre a qualidade dos prefeitos escolhidos, quando se avalia o tipo de cargo já ocupado e o grau escolaridade (De Paola & Scoppa, 2011). Outro estudo em países europeus demonstrou que características intrínsecas dos ministros das

finanças nacionais como o nível de formação, experiência e ideologia são associados negativamente com o comportamento da dívida pública (Moessinger, 2012).

Efobi (2015) usou os atributos políticos de líderes de países africanos em um grupo de quatro características (sociodemográficas, ideologia, grau de instrução e experiência nas áreas fiscal, nacional e internacional) para testar a qualidade das instituições com foco em práticas corruptas e confirmou que os atributos dos gestores são determinantes para medir a profundidade que a corrupção institucional pode assumir. Já Avellaneda e Gomes (2017), ao investigar a qualidade gerencial em governos locais, não encontraram evidências de associação entre os atributos do prefeito (educação do gestor, idade, experiência pública) e a arrecadação de impostos, resultado contrário do que os autores esperavam.

Em outra análise, Sell, Beuren e Lavarda (2020) reportaram relação significativa de fatores contingenciais internos ao governo – liderança do prefeito, estrutura e tamanho - sobre o desempenho da receita corrente líquida de entes subnacionais catarinenses para um período de três mandatos de governo, não sendo a escolaridade significativa nas evidências obtidas. Ademais, Cabaleiro et al. (2018) avaliaram os efeitos de gênero dos gestores, em municípios espanhóis com déficits fiscais nos períodos de crise econômica, e demonstraram que apesar do sexo do representante não ter se relacionado com o nivelamento das mudanças de direção dos ajustes na categoria das despesas correntes globais, houve influência sobre os dimensionamentos em despesas segregadas atreladas a funções sociais.

Tendo em vista os dados da literatura e que o modelo local de decisões para modificar as políticas orçamentárias cabe com certa discricionariedade aos chefes dos executivos por titularidade (Rocha et al., 2013; Oliveira & Ferreira, 2017), espera-se que prefeitos mais experientes e com maior nível de instrução possam tomar decisões mais racionais sobre o gasto público por conhecerem melhor as práticas de execução do orçamento, esforçando-se com suas equipes para a formulação de um planejamento mais adequado à realidade, visando também reduzir as mudanças recorrentes das programações do gasto ao longo ano (Avellaneda & Gomes, 2017; Freier & Thomasius, 2016; Efobi, 2015; Jochimsen & Thomasius, 2014; Congleton & Zhang, 2013). Desta forma, têm-se as seguintes hipóteses de pesquisa a serem testadas:

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

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

### **2.3. Ciclos políticos e gasto público**

Nos ciclos políticos, os governantes tendem a manipular políticas macroeconômicas em períodos pré-eleitorais, aproveitando-se da pouca racionalidade do eleitor nas suas escolhas políticas para criar circunstâncias propícias à reeleição (Nordhaus, 1975; Rogoff, 1990; De Haan & Klomp, 2013). Mais recentemente, Setiawan e Rizkiah (2017) afirmam que a força propulsora desse fenômeno origina-se justamente da assimetria informacional sobre a profundidade do conhecimento do eleitor sobre as reais competências dos titulares.

Um estudo empírico em municípios portugueses constatou a presença desse ciclo em despesas por meio de comportamentos oportunistas dos representantes eleitos (Veiga & Veiga, 2007). Foucault et al. (2008) testaram as interações de gastos e movimentos políticos entre os municípios franceses e revelaram que, em anos anteriores às eleições, há presença de movimentos intencionais de prefeitos com a expansão dos gastos públicos em todas as categorias de despesas e propensão à queda após os pleitos. O alinhamento partidário entre governos também se apresentou como forte indicativo para implantação de políticas sobre o gasto público em ciclos políticos (Corvalan, Cox, & Osorio, 2018).

Sjahrir et al. (2013) detectaram, ainda, em municípios da nova Indonésia, que a magnitude dos ciclos orçamentários políticos aumenta quando o formato de eleições é direto e, principalmente, se o político for candidato à reeleição. Há correlações maiores dos ciclos políticos em distritos com despesas discricionárias do governo (Sjahrir et al., 2013). Goeminne e Smolders (2014) também encontraram associação positiva entre eleições e políticas governamentais de investimento público em governos locais da Bélgica. Os autores argumentam que, por apresentar alta dependência de critérios políticos, os investimentos públicos tendem a aumentar com a proximidade do calendário eleitoral.

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

Aspectos demográficos e socioeconômicos também se mostraram relevante na explicação da composição de despesas locais com ciclos políticos (Veiga & Veiga, 2007; Goeminne & Smolders, 2014; Yushkov, 2015; Balaguer-Coll, Prior, & Tortosa-Ausina, 2016; Corvalan et al., 2018). Alguns resultados apontaram ainda que mandatos eleitorais e a alternância de gestores (Sakurai & Menezes-Filho, 2011; Baldissera et al., 2019), como também o tempo de mandato e experiência política (Klein & Sakurai, 2015; Setiawan & Rizkiah, 2017) podem exercer influência sobre o comportamento de despesas públicas e a existência de ciclos políticos orçamentários em governos.

#### **2.4. Desempenho orçamentário no setor público**

Estudos internacionais recentes se preocuparam em obter evidências sobre o desempenho de variáveis orçamentárias e financeiras em governos locais (Anessi-Pessina & Sicilia, 2015; Benito et al., 2015; Boukari & Veiga, 2018; Bisogno, Cuadrado-Ballesteros, Santis, & Citro, 2019). Como contribuição ao cenário local, Santos e Alves (2011) indicaram que erros de estimativa de previsão/planejamento das receitas municipais aumentaram o volume de despesas locais mesmo com a efetivação da legislação de responsabilidade fiscal.

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

Também se verificou a associação entre determinantes demográficos e políticos com vieses orçamentários (Boukari & Veiga, 2018). Outra investigação empírica detectou ainda, evidências de que volumes de previsão da receita associa-se com investimentos em infraestrutura (Gonçalves, Funchal, & Bezerra Filho, 2017). Rodriguez Bolivar, Navarro Galera, Alcaide Munoz, e Lopez Subires (2016) apontaram os resultados orçamentários como fator de risco à sustentabilidade financeira de entes espanhóis.

Adiante, imprecisões do orçamento foram confirmadas em governos locais portugueses e franceses, demonstrando que municípios com maior discricionariedade para elaborar seus orçamentos apresentam piores estimativas que entes com maior autonomia fiscal (Boukari & Veiga, 2018). Em outro estudo, o volume de arrecadação foi positivamente associado ao tamanho da dívida total em prefeituras da Nova Zelândia (Ehalaiye, Botica-Redmayne, & Laswad, 2017).

Tradicionalmente, objetivando medir a qualidade do desempenho do planejamento orçamentário, alguns autores estabelecem foco no volume de execução das receitas em relação àquelas inicialmente alocadas aos planos (Santos & Alves 2011; Benito et al., 2015; Boukari &

Veiga, 2018). Para tanto, buscou-se selecionar com base na literatura apresentada, um indicador relacionado ao movimento das receitas que possa afetar as alterações nos orçamentos locais. Assim, espera-se que a capacidade do ente local em estimar corretamente as receitas e o poder de acerto na arrecadação ao longo do exercício tenha influência na correção do planejamento orçamentário e, desta forma, propõe-se a seguinte hipótese a ser testada empiricamente:

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

As transferências intergovernamentais também impactaram o gasto público e a autonomia financeira em diferentes países (Yushkov, 2015; Psycharis, Zoi, & Iliopoulou, 2016; Corvalan et al., 2018). Yushkov (2015) sugere relação positiva e significativa entre dependência de transferências financeiras e crescimento econômico em municípios russos. O grau de dependência financeira também teve associação significativa com a redução da autonomia fiscal e da flexibilidade de alocação das receitas na Grécia, indicando baixos índices arrecadação própria em contrapartida ao aumento considerável no total de transferências recebidas de terceiros (Psycharis et al., 2016).

Adicionalmente, Corvalan et al. (2018) identificou a existência de maiores volumes de transferência entre o governo central e gestões aliadas de municípios chilenos em períodos próximos às eleições. Bisogno et al. (2019) evidenciou ainda, que entes com maior autonomia financeira e menos dependentes de recursos de fontes externas tendem a apresentar maior nível de solvência orçamentária. Como o nível de dependência financeira geralmente é mensurado pela parcela que representa o montante de recursos de terceiros que um ente possui em relação aos seus recursos totais (Psycharis et al., 2016; Boukari & Veiga, 2018) e considerando que o modelo brasileiro adota o sistema de transferências financeiras de recursos entre entes de diferentes esferas, supõe-se que os montantes geralmente enviados por pertencerem a destinações de fontes vinculadas afetem a discricionariedade orçamentária do gestor, reduzindo as recorrentes mudanças na composição da despesa (Veiga & Veiga 2007; Psycharis et al., 2016; Corvalan et al., 2018), o que sugere a próxima hipótese de pesquisa:

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

Em outra esteira, os investimentos públicos, embora possam ter relação direta com o nível de endividamento local, impulsionaram governos a alcançar maiores índices de desenvolvimento social e oferta de melhores serviços à população (Balaguer-Coll et al., 2016; Ehalaiye et al., 2017). Uma investigação empírica detectou evidências de que a receita total prevista pelo estado se associa positivamente com o volume de despesas em infraestrutura realizados (Gonçalves et al., 2017).

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

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

Como os investimentos são componentes intrínsecos do orçamento, o perfil de governos tende a demonstrar o tamanho da prioridade para a execução nos planos propostos que busquem

o desenvolvimento (Santos & Alves, 2011; Setiawan & Rizkiah, 2017). Assim, a reserva orçamentária para realizar investimento público passa necessariamente pelos mandatários temporariamente responsáveis pelas decisões de alocação dos gastos, e com isso, a parcela dessas despesas pode variar substancialmente (Goeminne & Smolders, 2014). Seguindo esta corrente, espera-se que o volume de investimentos realizado pelos municípios, ao considerar suas características naturais de prazo e discricionariedade, possa afetar o comportamento da execução orçamentária e alavancar a utilização créditos adicionais, o que leva a próxima hipótese a ser testada:

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

### 3. METODOLOGIA DA PESQUISA

#### 3.1. Amostra e coleta de dados

Para atingir o objetivo proposto, esta pesquisa, quanto ao método, caracterizou-se como de natureza descritiva e quantitativa, com uso de dados secundários e corte longitudinal (Creswell, 2010). A amostra foi composta por dados disponíveis de 154 municípios brasileiros com população acima de 200 (duzentos) mil habitantes, com corte definido conforme as estimativas populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2019, capturando dois ciclos políticos no período de 2013 a 2019.

Não houve perda de dados das observações para as variáveis utilizadas, perfazendo o número total de 1078 observações finais. Quanto à coleta, as variáveis orçamentárias foram extraídas do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), como também dos portais de transparência dos entes. Por outro lado, as características dos prefeitos foram recolhidas do *website* do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e as informações socioeconômicas dos sites do IBGE e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP).

#### 3.2. Descrição das variáveis da pesquisa

A variável dependente foi definida pelo volume de alterações do planejamento inicial da LOA durante a execução orçamentária com créditos adicionais (CRED\_AD), representada pelo percentual (%) total de utilização de créditos especiais, suplementares e extraordinários anualmente abertos em relação ao orçamento inicial dos governos locais (Santos & Alves, 2011). O cálculo da variável foi obtido pela diferença entre a coluna dotação atualizada e dotação inicial detalhadas no Balanço Orçamentário (BO) já computando os eventuais cancelamentos ou reduções ocorridas (MCASP, 2020). A operacionalização da variável dependente deu-se da seguinte forma:

$$CRED\_AD (\%) = \frac{(Dotação atualizada - Dotação inicial)}{Dotação inicial}$$

Onde:

CRED\_AD (%): percentual de créditos adicionais totais abertos;

*Dotação inicial*: créditos iniciais aprovados na LOA;

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

Os créditos adicionais não puderam ser segregados por modalidade em virtude daquele demonstrativo contábil não disponibilizar tal informação, uma vez que as retificações orçamentárias são computadas de forma agrupada pelos valores totais. Os dados são referentes ao acumulado no último bimestre de cada ano (6º bimestre) dos balanços orçamentários que



compõem o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) enviado pelos municípios e acessível no SICONFI para consulta pública, e quando não disponíveis, sendo coletados diretamente dos portais eletrônicos dos municípios.

Para verificar a influência dos atributos dos governantes locais sobre a variável dependente, foram mensuradas as *proxys* para experiência do prefeito (EXP\_PREF) e para o grau de instrução do prefeito (ESC\_PREF) com base em estudos anteriores (Moessinger, 2012; Rocha et al., 2018; Freier & Thomasius, 2016; Jochimsen & Thomasius, 2014; Cabaleiro et al., 2018; Rocha et al., 2018; Avellaneda & Gomes, 2017).

Quanto aos fatores orçamentários, foram adicionadas as variáveis explicativas do indicador de realização da receita orçamentária (IRRO), de dependência financeira municipal (DF) e do nível de investimento (NI) seguindo outras pesquisas (Veiga & Veiga, 2007; Benito et al., 2015, Setiawan & Rizkiah, 2017; Boukari & Veiga, 2018). Foram incluídos controles no modelo para capturar associações referentes aos prefeitos e aos municípios. As variáveis dos atributos relativas à idade do prefeito (ID\_PREF) e ao gênero (GEN\_PREF), bem como aquelas relacionadas aos incentivos políticos representadas pelo mandato eleitoral (MAND\_ELE), maioria na câmara municipal (MA\_PREF) e ano pré-eleitoral (PREELE), baseadas na literatura de ciclos políticos (Veiga & Veiga, 2007; Klein & Sakurai, 2015; Chortareas et al., 2016; Setiawan & Rizkiah, 2017).

Já as variáveis socioeconômicas foram descritas por: (i) população (LOG\_POP), medida pelo tamanho populacional municipal em logaritmo; (ii) PIB municipal (PIB), representada pela renda per capita local em milhares de reais; e (iii) região (D\_REGIAO); que são *dummys* para as regiões dos municípios, tendo o sudeste como referência. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi acrescido para verificar se a qualidade educacional teve impacto sobre os créditos adicionais (Lourenço, Angotti, Nascimento, & Sauerbronn, 2017). Por fim, as variáveis orçamentárias foram deflacionadas a preços constantes com base no índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para o ano base de 2013.

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

População	LOG_POP	Tamanho do município em logaritmo.	+	Vicente et al. (2013), Corvalan et al. (2018)
Pib Per Capita	PIB	Pib do Município em Milhares/R\$.	+/-	Yushkov (2015)
Qualidade educacional	IDEB	Nota média IDEB séries iniciais e finais.	+	Lourenço et. al. (2017)
Região	D_REGIAO	<i>dummy</i> para região.	+/-	(IBGE)

Figura 1 – Descrição e Operacionalização das variáveis da pesquisa.

Fonte: Elaborado pelo autor.

### 3.3. Modelo econométrico

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

$$\text{CRED\_AD}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{EXP\_PREF}_{it} + \beta_2 \text{ESC\_PREF}_{it} + \beta_3 \text{IRRO}_{it} + \beta_4 \text{DF}_{it} + \beta_5 \text{NI}_{it} + \text{Controles}_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Onde:

$\beta_0$ : constante do modelo;

$\text{CRED\_AD}_{it}$ : percentual (%) dos créditos adicionais totais abertos em relação ao orçamento inicial pelo município  $i$  no ano  $t$ ;

$\beta_n X_{it}$ : variáveis independentes dos atributos do prefeito e orçamentárias;

$\text{Controles}_{it}$ : variáveis de controle do modelo em relação ao município e ao prefeito;

$\varepsilon_{it}$ : erro aleatório do modelo.

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

## 4. RESULTADOS

### 4.1. Estatísticas descritivas

As estatísticas descritivas seguem descritas abaixo, conforme a Tabela 1. Observa-se que os municípios utilizaram, em média, um volume de alterações no orçamento através de créditos adicionais em termos percentuais equivalentes a 8% do orçamento inicial. Ainda assim, existem entes que conseguiram manobrar o planejamento orçamentário em patamares superiores a 50%, o que revela acentuadas falhas nas estimações da LOA.

Tabela 1

#### Estatísticas Descritivas

Variáveis	Obs.	Média	Desvio padrão	Min.	Max.
CRED_AD	1078	0,08	0,07	0,00	0,77
EXP_PREF	1078	0,74	0,44	0	1
ESC_PREF	1078	0,84	0,36	0	1
IRRO	1078	0,91	0,14	0,39	1,72
DF	1078	0,61	0,11	0,29	0,88
NI	1078	0,06	0,03	0,002	0,26
ID_PREF	1078	50,97	11,05	25	84
GEN_PREF	1078	0,91	0,28	0	1
MAND_ELE	1078	0,74	0,44	0	1

MA_PREF	1078	0,43	0,49	0	1
PREELE	1078	0,29	0,45	0	1
LOG_POP	1078	12,90	0,70	12,08	16,32
PIB	1078	35,77	21,67	6,95	192,36
IDEA	1078	4,31	0,65	2,60	7,20

Fonte: Dados da pesquisa. Nota: a descrição das variáveis utilizadas encontra-se na Figura 1.

Por outro lado, os dados revelam que, em média, 74% dos prefeitos escolhidos já ocuparam algum cargo público (EXP\_PREF). Isso demonstra que a população tende a selecionar com base na experiência anterior dos prefeitos (Jochimsen & Thomasius, 2014; Freier & Thomasius, 2016). Além disso, a variável ESC\_PREF revelou satisfatório nível de formação dos representantes eleitos, evidenciando que, em média, 84% dos prefeitos em atividade possuíam nível de instrução em grau universitário completo.

Os dados também reportam existir baixa representatividade feminina no comando municipal e preferência em premiar candidatos prioritariamente homens e com certa idade, uma vez que, na amostra, as variáveis ID\_PREF e GEN\_PREF apresentaram médias de, respectivamente, 51 anos e 91% dos prefeitos sendo do gênero masculino. Já em relação às condições políticas dos prefeitos, verificou-se que, em média, 74% deles eram de primeiro mandato, sendo os demais reeleitos, bem como 43% dos chefes do executivo municipal tinham maioria do apoio político de vereadores nas câmaras legislativas.

No tocante aos dados orçamentários, o índice médio de acerto na realização da receita orçamentária (IRRO) foi de 0,91, apesar de haver erros de previsão com estimativas tendenciosas de superestimação e subestimação para alguns entes (39% e 172%). Foi demonstrada alta dependência financeira dos municípios (DF), onde, em média, 61% dos recursos correntes arrecadados são oriundos de transferências de terceiros. Percebeu-se, ainda, baixa priorização no nível de investimento (NI) realizado pelos governos locais, que representou, em média, apenas 6% do volume total das despesas destinadas ao município.

Tabela 2

**Volume de créditos adicionais (%) por faixa e ano**

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

Fonte: Dados da pesquisa. Nota: a tabela demonstra o valor em percentual (%) dos créditos adicionais abertos em relação ao orçamento inicial pelos municípios por faixa de intervalo e ano.

Ainda, através dos dados da Tabela 2, observou-se que as quantidades de municípios por ano, ao que parece, mantiveram-se certa constância nas faixas percentuais de créditos adicionais abertos, mostrando que geralmente os níveis de utilização de ajustes para determinados entes seguem padrões de limite, sendo a maior concentração na faixa de até 5%. Por outro lado, percentuais consideráveis da amostra (26,53% e 21,61%) flexibilizaram as despesas públicas dentro das faixas entre 5% e 25% em relação ao total orçado e pouco menos de 3% ultrapassaram a 25%.

Tabela 3

**Abertura de créditos adicionais por região**

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

Fonte: Dados da pesquisa. Nota: a tabela demonstra o valor médio em percentual (%) dos créditos adicionais abertos nos municípios por região.

Conforme Tabela 3, percebeu-se que a maioria dos municípios da amostra situa-se na região Sudeste, correspondendo a 48% do total. Em comparação as demais, a região que mais realizou alterações orçamentárias com créditos adicionais no período foi a Norte, com média aproximada de 11,31%. Em contrapartida, a região Nordeste apresentou menor índice de abertura nessa modalidade (4,22%).

Tabela 4

**Matriz de correlação entre as variáveis**

Variáveis	CRED_AD	EXP_PREF	ESC_PREF	IRRO	DF	NI
CRED_AD	1					
EXP_PREF	-0.07*	1				
ESC_PREF	-0.02	<b>0.08***</b>	1			
IRRO	<b>0.55***</b>	0.04*	0.04	1		
DF	0.04	-0.04	-0.04	-0.04	1	
NI	<b>0.30***</b>	-0.01	-0.03	<b>0.17***</b>	0.06*	1

Fonte: Dados da pesquisa. \*, \*\*, \*\*\* denotam, respectivamente, coeficientes significantes ao nível de 10%, 5% e 1%.

Ainda, de acordo com a Tabela 4, verificaram-se correlações positivas e significativas a 1% do indicador de realização da receita e do nível de investimento com a variável dependente.

## 4.2. Discussão dos resultados

A Tabela 5 retrata os resultados da regressão para o modelo (1). Como se pode observar, o modelo foi significativo a 1% e o poder explicativo do ajustamento pelo coeficiente de determinação  $R^2$  demonstrou que as variáveis independentes influenciam em cerca de 43% na variação da variável (CRED\_AD).

Os resultados demonstram relação significativa e negativa a 1% (p-valor 0.008) entre a experiência do prefeito e abertura de créditos adicionais, permitindo suportar a hipótese H1. Esta relação alinha-se com a literatura corroborando que gestores mais experientes podem tomar decisões mais prudentes sobre as finanças, com vistas à redução de formação de déficits fiscais e orçamentários (Congleton & Zhang, 2013; Jochimsen & Thomasius, 2014; Freier & Thomasius, 2016). Além disso, em municípios mais complexos, existe a necessidade de selecionar pessoas mais capacitadas em busca de maior eficiência com o uso de recursos públicos para lidar com as demandas sociais (Moessinger, 2012; Congleton & Zhang, 2013).

Tabela 5

**Efeito dos atributos do prefeito e de fatores orçamentários nos créditos adicionais**

Modelo 1 - Painel de Efeitos Aleatórios					
CRED_AD	Coef.	z	P-valor	[95% Conf. Interval]	
EXP_PREF	<b>-0.0135***</b>	-2.66	0.008	-0.0235	-0.0035
ESC_PREF	<b>-0.0128**</b>	-2.16	0.030	-0.0245	-0.0012
IRRO	<b>0.3022***</b>	19.96	0.000	0.2726	0.3319
DF	<b>-0.0745**</b>	-2.41	0.016	-0.1352	-0.0138
NI	<b>0.4486***</b>	7.37	0.000	0.3292	0.5679
ID_PREF	<b>0.0004*</b>	1.83	0.067	0.0000	0.0008
GEN_PREF	-0.0111	-1.50	0.133	-0.0256	0.0034
MAND_ELE	-0.0076	-1.58	0.114	-0.0170	0.0018
MA_PREF	0.0005	0.12	0.902	-0.0079	0.0090
PREELE	<b>0.0091**</b>	2.45	0.014	0.0018	0.0163
LOG_POP	<b>-0.0147***</b>	-3.03	0.002	-0.0242	-0.0052
PIB	<b>-0.0004**</b>	-2.47	0.013	-0.0006	-0.0001
IDEB	-0.0064	-1.46	0.145	-0.0151	0.0022

D_SUL	<b>0.0280***</b>	3.37	0.001	0.0117	0.0443
D_NORD	<b>-0.0191**</b>	-2.2	0.028	-0.0361	-0.0020
D_NOR	0.0152	1.24	0.214	-0.0088	0.0392
D_OEST	0.0178	1.50	0.133	-0.0054	0.0410
_Cons	0.0599	0.73	0.467	-0.1016	0.2214

n: 1.078 Wald Chi2: 599.51\*\*\* R<sup>2</sup>: 43,13

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

Fonte: Dados da Pesquisa. Foram incluídas *dummies* de região. \*, \*\*, \*\*\* denotam, respectivamente, significância ao nível de 10%, 5% e 1%.

Similarmente, a variável referente à escolaridade (ESC\_PREF) demonstrou coeficiente negativo e estatisticamente significativo a 5%, indicando que prefeitos com grau de instrução em nível universitário completo, em comparação aos demais, tendem a promover menor uso de créditos adicionais, o que sinaliza para a hipótese H2. Essas evidências convergem para os estudos de De Paola e Scoppa (2011), Moessinger (2012) e Rocha et al. (2018), demonstrando que o capital intelectual adquirido pode melhorar a qualidade na forma de conduzir o planejamento público. Além disso, prefeitos mais qualificados podem estar preocupados com os reflexos de suas decisões presentes no processo de prestação de contas futuras, e, deste modo, utilizam de menores alterações no orçamento (Milanezi & Monte-Mor, 2017).

A variável do indicador de realização da receita orçamentária (IRRO) revelou coeficiente positivo e significativo a 1%, reportando evidências de que o comportamento da variação da arrecadação influencia mudanças nas programações orçamentárias, o que suporta a hipótese H3. Este resultado era esperado e está alinhado com a literatura de que os erros de previsão orçamentária das receitas podem gerar mudanças na composição da despesa e com isso o aumento de elementos favoráveis à sua alteração (Benito et al., 2015; Boukari & Veiga, 2018). Além disso, a arrecadação, quando em excesso, pode servir como fonte para utilização pelos municípios de créditos adicionais futuros (Santos & Alves, 2011). Já em insuficiência, as despesas sofrem contingenciamentos a fim de evitar o descompasso entre os fluxos de caixa e os pagamentos de obrigações, o que impacta diretamente a execução de serviços essenciais à população (LC n. 101, 2000). Outra possível explicação sugere que maiores níveis de arrecadação podem permitir desvios de prioridades da gestão para acomodar despesas para determinado segmento, a exemplo dos juros e serviços da dívida (Anessi-Pessina & Sicilia, 2015).

O coeficiente da variável associada ao nível de dependência financeira (DF) apresentou sinal de relação esperado e estatisticamente significativo em 5%, permitindo aceitar a hipótese H4. Os resultados seguem convergentes com a literatura apontando que municípios altamente dependentes apresentam menor autonomia fiscal e opção de gerenciamento sobre os recursos enviados (Psycharis et al., 2016; Bisogno et al., 2019). Também parece que o fato das transferências financeiras se destinarem a custear despesas geralmente vinculadas a um propósito específico, especialmente quando se trata daquelas constitucionalmente previstas ou legais, acarreta a diminuição considerável da parcela discricionária de receitas para os gestores manipularem no decorrer da execução orçamentária (Sjahrir et al., 2013; Corvalan et al., 2018).

Detalhando o nível de investimento, observou-se associação positiva com o volume de créditos adicionais abertos, já que o coeficiente da variável (NI) apresentou maior magnitude, sendo positivo e significativo a 1% (p-valor 0.000). Esse resultado sinaliza para a confirmação da hipótese H5 sendo condizente com as pesquisas de Bisogno et al. (2019), Balaguer-Coll et al. (2016), Ehalaiye et al. (2017) e Rodriguez Bolivar et al. (2016). Como as decisões de investimentos públicos carregam alto poder político discricionário, as fixações de despesas para essas rubricas podem ser sublocadas ao orçamento ou serem prioridade apenas em períodos de visibilidade eleitoral (Rodriguez Bolivar et al., 2016; Setiawan & Rizkiah, 2017). Esse achado também pode indicar que essa situação advém do próprio processo orçamentário, que necessita

aprovar investimentos de longa maturação em cada exercício financeiro, o que permite que essas dotações sofram atrasos na execução e sejam adiados (Rocha et al., 2013).

Prefeitos de maior idade tendem a utilizar mais créditos adicionais, pois o coeficiente associado à variável (ID\_PREF), embora com baixa magnitude, foi positivo e estatisticamente significativo a 10%. A idade do prefeito também foi fator determinante para explicar o desempenho da receita corrente líquida em outro estudo (Sell et al., 2020). Não foi capturado efeito de gênero (GEN\_PREF) sobre a necessidade de alterações orçamentárias.

Quanto ao contexto político, coeficiente da variável (MAND\_ELE) não foi estatisticamente significativo, revelando que o primeiro mandato eleitoral, ao contrário dos achados de Baldissera et al. (2019), não sinalizou relação de comportamentos expansivos nas despesas pelos gestores em mandatos iniciais ao usar créditos adicionais. Da mesma forma, o fato de o prefeito ter apoio da maioria no poder legislativo local (MA\_PREF) é indiferente na utilização de créditos adicionais e isso pode demonstrar fragilidade no papel fiscalizatório de controle externo confiado pela população aos representantes das câmaras municipais sobre o uso de recursos públicos (Posner & Park, 2008).

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

Sob os aspectos socioeconômicos, percebeu-se que os coeficientes das variáveis LOG\_POP e PIB foram negativos e significativos, respectivamente, a 1% e 5%. Isso sugere que municípios mais populosos e com melhores condições de vida (renda) podem oferecer níveis de monitoramento com maior profundidade sob as gestões locais, demandando quantidades de informações e justificativas mais rigorosas sobre o uso dos recursos entregues na forma de impostos aos gestores (Vicente et al., 2013; Corvalan et al., 2018).

Não houve significância estatística entre qualidade da educação municipal (IDEB) e a abertura de créditos adicionais. Percebeu-se ainda, quanto às características regionais, que apenas os municípios localizados na região nordeste (D\_NORD) e sul (D\_SUL) apresentaram associação significativa em relação ao uso de créditos adicionais, enquanto as demais não foram estatisticamente significantes. Isso demonstra, parcialmente, que as diferenças regionais podem ser consideradas quanto à organização e à execução do planejamento orçamentário (Benito et al., 2015; Yushkov, 2015; Lourenço et al., 2017; Boukari & Veiga, 2018). Nesse caso, municípios com maiores níveis de desenvolvimento social como é o caso dos localizados na região sul parecem requisitar maior atuação e demanda ao poder público para oferecer serviços de melhor qualidade à população com os recursos orçamentários e assim, há maiores flexibilizações do gasto para atender tais necessidades (Santos & Alves, 2011), enquanto na região nordeste o efeito não foi o mesmo, sugerindo possibilidade de investigação desse fenômeno.

## 5. CONCLUSÕES

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

Os resultados empíricos revelam que a experiência e o grau de instrução dos prefeitos são fatores que atenuam a frequência de alterações executadas nos orçamentos municipais através de créditos adicionais. Tais achados convergem com a necessidade de escolha pela

população daqueles que podem apresentar melhor possibilidade de desempenho institucional e bem-estar à coletividade (Freier e Thomasius, 2016; Avellaneda & Gomes, 2017; Rocha et al., 2018). Também há evidências de que o grau de realização das receitas orçamentárias e o nível de investimentos estão associados a maiores ajustes ao orçamento público, enquanto a dependência financeira afeta negativamente esses ajustes. Isso pode sugerir que as técnicas de previsão da receita podem necessitar de revisão. Segundo, faz-se necessário maior priorização e alocação em investimentos a fim de gerar desenvolvimento, observando o endividamento. Terceiro, a alta dependência financeira pode estar gerando ociosidade fiscal e impedindo que municípios maximizem sua arrecadação.

Corroborando com a teoria dos ciclos políticos (Nordhaus, 1975; Rogoff, 1990; Veiga & Veiga, 2007; Chortareas et al., 2016), verificou-se que embora os níveis de alterações orçamentárias com créditos adicionais não sejam tão expressivos, em anos pré-eleitorais, há um aumento nessa prática, sinalizando comportamentos oportunistas. Detectou-se ainda, que aspectos socioeconômicos exercem efeito sobre a iniciativa no uso de créditos adicionais. Os resultados reforçam que, apesar do capital humano dos prefeitos e as condições orçamentárias exercerem iniciativa sobre modificações ao planejamento público, há a presença de ciclos políticos com o uso de créditos adicionais em função da agenda eleitoral municipal em grandes centros urbanos do país.

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

As limitações do estudo englobam a escolha das variáveis associadas à qualidade dos gestores, uma vez que outras medidas podem ser selecionadas. Além do mais, a amostra focou apenas em grandes municípios e em dois ciclos eleitorais, bem como a impossibilidade de detalhamento dos créditos adicionais foi condicionante a execução da pesquisa. Sugere-se, para pesquisas futuras, verificar o efeito de outras qualidades de governantes na utilização de cada uma das modalidades de créditos adicionais abertos (suplementar, especial e extraordinário) por municípios, estados, ou união, bem como em nível de função da despesa. Ademais, investigações sobre as razões de existirem regiões que utilizam em maior ou menor nível as alterações orçamentárias, como a utilização de créditos adicionais com foco em práticas de corrupção pode ser oportuna.

## REFERÊNCIAS

- Anessi-Pessina, E., & Sicilia, M. (2015). Biased budgeting in the public sector: Evidence from Italian local governments. *Local Government Studies*, 41(6), 819-840.
- Avellaneda, C., & Gomes, R. (2017). Mayoral quality and municipal performance in Brazilian local governments. *Organizações & Sociedade*, 24(83), 555-579.
- Balaguer-Coll, M., Prior, D., & Tortosa-Ausina, E. (2016). On the determinants of local government debt: Does one size fit all? *International Public Management Journal*, 19(4), 513-542.
- Baldissera, J., Silva Costa, R., Dall'Asta, D., & Fiirst, C. (2019). Influência das Características Políticas e Eleitorais Sobre a Abertura de Créditos Adicionais. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, 22(1), 101-117.
- Benito, B., Guillamón, M., & Bastida, F. (2015). Budget forecast deviations in municipal governments: Determinants and implications. *Australian Accounting Review*, 25(1), 45-70.
- Bisogno, M., Cuadrado-Ballesteros, B., Santis, S., & Citro, F. (2019). Budgetary solvency of Italian local governments: an assessment. *International Journal of Public Sector Management*, 2(2), 122-141.

- Boukari, M., & Veiga, F. (2018). Disentangling political and institutional determinants of budget forecast errors: A comparative approach. *Journal of Comparative Economics*, 46(4), 1030-1045.
- Brasil. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964 (1964). Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Recuperado em 15 maio, 2020, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm)
- Brasil. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (2000). Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, DF, 4 de mai. 2000. Recuperado em 18 maio, 2020, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)
- Brasil. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 5 de out.1988. Recuperado em 15 maio, 2020, de [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao.htm)
- Brasil. Ministério da economia (2020). Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. 8. Ed. - Brasília, 2018. Recuperado em 15 outubro, 2020, de [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:31484](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484)
- Cabaleiro Casal, R., & Buch Gómez, E. (2018). Adjustments in municipal fiscal crises. Are they different according to the gender of the mayor?. *Local government studies*, 44(2), 255-274.
- Castro, V., & Martins, R. (2016). Political cycles and government expenditures: evidence from Portugal. *Applied Economics Letters*, 23(1), 34-37.
- Congleton, R., & Zhang, Y. (2013). Is it all about competence? The human capital of US presidents and economic performance. *Constitutional Political Economy*, 24(2), 108-124.
- Chortareas, G., Logothetis, V., & Papandreou, A. (2016). Political budget cycles and reelection prospects in Greece's municipalities. *European Journal of Political Economy*, 43, 1-13.
- Corvalan, A., Cox, P., & Osorio, R. (2018). Indirect political budget cycles: Evidence from Chilean municipalities. *Journal of Development Economics*, 133, 1-14.
- Creswell, J. (2010). *Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto* (3a ed.) Porto Alegre: Artmed.
- De Haan, J., & Klomp, J. (2013). Conditional political budget cycles: a review of recent evidence. *Public Choice*, 157(3-4), 387-410.
- De Paola, M., & Scoppa, V. (2011). Political competition and politician quality: evidence from Italian municipalities. *Public Choice*, 148(3-4), 547-559.
- Efobi, U. (2015). Politicians' attributes and institutional quality in Africa: A focus on corruption. *Journal of Economic Issues*, 49(3), 787-813.
- Ehalaiye, D., Botica-Redmayne, N., & Laswad, F. (2017). Financial determinants of local government debt in New Zealand. *Pacific Accounting Review*, 29(4), 512-533.
- Fávero, L. (2013). Dados em painel em contabilidade e finanças: teoria e aplicação. *BBR-Brazilian Business Review*, 10(1), 131-156.
- Fonseca, R. (2016). *O orçamento público e suas emergências programadas: um estudo sobre a abertura de créditos extraordinários por medida provisória (2008-2015)* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília (UNB), Brasília, DF, Brasil.
- Foucault, M., Madies, T., & Paty, S. (2008). Public spending interactions and local politics. Empirical evidence from French municipalities. *Public Choice*, 137(1-2), 57.
- Freier, R., & Thomasius, S. (2016). Voters prefer more qualified mayors, but does it matter for public finances? Evidence for Germany. *International Tax and Public Finance*, 23(5), 875-910.



- Goeminne, S., & Smolders, C. (2014). Politics and public infrastructure investments in local governments: empirical evidence from Flemish municipalities (1996–2009). *Local Government Studies*, 40(2), 182-202.
- Gonçalves, L., Funchal, B., & Bezerra Filho, J. (2017). The Influence of Political Cycles on Public Investments in Infrastructure: A Study of Brazilian States from 2003 to 2014. *Revista de Administração Pública*, 51(4), 462-481.
- Gujarati, D., Porter, C. (2011). *Econometria Básica* (5a ed.) Porto Alegre: Bookman.
- Jochimsen, B., & Thomasius, S. (2014). The perfect finance minister: Whom to appoint as finance minister to balance the budget. *European Journal of Political Economy*, 34, 390-408.
- Klein, F., & Sakurai, S. (2015). Term limits and political budget cycles at the local level: evidence from a young democracy. *European Journal of Political Economy*, 37, 21-36.
- Lourenço, R., Angotti, M., do Nascimento, J., & Sauerbronn, F. (2017). Eficiência do gasto público com ensino fundamental: uma análise dos 250 maiores municípios brasileiros. *Contabilidade Vista & Revista*, 28(1), 89-116.
- Milanezi, A., & Monte-Mor, D. (2017). O efeito da utilização de créditos adicionais suplementares no julgamento das contas anuais dos municípios capixabas. *Anais do Congresso ANPCONT*, Brasil, 11.
- Moessinger, M. D. (2012). Do personal characteristics of finance ministers affect the development of public debt?. *ZEW-Centre for European Economic Research Discussion Paper*, (12-068).
- Nordhaus, W. (1975). The political business cycle. *The review of economic studies*, 42(2), 169-190.
- Oliveira, C., & Ferreira, F. (2017). O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. *Sequência*, 76, 183-212.
- Posner, P., & Park, C. (2008). Role of the Legislature in the Budget Process. *OECD Journal on Budgeting*, 7(3), 1-26.
- Psycharis, Y., Zoi, M., & Iliopoulou, S. (2016). Decentralization and local government fiscal autonomy: evidence from the Greek municipalities. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34(2), 262-280.
- Rocha, D., Marcelino, G., & Santana, C. (2013). Public budget in Brazil: the use of extraordinary credit as a mechanism for adjusting of the Brazilian budgetary execution. *Revista de Administracao*, 48(4), 813-828.
- Rocha, F., Orellano, V. I. F., & Bugarin, K. (2018). Elected in a close race: Mayor's characteristics and local public finances. *Economia*, 19(2), 149-163.
- Rodrigues, V., & Veríssimo, B. (2018). On Unchecked Leadership Empowerment: Analyzing Extraordinary Credits in Brazil. *Encuentro Latinoamericano. Journal of Political Science and International Relations*, 5(1), 25-44.
- Rodriguez Bolivar, M., Navarro Galera, A., Alcaide Munoz, L., & Lopez Subires, M. (2016). Risk factors and drivers of financial sustainability in local government: An empirical study. *Local Government Studies*, 42(1), 29-51.
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium political budget cycles. *American Economic Review*, 80(1), 21-36.
- Sakurai, S. N., & Menezes-Filho, N. (2011). Opportunistic and partisan election cycles in Brazil: new evidence at the municipal level. *Public Choice*, 148(1-2), 233-247.
- Santos, S., & Alves, T. (2011). O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal no desempenho financeiro e na execução orçamentária dos municípios no Rio Grande do Sul de 1997 a 2004. *Revista de Administração Pública*, 45(1), 181-208.

- Sell, F., Beuren, I., & Lavarda, C. (2020). Influência de fatores contingenciais no desempenho municipal: evidências inferenciais. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 14, e164058-e164058.
- Setiawan, D., & Rizkiah, F. (2017). Political budget cycles in municipalities: evidence from Indonesia. *International Journal of Business and Society*, 18(3), 533-546.
- Sjahrir, B., Kis-Katos, K., & Schulze, G. (2013). Political budget cycles in Indonesia at the district level. *Economics Letters*, 120(2), 342-345.
- Veiga, L., & Veiga, F. (2007). Political business cycles at the municipal level. *Public choice*, 131(1-2), 45-64.
- Vicente, C., Benito, B., & Bastida, F. (2013). Transparency and political budget cycles at municipal level. *Swiss Political Science Review*, 19(2), 139-156.
- Yushkov, A. (2015). Fiscal decentralization and regional economic growth: Theory, empirics, and the Russian experience. *Russian Journal of Economics*, 1(4), 404-41.