

**REFLEXO DE ERROS DE ESTIMAÇÃO DE ORÇAMENTO NA INSCRIÇÃO DE
RESTOS A PAGAR NOS ESTADOS BRASILEIROS**

AUTORES:

Maria Isaura da Costa Neta

Adriana Fernandes de Vasconcelos

Aluisio Mário Lins Souto

José Eduardo Bezerra Silva de Sousa

1 INTRODUÇÃO

É objeto de consenso a relevância da discussão acerca da gestão pública no âmbito acadêmico (VASCO NCELOS, 2018). Nesse sentido, fatores como o planejamento e a execução do orçamento público se destacam quanto ao desenvolvimento da administração pública, embora não se respaldem de críticas as ferramentas de gestão (SOUZA, 2016). Dentre os elementos que merecem uma análise mais minuciosa estão os restos a pagar.

As despesas que não foram pagas até o final do exercício em que foram empenhadas correspondem aos restos a pagar (VASCONCELOS, 2018). Esse elemento tem natureza extra-orçamentária, ou seja, têm caráter temporário (BRASIL, 2018) e tem se constituído como um impasse para a eficiência da gestão pública (LIMA; FIGUEIREDO; SANTOS, 2017), constatado no estudo de Vasconcelos (2018) sobre as IFES do Centro-Oeste, com média de 52% de inscrições em relação ao orçamento aprovado e no estudo de Amorim e Rosa (2018) que abordou a Prefeitura de Palhoça, em Santa Catarina, apresentando 7,86%.

Erros orçamentários de previsão assíduos e significativos podem comprometer a confiabilidade dessas previsões e, por conseguinte, impactar negativamente em políticas do governo (BOUKARI; VEIGA, 2018). Com a precisão comprometida, o planejamento da alocação de recursos pode correr em rumos diferentes dos traçados, e, dessa forma, prejudicar a liquidação dos restos a pagar.

Nesse cenário, a pesquisa se propõe a analisar a seguinte problematização: como a inscrição dos restos a pagar se comporta diante dos erros de estimação de orçamento (*budget forecast errors*)?

Dado o papel relevante da gestão de restos a pagar pela administração pública, torna-se imprescindível a análise de fatores que influenciam essas despesas públicas, para que se tenha um maior controle sobre estas, promovendo maior eficácia da gestão pública. O objetivo desse estudo recai sobre a avaliação da influência dos erros de previsão orçamentária sobre as inscrições nas despesas dos restos a pagar. Outrossim, a execução e a programação orçamentárias estão inerentemente associadas à questão dos erros de estimação e, desse modo, estão incluídos no arcabouço desta pesquisa.

O estudo se justifica na necessidade de conhecer melhor o comportamento dos restos a pagar, para, dessa forma, gerir de maneira mais eficiente esse elemento das contas públicas, evitando o comprometimento da qualidade da gestão. Nesse contexto, a análise dos fatores

elencados - erros de estimação orçamentários de receita e de despesa - frente à inscrição dos restos a pagar, pretende fornecer bases para tomada de decisão no governo, por meio da melhor compreensão dessas despesas, cujo volume de inscrições tem se alavancado no sistema público recentemente (AQUINO; AZEVEDO, 2017).

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Restos a pagar

A base conceitual para restos a pagar se encontra na Lei N° 4.320/64, em seu artigo 36, seguida de sua classificação, segundo o qual “consideram-se restos a pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas”. Os restos a pagar processados são aqueles que passaram pela fase de empenho e liquidação, restando apenas o pagamento. Já os restos a pagar não processados compreendem as despesas que foram empenhadas e ainda não passaram por liquidação ou pagamento (BRASIL, 1986).

A inscrição em restos a pagar se dá ao final de cada exercício, por meio do saldo das despesas empenhadas, e das quais não foi efetuado pagamento, com observância às circunstâncias econômicas e à disponibilidade de recursos, prezando pelo equilíbrio orçamentário (BRASIL, 2018). O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP estipula ainda que, embora a lei pretenda o pagamento dos restos a pagar com arrecadação do período de empenho correspondente destes, se não houver vinculação do ativo financeiro da receita arrecadada no período de ocorrência do empenho que deu origem aos restos a pagar com o seu respectivo passivo financeiro, o desajuste processual pode ocasionar detrimento da qualidade da gestão.

Isso poderá provocar, por exemplo, a abertura de créditos adicionais devido ao reconhecimento de um superávit primário que, de fato, foi motivado pela inobservância das previsões procedimentais legais. Desse modo, a receita do ativo financeiro que estaria comprometida com o pagamento de restos a pagar será provida aos termos da gestão, sorvendo a outros fins que não os seus próprios, provocando desarmonia entre os montantes de receita e despesa públicas (BRASIL, 2018).

Os restos a pagar constituem desafio para os gestores da administração pública por serem equiparados a uma parcela considerável do orçamento, existindo casos, como no estudo de Vasconcelos (2018), em que equivalem a mais da metade do orçamento aprovado. Além

disso, Aquino e Azevedo (2017) destacam a duração dos restos a pagar, que, em algumas entidades da administração pública, datam de mais de dez anos. Estes e outros fatores relacionados às características desses elementos os tornam objeções para a administração vigente.

2.2 Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é um documento no qual constam, em detalhes, as despesas fixadas e as receitas previstas para um exercício financeiro (RODRIGUES, 2019), e compreende os orçamentos fiscal, de investimento e de seguridade social (BRASIL, 1964). A proposta para o ano seguinte deve ser enviada pelo chefe do poder executivo até o dia 31 de agosto, tendo vigência para um ano, de forma a coincidir com o ano civil (BRASIL, 2020).

É vedada a apresentação de informações não pertinentes à fixação de despesas e previsão de receitas, com as devidas ressalvas, de acordo com o § 8º do artigo 165 da CF/88. Nesse sentido, a LOA classifica como exceção à vedação de dispositivo não constituinte de previsão de receita ou fixação de despesa, apenas tratando de créditos adicionais de espécie suplementares e operações de crédito, isto é, os restos a pagar não estão inclusos nessas disposições. O MCASP relata que a devolução de ingressos extraorçamentários não se sujeitam à autorização legislativa, logo, não integram a LOA. Os restos a pagar vêm a figurar no quadro de cotas trimestrais, estabelecidas após a promulgação da Lei de Orçamento, nos termos da Lei Nº 4.320/64, sendo contido nas operações extra-orçamentárias.

A lei orçamentária anual constitui fator fundamental para o bom desempenho da gestão pública, não só por estabelecer o modo de ação do governo, mas também pela designação de projeções, tratando do desenvolvimento de políticas públicas e planejamento de governo (ABREU; C MARA, 2015). Nesse cenário, a Lei Nº 4.320/64 estabelece as considerações ao se estimar receitas e fixar despesas, descritas no tópico a seguir.

2.3 Estimação e realização de valores de receitas e despesas

A estimação de receita deve ter por base a arrecadação ocorrida nos últimos três exercícios, considerando fatores de ordem conjuntural que afetem a arrecadação (BRASIL, 1964). Por sua vez, a fixação das despesas deve ocorrer de modo a promover o equilíbrio das contas públicas quanto à arrecadação e à despesa realizada, de modo a não esgotar os recursos em tesouraria; tanto quanto viabilizar a execução da programação orçamentária anual em consonância com a realização das disponibilidades (BRASIL, 1964). Ambas as previsões,

consoante à Lei Nº 4.320/1964, estão sujeitas a alterações e ajustes, conforme a consolidação de novas circunstâncias no exercício. Os valores estimados, bem como os realizados ao final de cada ano, devem constar no Balanço Orçamentário (BRASIL, 2018).

Nas pesquisas internacionais são tratados os valores previstos ou estimados para receitas e despesas, considerando o documento orçamentário aprovado no ano anterior (*forecasted values*). Esses valores se contrapõem aos valores materializados, isto é, o que de fato se realizou quando às despesas e às receitas (*actual values*) (BOUKARI; VEIGA, 2018).

Cabe salientar ainda que a LRF estabelece, em seu artigo 12, que as previsões de receita devem levar em consideração alterações legislativas, índice de variação dos preços, cenário da economia e outros fatores relevantes. Azevedo, Silva e Gatsios (2017) relatam a eficácia de outros métodos utilizados para estimar receitas em comparação ao método vigente adotado pelos entes federativos. O estudo sugere a utilização de modelos ARIMA (*autoregressive integrated moving average*) com atenção à inflação, para a qual se propõe modelagem por meio de modelos ARCH (*autoregressive conditional heteroscedasticity*). Desse modo, é perceptível a importância da análise da variação de preços para a estimação orçamentária das receitas.

3 METODOLOGIA

A pesquisa se caracteriza como descritiva, por avaliar se um determinado fator contribui ou determina a ocorrência de um evento, isto é, a relação entre variáveis (GISELE, 2019); no caso, se os erros de previsão orçamentária exercem alguma influência sobre inscrições em restos a pagar.

A fim de verificar as inscrições em restos a pagar no período, diante dos erros de previsão orçamentária, foram utilizados dados coletados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - SICONFI, pela consulta ao Finanças do Brasil - Finbra, na seção do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO e na seção das Contas Anuais.

O Balanço Orçamentário foi utilizado para extração dos dados das dotações iniciais e dos empenhos totais; e, para a receita, foi utilizada a previsão inicial e a arrecadação total para aquele ano. Os dados referentes aos restos a pagar foram retirados da Tabela da Execução de Restos a Pagar. Selecionaram-se os dados do escopo estadual, adicionados os distritais; no período de 2016 a 2019, totalizando 108 observações.

A medida principal para verificar a existência de relação entre as variáveis foi a regressão linear estimada por meio dos mínimos quadrados ordinários. Esta etapa foi antecedida pela análise descritiva, ambas constantes nas seções abaixo. Os dados foram organizados em painel.

3.1 Definição das variáveis e tratamento dos dados

A variável dependente consiste dos restos a pagar, que foi considerada a partir das inscrições totais em restos a pagar (processados e não processados), em relação ao empenho total realizado no exercício sob análise, de acordo com a equação 1 (adaptado de SANTOS, 2019):

$$RP = \frac{(RPP + RPNP) \cdot 100}{ET} (1)$$

Onde: RP são as inscrições totais em restos a pagar (percentuais); RPP são as inscrições em restos a pagar processados; RPNP são as inscrições em restos a pagar não processados; e ET é o empenho total; todos os valores considerados para determinado ano.

Para tratar dos erros de estimação orçamentária, foram considerados os erros de previsão de receita e os erros de previsão de despesa. Os valores foram definidos de acordo a diferença entre os valores realizados e aqueles previstos para o ano em questão, também em termos percentuais. Dessa forma, para as receitas (BOUKARI; VEIGA, 2018):

$$EPOR = \frac{(A-P) \cdot 100}{A} (2)$$

Sendo: EPOR o erro de previsão orçamentária percentual de receita ; Ao valor da arrecadação total; e P o valor previsto de receitas para aquele ano.

E para o erro de previsão de despesa:

$$EPOD = \frac{(ET - F) \cdot 100}{ET} (3)$$

Em que o erro de previsão orçamentária de despesa em termos percentuais corresponde a EPOD; ET descreve o empenho total realizado; e F, o valor fixado das despesas para aquele ano.

Os dados dos estados brasileiros do período de 2016 a 2019 foram coletados no SICONFI e organizados em painel, sendo realizado o tratamento como demonstrado em (1), (2) e (3). Os dados em painel possibilitam dados mais informativos, possuindo maior variabilidade e permitindo avaliar de forma mais ampla a mudança estrutural do

comportamento de um fenômeno (GUJARATI; PORTER, 2011). Para o emprego das técnicas econométricas foi utilizado o software estatístico Eviews 8.

Visando ajustar o modelo para evitar distorções causadas por valores anômalos (LIAO; LI; BROOKS, 2016), como indicados no *boxplot* da figura da seção seguinte, bem como adequar o modelo aos pressupostos da estimação por Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), foi utilizada a técnica de *winsorization*. Para que se evite a perda de qualidade da informação descartando os casos discrepantes, a técnica permite realocar os valores, utilizando um percentil de valor específico (LIAO; LI; BROOKS, 2016). Os dados passaram por *trimming* considerando o 1º e 99º percentis.

3.2 Modelo econométrico

Para a verificação da influência de erros de estimação orçamentária sobre a inscrição de restos a pagar, partiu-se do seguinte modelo econométrico:

$$RP_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 EPOD_{i,t} + \beta_2 EPOR_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

RP_{i,t} refere-se ao valor inscrito em restos a pagar; 0 é o intercepto; 1 e 2, os parâmetros a serem estimados na regressão; $\varepsilon_{i,t}$, o termo de erro aleatório ou idiossincrático; EPOD_{i,t} o erro de previsão orçamentária da despesa; EPOR_{i,t}, o erro de previsão orçamentária da receita; e os subscritos i e t tratam das variações nas unidades de *cross-sections* (estados) e de tempo (anos).

4 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

4.1 Análise exploratória

A tabela 1 apresenta estatísticas descritivas da inscrição em restos a pagar, EPOD e EPOR no período estudado:

Tabela 1 - Estatística descritiva dos restos a pagar, EPOD e EPOR

	RP	EPOD	EPOR
Mean	7.5194	1.7594	18.1462
Maximum	24.4300	21.6904	46.1636
Minimum	0.8522	-32.3534	-10.9682
Std. Dev.	4.8087	11.2925	11.0032

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

A média dos restos a pagar indica que a inscrição em restos a pagar nos Estados brasileiros foi 7.5194% em relação ao empenho total realizado em cada período. Este percentual médio é considerável, bastante próximo do valor encontrado por Amorim e Rosa (2018), embora menor em relação ao que Vasconcelos (2018) verificou. Além disso, o desvio padrão é de 4.8087%, o que indica que, em média, apresentou-se esse distanciamento em relação à média nas observações (BUSSAB; MORETTIN, 2017), ou seja, nos saldos das inscrições de restos a pagar, indicando que o percentual médio de inscrições variou razoavelmente entre os estados brasileiros no período observado.

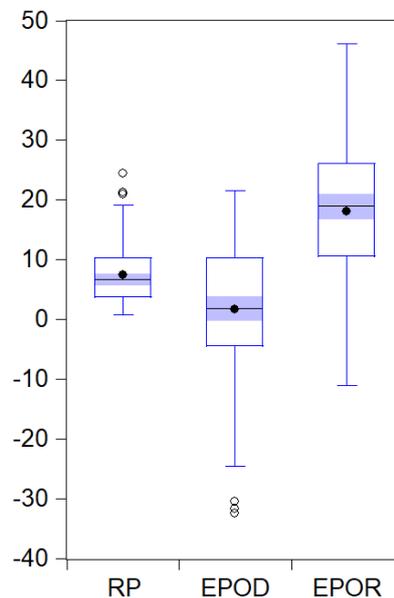
O valor máximo foi de 24.4300% de inscrições em relação ao empenho total, valor de indiscutivelmente material, considerada a sua representatividade para a prestação de contas (*accountability*) (CFC, 2016). Esta característica já está presente em cerca de 7% de saldo de inscrições sobre o empenho total, e se eleva nesse caso observado. Embora, em alguns casos, possua valor reduzido (como o mínimo de 0.8522%), em nenhum caso chega a inexistir o elemento orçamentário dos restos a pagar; demonstrando a relevância do estudo para a administração pública e seus gestores.

Ressaltando-se que a análise é válida para os valores positivos e negativos, temos, para EPOD e EPOR, respectivamente:

- a. Os erros de estimação de despesa apresentaram, em média, 1.7594% de erro de previsão orçamentária de despesa. Os empenhos chegaram a ser -32.3534% do que foi orçado, até 21.6904% maiores em relação ao orçado. Em média, esses valores desviam 11.2925% da média das observações de EPOD;
- b. A média para os erros de previsão orçamentária da receita foi de 18.1462%, com máximo de arrecadação de 46.1636% a mais que a estimação da receita e mínimo de -10.9682% a menos que o estimado. Em média, os valores diferem em torno de 11.0032% em relação à média para as observações estudadas de EPOR.

Quando analisados sob o prisma da execução e do planejamento orçamentários, os resultados evidenciam discrepância notável de empenho e arrecadação em relação ao gasto previsto e receita estimada, seja maior ou menor que estes últimos, enfatizando a deficiência da gestão pública em prever a alocação de recursos e estabelecer um planejamento condizente com a realidade para um curto período adiante (VASCONCELOS, 2018).

Figura 1 - Box plot dos dados



Fonte: Dados da pesquisa (2020).

O *boxplot* é um diagrama que fornece ideia sobre posição, dispersão, pontos discrepantes, dentre outras informações (BUSSAB; MORETTIN, 2017); a partir da visualização desse diagrama, desprende-se a presença potencial de *outliers* para RP e EPOD.

A análise dos dados coletados indica predominância de valores negativos para EPOD, ou seja, o valor empenhado foi maior que o fixado; e para EPOR, constata-se em 95,52% dos casos valores positivos para EPOR, isto é, a arrecadação maior que a previsão inicial. Assim, elucida-se conservadorismo tanto nas previsões de receita quanto nas de despesa (*conservative forecast*), nos termos de Boukari e Veiga (2018).

4.2 Estimação do modelo

Para apontar os efeitos a serem utilizados na estimação do modelo para dados em painel (fixo, aleatório ou empilhado), foi realizado o teste de *Likelihood Ratio*, de acordo com o qual ocorreu a rejeição da hipótese nula (o efeito *pooled* é melhor) a um nível de significância de 1%, tanto para a estatística qui-quadrado para cross-section, quanto para a estatística F; logo, foi realizado o teste de Hausman, verificando a aplicação do efeito fixo ou do aleatório, levando à aplicação do efeito fixo a um nível de significância de 1% pela análise do p-valor.

Os efeitos fixos envolvem a estimação de um intercepto para cada indivíduo e os parâmetros resposta não variam entre os indivíduos nem ao longo do tempo, logo, todas as mudanças de comportamento entre os indivíduos são captadas (GÍL-GARCIA; PURON-CID, 2013). É aplicável quando se obtêm observações de todos os indivíduos da população à qual se deseja fazer inferências (DUARTE; LAMOUNIER; TAKAMATSU, 2007).

Optou-se pelo uso da matriz de covariância de White para as unidades de cross-section, que apresenta erros padrão robustos na presença de heterocedasticidade. O pressuposto da normalidade dos resíduos foi atendido a um nível de significância de 1%, com um p-valor de 0,0112 para o teste Jarque-Bera. Não ocorreu multicolinearidade entre as variáveis, para VIF = 1,3743 para erros de estimação de despesa e VIF = 1,3539 para erros de estimação de receita. Não há indícios de endogeneidade há um nível de significância de 1% a partir da análise da matriz de correlação e verificação da probabilidade. Não há autocorrelação entre os resíduos a um nível de significância de 1% a partir da análise da estatística de Durbin Watson, para $4-du > dw > du$.

Constatado o atendimento aos pressupostos da estimação dos parâmetros por MQO, seguiu-se à regressão linear, a qual apresentou os seguintes resultados:

Tabela 6 - Regressão linear dos restos a pagar em função de EPOD e EPOR.

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	11.0495	0.644771	17.13708	0
EPOD	0.169901	0.032508	5.226414	0
EPOR	-0.189551	0.041971	-4.516216	0
R-squared	0.843671		Mean dependent var	7.79553
Adjusted R-squared	0.784222		S.D. dependent var	5.005082
S.E. of regression	2.324955		Akaike info criterion	4.758495
Sum squared resid	383.7846		Schwarz criterion	5.492469
Log likelihood	-207.5455		Hannan-Quinn criter.	5.055462
F-statistic	14.19151		Durbin-Watson stat	2.369445

Prob(F-statistic)	0			
-------------------	---	--	--	--

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

O R^2 ajustado indica o grau de ajuste final do modelo; para um grau de ajuste de 78,42% e considerando um nível de significância de 1%, verifica-se que as variáveis explicativas (erros de estimação orçamentária de despesa e de receita) influenciam as inscrições em restos a pagar.

Quanto à análise dos coeficientes, verifica-se que os erros de estimação de receita provocam nas inscrições de restos a pagar, a um nível de significância de 1%: quando se trata de subestimação da previsão, redução de inscrições em restos a pagar; quando ocorre um baixo desempenho da arrecadação, ou seja, quando a previsão inicial é maior que a arrecadação total, ocorre aumento nas inscrições de restos a pagar. Essa constatação acaba por confirmar o que indicava Santos (2019), reconhecendo aumento da inscrição de restos a pagar quando ocorre um baixo desempenho da arrecadação.

No que tange ao impacto de erros de previsão orçamentária de despesa, verifica-se, com significância de 1%: que quando o valor empenhado é maior que o fixado, ocorre aumento nas inscrições em restos a pagar; do contrário, quando se empenha menos em relação ao que se fixa, há redução das inscrições em restos a pagar. Essa situação pode ser explicada primariamente pela redução de empenhos; sendo os restos a pagar despesas que cumpriram a fase de empenho. Verifica-se que ocorre redução da inscrição de restos a pagar quando as despesas do governo reduzem em relação à despesa fixada no orçamento. Isso destaca a necessidade de maior adequação da fixação de despesas no contexto de execução orçamentária para o período destacado na LOA; ou seja, torna-se fundamental a consonância do planejamento com a realidade esperada para poucos meses à frente do momento da previsão (VASCONCELOS, 2018).

No que tange às receitas, ressalta-se a dificuldade inicial encontrada nos modelos de previsão, sobretudo aqueles atualmente utilizados pelas entidades da administração pública, quanto a fatores ligados à variação de preços e modelagem do índice de inflação (AZEVEDO, SILVA, GATSIOS). Em face à arrecadação inferior ao valor previsto inicialmente como fator de influência nas inscrições de restos a pagar, torna-se imprescindível uma metodologia que promova maior acerto de previsão, adequando o planejamento à execução orçamentária e ocasionando sistematicamente redução dos impactos nesses registros.

4.3 Teste de robustez

Testar a robustez do modelo implica a avaliação da sua estabilidade e promove maior confiabilidade dos resultados; isso pode ocorrer por meio de alterações específicas no modelo, de modo a verificar como ele se comporta diante da exploração dessas variações (PLÜMPER; NEUMAYER, 2016).

A estabilidade dos parâmetros do modelo foi testada por meio da inclusão de variáveis apontadas na literatura como potenciais fatores que influem na inscrição dos restos a pagar: empenhos ao final do ano e redução do orçamento aprovado em relação ao ano anterior (VASCONCELOS, 2018).

A variável tratante de empenhos ao final do ano, relatados pela autora Vasconcelos (2018) como maiores em relação aos outros meses do ano, foi considerado a partir do seguinte cômputo:

$$EFA = END/ET \quad (4)$$

Para EFA sendo os empenhos ao final do ano, levando em conta os empenhos ocorridos em novembro e aqueles ocorridos em dezembro (END), isto é, para o último bimestre; e ET o empenho total.

A variável que diz respeito à dotação orçamentária aprovada para o ano vigente, em relação ao valor aprovado no ano anterior foi tratada por:

$$DR = Ft/(Ft-1) \quad (5)$$

Sendo DR a dotação relativa, dada pela razão entre o valor inicialmente fixado para determinado ano (F_t) e o valor da dotação inicial para o ano anterior.

Foi realizado o teste *Likelihood Ratio* para verificar a aplicabilidade do *pool* para hipótese nula e *fixed* para hipótese alternativa, ao passo que houve rejeição da hipótese nula a um nível de significância de 1%; assim, foi executado o teste de Hausman, que indicou ser melhor o efeito fixo a um nível de significância de 5% (para um p-valor de 0.0311). Há normalidade dos resíduos para um nível de significância de 1% para o teste de Jarque-Bera (p-valor de 0.0320). Não há multicolinearidade entre as variáveis, visto que todas apresentam $VIF < 10$, sendo, para erros de estimação de despesa, erros de estimação de receita, dotação relativa e empenhos no último bimestre, respectivamente: 1.7010; 1.5823; 1.0256; 1.1236.

Também não foram apresentados indícios de endogeneidade a um nível de significância de 1%. Utilizou-se, como no modelo anterior, a matriz de White para as unidades de *cross-section*, que apresenta erros padrão robustos na presença de heterocedasticidade. Além disso, através da análise da estatística de Durbin-Watson, não há autocorrelação dos resíduos. Logo, foram atendidos os pressupostos da estimação dos parâmetros do modelo por MQO.

Os resultados da regressão linear estão expostos na tabela 7:

Tabela 7 - Regressão linear das inscrições em restos a pagar em função de EPOD, EPOR, EFA e DR

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	12.67619	3.331585	3.804852	0.0003
EPOD	0.150672	0.0296	5.090251	0
EPOR	-0.188056	0.037295	-5.042402	0
DR	-0.028176	0.026148	-1.077578	0.285
EFA	0.08942	0.120318	0.743197	0.4599
R-squared	0.845158		Mean dependent var	7.862332
Adjusted R-squared	0.779122		S.D. dependent var	4.986257
S.E. of regression	2.343425		Akaike info criterion	4.787889
Sum squared resid	373.4314		Schwarz criterion	5.579205
Log likelihood	-204.6066		Hannan-Quinn criter.	5.10796
F-statistic	12.79849		Durbin-Watson stat	2.345482
Prob(F-statistic)	0			

Fonte: Dados da pesquisa (2020)

Os parâmetros apresentam pouca diferença, considerando a estimação anterior (variação de 0.169901 e -0.189551 para 0.150672 e -0.188056, para EPOD e EPOR,

respectivamente). Contudo, os empenhos ao final do ano, bem como a dotação orçamentária em relação ao ano anterior, não tiveram significância estatística que comprovasse seu efeito sobre as inscrições de restos a pagar, indo de encontro ao que afirma Vasconcelos (2018), em seu trabalho, ao tratar de empenhos ao final do ano e redução do orçamento em relação ao ano anterior como fatores que levam à ocorrência de inscrições em restos a pagar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da argumentação abordada, desprende-se que a eficiência e qualidade da gestão de restos a pagar e, sob uma ótica mais extensiva, do orçamento público em seu sentido holístico, pleiteiam maior domínio de sua execução. Nesse aspecto, urge, na administração pública, a necessidade de um arcabouço teórico que compreenda fatores que levam à incidência de restos a pagar, que, como apontam estudos anteriores, têm obstado ou, ao menos, dificultado a melhoria da qualidade da gestão pública (VASCONCELOS, 2018; AQUINO; AZEVEDO, 2017).

Nessa perspectiva, o objetivo deste trabalho foi identificar se os fatores erros de estimação de receitas e erros de estimação de despesas possuem impacto na inscrição de restos a pagar. Constatou-se que o objetivo foi atendido, visto que a pesquisa mostrou-se capaz de provar estatisticamente a influência exercida pelos erros de estimação; bem como avaliar, secundariamente, se outros fatores também influem nessas inscrições.

O trabalho fundamentou-se na conjectura de que o desígnio de projeções ineficientes promove uma execução orçamentária desajustada e incita, dessa forma, inscrições em restos a pagar. Durante o processo de pesquisa foi evidenciado que a inscrição de restos a pagar possui relação com a eficiência da execução orçamentária (ABREU; CÂMARA, 2015), isto é, com a diferença entre os valores previstos e realizados para despesas e, inerentemente, com a realização das receitas (RODRIGUES, 2019). Foi, assim, testada a hipótese de que erros de previsão de despesas e receitas influenciam as inscrições em restos a pagar, avaliando-se o modelo de regressão linear múltipla estimado por meio de MQO para determinação dos resultados, os quais confirmaram a hipótese.

Nessa linha de pensamento, o problema de pesquisa buscou analisar se erros de estimação de orçamento influem na ocorrência de restos a pagar. Os resultados mostraram significância para erros de estimação de receita e de despesa, tal como a instabilidade dos parâmetros; não se mostraram significativos os fatores empenhos ao final do ano e redução no

orçamento aprovado para o ano vigente com relação ao ano anterior. O modelo de regressão estimado possui um bom grau de ajuste; contudo, supõe-se a existência de outras variáveis que também sejam determinantes para a inscrição de restos a pagar. Foi efetuada a regressão linear múltipla para verificação das suposições e determinação dos resultados com uso de efeitos fixos, escolhido por meio de teste estatístico; sendo, esta estimação, entretanto, uma limitação à generalização dos resultados e dos coeficientes para entidades não contidas na população.

Os resultados indicam que um processo deficitário de estimação de receitas e fixação de gastos por parte da administração pública culmina em ineficiência da gestão pública impactando, assim, nas inscrições de restos a pagar. Isto ressalta o efeito estrutural de práticas ineptas de gestão no setor público. Desse modo, emerge a necessidade de maior credibilidade orçamentária para uma gestão de restos a pagar mais eficiente, sendo imprescindíveis estudos que auxiliem o gestor público. Sugere-se, assim, para estudos futuros, o estudo de outros fatores que sejam determinantes na inscrição de restos a pagar, tal como a utilização de dados de outras entidades da administração pública.

REFERÊNCIAS

ABREU, C. R. de; CÂMARA, L. M. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 73–90, 2015.

AQUINO, A. C. B.; AZEVEDO, R. R. Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 580-595, Aug. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122017000400580&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 jun. 2020. <https://doi.org/10.1590/0034-7612163584>.

AZEVEDO, R. R.; SILVA, J. M.; GATSIOS, R. C. Análise crítica dos modelos de previsão de série temporal com base no icms estadual. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, 2017.

BOUKARI M, VEIGA FJ. Disentangling Political and Institutional Determinants of Budget Forecast Errors: A Comparative Approach. **Journal of Comparative Economics**. 2018. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2018.03.002>

BRASIL. **Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm>.

Acesso em: 25 jun. 2020.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 25 jun. 2020.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento - MTO**. 12ª ed. 2020. Brasília, 2020. 233 p.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 8ª ed. Aplicado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Válido a partir do exercício de 2019. Brasília, 2018.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 25 jun. 2020.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 25 jun. 2020.

BUSSAB, W. O.; MORETTIN, P. A. **Estatística básica**. São Paulo; Editora Saraiva, 2017. 9788547220228. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547220228/>. Acesso em: 25 jun. 2020

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). **Norma Brasileira de Contabilidade - NBC TSP Estrutura Conceitual**. p. 23, 2016.

DUARTE, P. C.; LAMOUNIER W. M.; TAKAMATSU, R. T. . **Modelos econométricos para dados em painel: aspectos teóricos e exemplos de aplicação à pesquisa em contabilidade e finanças**. In: 7o Congresso USP de Controladoria e Contabilidade e 4o Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade, 2007, São Paulo. Anais do 7o Congresso USP de Controladoria e Contabilidade e 4o Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade, 2007.

GIL-GARCÍA, J.M.; PURON-CID. **Using panel data techniques for social science research: an illustrative case and some guidelines**, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, Vol. 21 (3), 2013.

GISELE, L. **Metodologia Científica**. Porto Alegre; Grupo A, 2019. 9788595029576. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595029576/>. Acesso em: 25 jun. 2020.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria básica**. 5ª ed. Porto Alegre, RS: Amgh, 2011. 924p.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia Científica**, 7ª edição. São Paulo; Grupo GEN, 04/2017. 9788597011845. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597011845/>. Acesso em: 25 jun. 2020

LIAO, H.; LI, Y.; BROOKS, G. **Outlier impact and accommodation methods: Multiple comparisons of Type I error rates**. Journal of Modern Applied Statistical Methods, 2016. p. 452–471.

LIMA, V. S.; FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, W. J. L. **O Impacto dos Restos a Pagar na Diminuição dos Recursos Financeiros Durante a Execução do Orçamento Público Federal**. In: XIV Congresso de Iniciação Científica em Contabilidade. São Paulo, São Paulo. Anais... São Paulo. 2017.

MORETTIN, P. A.; HAZZAN, S.; BUSSAB W. O. **Introdução ao cálculo**. São Paulo; Editora Saraiva, 01/2009. 9788502115965. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502115965/>. Acesso em: 25 jun. 2020.

SOUZA, C. R. **Gestão estratégica dos recursos públicos: superação de limitações impostas pelo princípio da anualidade orçamentária ao Planejamento Estratégico nas instituições federais**. Dissertação de Mestrado. Minas Gerais. 2016.

VASCONCELOS, C. C. C. **Os impactos financeiros dos restos a pagar na execução orçamentária e financeira das IFES da região Centro-Oeste no período de 2008 a 2016**. 2018. 111 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional) - Universidade Federal de Goiás, Aparecida de Goiânia, 2018.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.