

## **A influência do desempenho de arrecadação e inscrição em restos a pagar: Um estudo nos conselhos regionais de medicina nos anos de 2015 a 2022**

**Dalila da Silva Barbosa Coelho**  
Universidade Federal da Bahia – Bahia

### **RESUMO**

A concretização das políticas públicas e daquilo que se tem estabelecido como obrigações do Estado prover de necessidades sociais constantes da Carta Magna perpassam necessariamente pelos instrumentos de planejamento governamentais, quais sejam, Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

**Palavras-chave:** Planejamento governamentais, Gestão pública, Controle financeiro.

### **1 INTRODUÇÃO**

A concretização das políticas públicas e daquilo que se tem estabelecido como obrigações do Estado prover de necessidades sociais constantes da Carta Magna perpassam necessariamente pelos instrumentos de planejamento governamentais, quais sejam, Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 1988).

Souza e Rodrigues (2018) em alinhamento com Decker, Rosa e Costa (2018) ressaltam o papel de destaque do orçamento uma vez que ele é a materialização daquilo que foi planejado no PPA e LDO, devendo nele estarem previstas as receitas e fixadas as despesas, considerando a natureza sensível da primeira e significativa da segunda, devendo sempre buscar o equilíbrio orçamentário.

Em função deste equilíbrio que a figura dos Restos a Pagar ganha relevância, tornando não só objeto de estudo, mas de fiscalização por parte dos órgãos de controle, uma vez que ele, embora esteja previsto em lei, pode provocar um desalinhamento ao planejamento e um comprometimento dos programas, projetos e atividades no exercício financeiro seguinte. (Andrade, 2022).

O instituto dos Restos a Pagar fora estabelecido através da Lei Federal 4.320 de 17 de março de 1964, dispositivo que foi estatuída as Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, sendo considerados Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

Os estudos de Feitosa e Freitas (2021) e Andrade (2022) reafirmam como este tema encontra-se no foco da discussão e de pesquisas, uma vez que é por meio deste instituto legal que tem sido observado a alteração do comportamento dos gestores públicos durante a execução orçamentária, vez que fatores



externos influenciam a sua tomada de decisão, podendo ou não, sobrecarregar o exercício financeiro seguinte.

As evidências da pesquisa de Araújo (2022) e Silva (2023) demonstram que os gestores públicos, investido em seu papel de tomador de decisão (autoridade competente), podem aumentar receita orçamentária, de modo discricionário, proporcionando-lhes maior liberdade acerca da realização das despesas por meio dos restos a pagar.

Considerando as circunstâncias particulares vividas nos últimos 8 anos no Brasil, sob a perspectiva da teoria da escolha pública, que se revela adequada para o momento, este trabalho busca embasar como a manipulação das receitas orçamentárias, através do desempenho da arrecadação, podem influenciar o processo da tomada de decisão (Sallaberry, Quaesner, Costa & Clemente, 2020).

Desta maneira, considerando o contexto apresentado, e visando contribuir com essa discussão, de que as despesas realizadas e inscritas em restos a pagar, sejam elas processadas ou não processadas, ao ultrapassar o exercício financeiro que lhe deu causa, podem impactar de modo significativo o desempenho financeiro da Instituição, é que este trabalho pretende responder como problema de pesquisa: qual a influência do desempenho da arrecadação sobre a inscrição de despesas em restos a pagar nos conselhos regionais de medicina no período de 2015 a 2022?

O presente estudo objetiva traçar um panorama geral dos restos a pagar na esfera federal e analisar a execução dos mesmos nos Conselhos Regionais de Medicina no período de 2015 a 2022, restringindo-se a âmbito dos Conselhos de Fiscalização Profissional, em virtude de que tais órgãos possuem autonomia administrativa e financeira, ou seja, não compõem a administração direta, gerindo seus próprios recursos.

Essa escolha justifica-se em função do papel que desempenham diante da sociedade, atuando como fator de proteção à mesma, além de suas receitas orçamentárias auferidas, terem sido na ordem de 654 milhões de reais, em 2021, segundo o Tribunal de Contas da União. Considerando o elevado recurso, o trabalho oferece uma reflexão sobre a análise da inscrição de restos a pagar e sua relação com o desempenho da arrecadação e a relevância dessa prática no comprometimento da execução financeira do orçamento do exercício subsequente.

Por fim, o trabalho está organizado em quatro tópicos, além dessa introdução, o segundo tópico traz a revisão de literatura, apresentando a contextualização de restos a pagar e orçamento público, as escolhas dos gestores públicos e seus interesses e os conselhos de medicina; em seguida a metodologia da pesquisa será debatida e apresentado o desenho de pesquisa; no quarto tópico serão apresentados os resultados e, por fim, as considerações finais do trabalho.



## 2 OBJETIVO

O presente estudo objetiva traçar um panorama geral dos restos a pagar na esfera federal e analisar a execução dos mesmos nos Conselhos Regionais de Medicina no período de 2015 a 2022, restringindo-se a âmbito dos Conselhos de Fiscalização Profissional, em virtude de que tais órgãos possuem autonomia administrativa e financeira, ou seja, não compõem a administração direta, gerindo seus próprios recursos.

## 3 METODOLOGIA

### 3.1 MODELO ECONOMÉTRICO

Para estimar a associação entre a manipulação orçamentária da receita e o nível de inscrição de despesas em restos a pagar dos CRMs, bem como testar a hipótese da pesquisa, foi utilizada a Equação 1, baseada em Silva (2023):

$$I\_RP_{it} = \beta_0 + \beta_1 I\_DA_{it} + \beta_2 CON_{it} + \varepsilon_{it}$$

Em que:

- $I\_RP_{it}$  é Indicador de Inscrição em Restos a Pagar;
- $I\_DA_{it}$  é o Indicador de Desempenho de Arrecadação;
- $CON_{it}$  é conjunto de variáveis de controle utilizadas no modelo (ELE, P\_ELE e POP);
- $\varepsilon_{it}$  representa o erro da regressão.

### 3.2 MENSURAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DAS VARIÁVEIS

A variável dependente  $I\_RP$  representa o indicador de restos a pagar, uma proxy do efeito das escolhas discricionárias dos gestores, e será operacionalizada por meio indicador resultante da razão entre soma de restos a pagar processados e restos a pagar não processados com a despesa empenhada, portanto, quanto maior o resultado desta razão, maior será o nível de inscrição de restos a pagar do CRM. (Silva, 2023)

$I\_DA$  é a variável de interesse do estudo, representa a suposição de superestimação das receitas no orçamento anual e será operacionalizada por meio do quociente das receitas previstas sobre a receita arrecadada. Espera-se uma relação de influência positiva sobre as inscrições de despesas em restos a pagar. (Farjado, 2016; Jochimsen & Lehmann, 2017; e Silva, 2023).

Além da variável principal retro citada, fundamentada com pesquisas anteriores, foram utilizadas as variáveis ELE e P\_ELE, que representam ano eleitoral e pré eleitoral, respectivamente, para controlar outros efeitos que podem influenciar o nível de restos a pagar nos CRMs, e serão operacionalizadas por meio de

variável dummy que assume valor 1 se ano eleitoral ou pré eleitoral e valor 0 em outros casos. Espera-se uma relação de influência positiva em ano eleitoral e pré-eleitoral sobre as inscrições de despesas em restos a pagar. (Queiroz, 2018 e Baerlocher & Schneider (2021)).

Por fim, foi utilizado como variável de controle o logaritmo da População nos CRMs, operacionalizada pela soma de profissionais e empresas registrados, considerando que quanto maior população maior será os recursos públicos para atender às suas necessidades. (Queiroz, 2018 e Araújo et al, 2022).

Quadro 01 – Descrição das Variáveis

Tipo de Variável	Descrição	Código	Mensuração	Autores	Sinal Esperado
Dependente	Indicador de Inscrição em Restos a Pagar	I_RP	restos a pagar inscritos		Não se aplica
			despesa empenhada		
Independente de interesse	Indicador de Desempenho de Arrecadação	I_DA	receita prevista	Fajardo (2016); Jochimsen e Lehmann (2017) e Silva (2023)	+
			receita arrecadada		
Independente de controle	Ano eleitoral	ELE	Variável <i>dummy</i> ; 1 ano de eleição (ELE) e 0 ano sem eleição	Queiroz (2018) e Baerlocher e Schneider (2021)	+
	Ano pré-eleitoral	P_ELE	Variável <i>dummy</i> ; 1 ano pré-eleição (PRE), e valor 0 ano sem eleição	Queiroz (2018) e Baerlocher e Schneider (2021)	+
	População	I_POP	Soma do número de profissionais e empresas registradas	Queiroz (2018) e Araújo et al (2022)	+

Fonte: Elaboração própria

### 3.3 POPULAÇÃO E SELEÇÃO DA AMOSTRA

A população (censo) objeto do estudo é constituída por todos os conselhos de fiscalização profissional (CFPs), incluindo os federais e regionais, legalmente regulamentadas, entre os anos de 2015 a 2022. Este censo é composto por 576 autarquias federais, compreendendo 30 sistemas profissionais distribuídos em todo território nacional.

A amostra selecionada dentro do universo conselhal, foi o sistema de Medicina, que segundo levantamento realizado pela corte Tribunal de Contas da União (TCU), o mesmo ocupa o 2º lugar nacional em receitas orçamentárias. Ademais, a referida amostra é restrita aos Conselhos Regionais, por serem detentores legais do sistema de arrecadação de tributos e não o Conselho Federal.

A amostra selecionada foi dos 27 Conselhos Regionais de Medicina (CRMs) (Anexo I) a partir de todas as observações, de 2015 até 2022, para as quais houvesse dados disponíveis. A análise tem início em 2015 por ter sido o primeiro ano em que o TCU passou a fiscalizar com veemência os CFPs e por

consequente o Controle Interno do Conselho Federal de Medicina (CFM) tornou obrigatório prestar informações anuais dos resultados de gestão, assim como de suas atividades finalísticas.

Este trabalho teve como amostra os dados orçamentários e financeiros dos 27 Conselhos Regionais de Medicina durante o período de 2015 a 2022, totalizando 216 observações.

### 3.4 PROCEDIMENTOS DE COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS

A coleta de dados foi realizada exclusivamente pela internet, por meio dos portais de transparência de todos os Conselhos Regionais de Medicina, nos quais são disponibilizados, dentre outros elementos, o Relatório de Gestão (RG) e as demonstrações contábeis (balanço orçamentário e balanço financeiro, etc.), que contém as informações orçamentárias e financeiras necessárias para a mensuração dos indicadores que foram utilizados na pesquisa.

## 4 RESULTADOS

### 4.1 ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS

A Tabela 1 apresenta a estatística descritiva das variáveis: inscrição de restos a pagar (I\_RP), desempenho da arrecadação (I\_DA), ano eleitoral (ELE), ano pré-eleitoral (P\_ELE) e a população (I\_POP), correspondentes aos 27 conselhos regionais de medicina analisados, no período de 2015 a 2022, totalizando 216 observações. Nos anos de 2017 (ano pré eleitoral), 2018 (ano eleitoral) e 2022 (ano pré eleitoral) foram analisados os reflexos das variáveis dummies na proporção dos restos a pagar.

Tabela 1 - Estatísticas descritivas

Variável	Média	Mediana	D.P.	Mín	Máx	Obs. (n)
I_RP	0,0242	0,0104	0,0376	0,000	0,214	216
I_DA	1,09	1,05	0,143	0,739	1,88	216
ELE	0,125	0,000	0,331	0,000	1,00	216
P_ELE	0,250	0,000	0,434	0,000	1,00	216
I_POP	9,27	9,22	1,33	2,37	12,4	216

Fonte: Dados da Pesquisa

Nota. D.P. = desvio padrão, Mín. = mínimo, Máx. = máximo e Obs. (n) = número de observações.

Analisando a variável dependente, restos a pagar (I\_RP) a média aponta que a inscrição em restos a pagar nos Conselhos Regionais de Medicina foi 2,42% em relação a despesa empenhada em cada período. Ademais, o desvio padrão é de 3,76%, o que indica que, em média, apresentou-se esse distanciamento em relação à média nas observações (Gujarati, 2011). A variação entre o mínimo (0,00%) e o máximo (21,4%) aponta que existe Conselho, que não se utilizou do instituto dos restos a pagar, demonstrando a importância de se avaliar em pesquisas futuras se é em virtude de um bom planejamento orçamentário ou não.

A variável independente de interesse - desempenho da arrecadação (I\_DA) foi mensurada pelo quociente entre a receita prevista e a arrecadada, como descrito no capítulo de procedimentos metodológicos. Com base Tabela 1, a média do desempenho da arrecadação apresentada pelos Conselhos é 1,09, o que indica que, aproximadamente, 109% das observações conselhos-ano foram de conselhos que obtiveram o nível de receita prevista maior que a receita arrecadada, além disso obteve-se desvio padrão de 0,143 e valores mínimo e máximo variando entre 73,9% e 188%. A amplitude dos dados e o desvio padrão indicam uma distinção considerável na forma como os CRMs executam o seu orçamento, no que diz respeito ao montante do desempenho da arrecadação, podendo indicar uma distribuição de arrecadação não regular e complexa, corroborando com a literatura (Vasconcelos, 2018; Araújo et al, 2022; e Silva, 2023).

Na média da variável ELE aponta que aproximadamente 12,5% das observações teve o indicador de restos a pagar influenciado pelo ano eleitoral e 25% pelo ano pré-eleitoral. As médias e medianas das proxies de restos a pagar não são consistentes com os resultados de pesquisas anteriores (Silva, 2023; Queiroz, 2018). Uma diferença de 12,5%, ou seja, em uma abordagem descritiva nesta amostra há indícios de que o ano pré eleitoral influencia na quantidade de Conselhos que elevam o número de despesas inscritas em restos a pagar.

Por fim, a variável POP utilizada como proxy para tamanho dos Conselhos Regionais de Medicina – profissionais e empresas registras (POP) - foi o resultado do logaritmo natural dessa população, visando evitar possíveis problemas econométricos com relação à homogeneidade dos dados. Esta variável apresentou uma média de 9,27, com desvio padrão de 1,33, valor mínimo de 2.370 e máximo de 12.400. Essa alta variação aponta para uma diversificação no tamanho dos conselhos estudados, as quais podem apresentar comportamentos diversos, assim como diferentes desafios quanto à execução orçamentária. Esta estatística descritiva corrobora com o estudo de Vasconcelos (2018) e Silva (2023).

A Tabela 2 mostra os coeficientes da correlação estimados para as variáveis explicativas escolhidas. Observa-se que elas indicam não haver correlação significativa entre elas.

Tabela 2: Matriz de correlação das variáveis dependentes

	<b>I_RP</b>	<b>I_DA</b>	<b>I_POP</b>	<b>P_ELE</b>	<b>ELE</b>
<b>I_RP</b>	1,0000				
<b>I_DA</b>	-0,0693	1,0000			
<b>I_POP</b>	0,1112	-0,2590	1,0000		
<b>P_ELE</b>	0,0623	-0,0656	0,0610	1,0000	
<b>ELE</b>	-0,0256	0,0098	-0,0064	-0,2182	1,0000

Fonte: Dados da Pesquisa

Obs.: Usando todas as observações 1:1 - 27:8. 5% valor crítico (bicaudal) = 0,1335 para n = 216

## 4.2 ANÁLISE DO MODELO ESTATÍSTICO

Para responder a hipótese desta pesquisa, o modelo estatístico procurou analisar se o desempenho de arrecadação da receita orçamentária influencia positivamente a inscrição de despesas em restos a pagar nos Conselhos Regionais de Medicina, para tanto utilizou-se como suporte o software GRET. L.

Os resultados do modelo apresentado no tópico 3 desta pesquisa, encontram-se abaixo na Tabela 3. Os dados obtidos foram trabalhados com dados em painel com efeitos aleatórios, apresentando-se como o melhor modelo estimado.

Da análise dos pressupostos, o modelo apresentou problemas de autocorrelação serial, já que no Teste Wooldridge/ Durbin Watson ( $DW \sim 2$ ) o valor encontrado (1,02) está fora do limite aceitável, como medida de correção buscou-se a realização da defasagem da variável principal (I\_DA), para o alcance do ajuste necessário do modelo, mas sem êxito. Ante o exposto, procedeu-se pela escolha em manter o modelo inicialmente proposto e dar prosseguimento às análises.

Além disso, os dados não apresentaram problemas de multicolinearidade, conforme o VIF ( $IND\_DA - 1,075 < I\_POP - 1,074 < P\_ELE - 1,057 < ELE - 1,050 < 10$ ). O Teste de White (0,974983), não indicou ter problemas de heterocedasticidade nos resíduos, já que foi utilizado o logaritmo natural para mensurar a população, assim como nas variáveis de controle foram utilizadas variáveis dummies. Ademais, também não foi apresentado problemas de especificação correta, através do Teste Reset (0,59), assim como de não-linearidade (0,29).

Realizadas as análises dos pressupostos da estimação dos parâmetros por MQO, seguiu-se à regressão linear, a qual apresentou os seguintes resultados:

Tabela 3 – Resultados da Regressão

	<b>Coefficiente</b>	<b>Erro Padrão</b>	<b>razão-t</b>	<b>p-valor</b>
const	0,00922629	0,0309432	0,2982	0,7659
IND_DA	-0,0106767	0,0186174	-0,5735	0,5669
ELE	0,00439764	0,00607522	0,7239	0,4700
P_ELE	-0,00153401	0,00792936	-0,1935	0,8468
I_POP	0,00276546	0,00200561	1,379	0,1694
Média var. dependente	0,024191		D.P. var. dependente	0,037584
Soma resíd. quadrados	0,298480		E.P. da regressão	0,037611
R-quadrado	0,017173		R-quadrado ajustado	-0,001459
F(4, 211)	0,921720		P-valor(F)	0,452168
Log da verossimilhança	404,6168		Critério de Akaike	-799,2337
Critério de Schwarz	-782,3573		Critério Hannan-Quinn	-792,4156
rô	0,465336		Durbin-Watson	1,024151

Fonte: Dados da Pesquisa

A variável independente de interesse corresponde ao desempenho da arrecadação. Percebe-se que esta variável I\_DA não apresentou significância estatística a um nível de 5%, ou seja, o desempenho da arrecadação não exerce influência sobre os restos a pagar. Baseado nessa evidência, pode-se refutar a

hipótese de pesquisa. Essa evidência contraria pesquisas anteriores (Aquino & Azevedo, 2017; Araújo et al., 2022; Costa et al., 2021; Silva, 2023) que identificaram uma relação de influência da arrecadação sobre os restos a pagar.

Tem-se neste estudo duas variáveis de controle que correspondem a dummy, que indicam ano eleitoral e ano pré eleitoral. Percebe-se que as variáveis ELE e P\_ELE não apresentaram significância estatística a um nível de 5%, ou seja, o ano eleitoral e pré eleitoral não exercem influência significativa sobre o I\_RP. Esse achado confirma a estatística descritiva na medida em que foi identificado índices médios de 12,5% e 25%, respectivamente, de impactos nos restos a pagar. Portanto, os anos eleitorais e pré-eleitorais não exercem influência significativa sobre o índice de despesas inscritas em restos a pagar. Ressalta-se que a ausência de significância estatística da variável ELE e P\_ELE significa que a variação dos restos a pagar nos anos eleitorais e pré-eleitorais não difere estatisticamente da variação média dos anos não eleitorais. Nesse sentido, a ausência de significância estatística da variável ELE e P\_ELE obtida pela presente pesquisa contraria estudos anteriores (Queiroz, 2018; Coelho, Santana, Fey & dos Santos, 2019; Silva, 2023) que identificaram alterações nas despesas inscritas em restos a pagar em anos eleitorais ou pré-eleitorais.

Por fim, neste estudo, a variável POP, tomada como proxy para tamanho dos Conselhos, também não apresentou significância estatística e sinal positivo. Isso significaria dizer que quanto maior a população dos Conselhos, maior seria a inscrição em restos a pagar. Essa evidência contraria os resultados apresentados por Coelho, dos Anjos, Miranda e de Freitas (2018) e Araújo (2022).

## **5 DESENVOLVIMENTO**

### **5.1 TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA**

A Teoria da Escolha Pública fornece o suporte teórico para as relações analisadas neste artigo. Essa teoria iniciou seus primeiros passos nas décadas de 50 e 60 visando contra-argumentar a economia do bem estar predominante à época. A public choice tem origem na busca de identificar fracassos do governo (setor público), através das relações entre economia, auto interesse do gestor público, ineficiência da administração pública, partidos políticos, etc (Pereira, 1997).

A partir da década de 50, pós segunda guerra mundial, a teoria da escolha pública surgiu com o propósito de investigar as relações entre a economia (mercado) e as relações políticas, em especial a tomada de decisão em situações de não mercado ou de mercado político. Dias (2009) destaca em seu estudo as contribuições James Buchanan, um dos precursores da teoria da escolha pública juntamente com estudiosos como Duncan Backer, Kenneth Arrow, Anthony Downs, William Riker, Gordon Tullock e Mancur Olson.

Sallaberry et al. (2020) contextualizam a teoria da escolha pública à realidade brasileira contemporânea, dado o cenário de sucessivas notícias, por vezes escândalos, envolvendo agentes públicos,



em sua maioria políticos, seja por desvios de recursos públicos, atos de corrupção, por baixo retorno dos impostos em benefício da sociedade, demonstrando a relação direta entre o auto interesse do gestor público, a tomada de decisão e o impacto na aplicação dos recursos públicos.

Esta teoria busca compreender a gestão do setor público a partir da análise do poder e das suas decisões escolhidas em função do bem-estar do povo (Pereira, 1997). Dias (2009) argumenta que sendo o orçamento público um processo político complexo em que os participantes possuem interesses muitas vezes conflitantes, observa-se que, num ambiente de grande incerteza, os atores têm o incentivo de desenvolver estratégias com o objetivo de aumentar sua respectiva margem de manobra. Deste processo dinâmico emergem padrões de comportamento identificados como atípicos, porém muito bem pensados.

## 5.2 ORÇAMENTO PÚBLICO E DESEMPENHO NA ARRECADAÇÃO

A concretização das políticas públicas e daquilo que se tem estabelecido como obrigações do Estado prover de necessidades sociais constantes da Carta Magna perpassam necessariamente pelos instrumentos de planejamento, quais sejam, Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 1988).

O orçamento público é o instrumento que aponta a previsão de receitas e a fixação de despesas. O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (2022) define receita pública como os ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado e arrecadação toda receita orçamentária que porventura represente ingressos financeiros orçamentários, inclusive se provenientes de operações de crédito.

A receita deve ser estimada considerando a receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elaborou a proposta, conforme alínea a do art. 22 da Lei 4.320/1964. A estimativa da receita é, por natureza, essencialmente técnica, entretanto o processo de orçamentação sofre com a influência de fatores externos como cenário econômico, legislações, e outros fatores (Costa, Vasconcelos, Souto & de Sousa, 2021).

Em consonância com esses fatores, o gestor público, formulador de políticas públicas, visando a seus interesses próprios, utiliza-se da discricionariedade orçamentária para manipular as receitas, promovendo superestimação das receitas, em especial em período eleitoral, a fim de convencer os eleitores de que a economia se encontra em boas condições. (Farjado, 2016; Costa et. al., 2021; Silva, 2023).

A literatura internacional aponta que alterações na estimativa da receita, seja superestimando ou subestimando, em especial em período eleitoral, podem provocar mudanças nas despesas públicas, uma vez que ao elevar a receita, pode-se arcar com mais programas de gastos ao mesmo tempo, restando demonstrada uma suposta competência fiscal por parte do gestor público positiva. (Jochimsen & Lehmann, 2017; Boukaria & Veiga, 2018; Baerlocher & Schneider, 2021).

Para fins desta pesquisa, para capturar os indícios de manipulação orçamentária da receita será utilizada uma proxy a ser operacionalizada pelo indicador de desempenho da arrecadação, constituído por meio do quociente entre a receita prevista e a receita arrecadada, uma vez que se espera, conforme fundamento teórico, que ocorra a sua superestimação, nos períodos estratégicos para o gestor, alinhada a ampliação de inscrição em restos a pagar (Silva, 2023).

### 5.3 ORÇAMENTO PÚBLICO E RESTOS A PAGAR

O instituto dos Restos a Pagar foi estabelecido através da Lei Federal 4.320 de 17 de março de 1964, dispositivo que foi estatuída as Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, sendo considerados 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 são despesas legitimamente empenhadas, cujo objeto do empenho já foi recebido, ou seja, aquela cujo segundo estágio da despesa, liquidação, já ocorreu, caracterizando-se como obrigação do poder de executar os pagamentos aos fornecedores. Já os restos a pagar não processados são as despesas legalmente empenhadas que não foram liquidadas e nem pagas até o encerramento do exercício fiscal, ou seja, não ocorreu o recebimento de bens e serviços no exercício de emissão do empenho.

Como afirmam Aquino e Azevedo (2017) a utilização dos restos a pagar, um tipo de mecanismo de carregamento de créditos e débitos entre períodos (carry-over ou déficit carry-over), ao transportar valores entre exercícios orçamentários, pode provocar efeitos negativos na execução financeira no ano subsequente, dificultando a gestão de tal equilíbrio e a obtenção de uma clara noção do resultado fiscal no governo.

Os restos a pagar tornaram-se objeto de muitas pesquisas por representar um instrumento potencial de manipulação dos recursos públicos, como de perda de credibilidade orçamentária Aquino e Azevedo (2017) e de perda da anualidade orçamentária (Carvalho, 2012).

A proxy utilizada para mensurar o nível de inscrição de despesas em restos a pagar dos conselhos regionais de medicina foi o indicador apurado pelo quociente entre os restos a pagar inscritos no exercício e a despesa orçamentária empenhada (Silva, 2023).

### 5.4 ESTUDOS ANTERIORES

Estudos realizados na Espanha têm sugerido a manipulação da receita por parte dos gestores públicos como “manobra” para atender aos próprios interesses e manutenção do poder, além de demonstrar à sociedade, a real interessada e afetada pelo bom uso dos recursos públicos, aquilo que somente a interessa. Benito, Guillamon e Bastida (2015) encontraram como resultado de sua pesquisa a superestimação da receita



orçamentária, em especial em período eleitoral, manipulando as previsões orçamentárias, dando maior liberdade para alcançar popularidade.

Alinhado a isso, Boukaria e Veiga (2018) estudaram os determinantes políticos e institucionais de erros de previsão orçamentária nos municípios portugueses e franceses e encontraram resultados semelhantes - de que existe na manipulação das receitas de acordo com o viés político-eleitoral, concluindo que as previsões de receitas são realizadas para atender a interesses próprios dos gestores públicos de maneira oportunista.

Diante do exposto, consideram-se a seguinte proposição, a saber: os gestores públicos visam a seus próprios interesses para a manutenção do status e poder, utilizando-se, para isso, de manipulações orçamentárias da receita, para obter maior liberdade e flexibilidade, denotando para a sociedade seu potencial em executar equipamentos benéficos para a coletividade, em especial, em período eleitoral.

A partir de métodos quantitativos, com aplicação de modelo de regressão múltipla através de MQO, pretende-se analisar o comportamento das variáveis para responder a seguinte hipótese de pesquisa: H1 - existe uma relação positiva entre o desempenho de arrecadação da receita orçamentária e a inscrição de despesas em restos a pagar.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo da pesquisa consistiu em verificar a influência do desempenho da arrecadação, proxy utilizada para capturar a manipulação da receita orçamentária, sobre o indicador de restos a pagar dos conselhos regionais de medicina. A amostra foi composta pelos 27 conselhos regionais no período de 2015 a 20122 compreendendo três ciclos eleitorais.

Considerando que restos a pagar, embora um instituto legal, tem se tornado um artifício de manobras políticas, tornando-o um dos grandes problemas da execução orçamentário-financeira brasileira, este mecanismo passou a ser considerado um tipo de carry-over (carregamento orçamentário), prejudicial para a gestão do equilíbrio orçamentário, a perda de credibilidade e anualidade orçamentária e para a obtenção de uma clara noção do resultado fiscal do governo (Aquino & Azevedo, 2017; Jochimsen & Lehmann, 2017).

Do ponto de vista estatístico, este artigo escolheu o melhor modelo de regressão linear múltipla para os dados desta pesquisa, com dados em painel com efeitos aleatórios, robusto para problemas de heterocedasticidade e de autocorrelação serial.

Entretanto as evidências revelaram que a variável de interesse que indica desempenho de arrecadação (I\_DA) não apresentou significância estatística, assim como as variáveis de controle, o ano eleitoral, o ano pré-eleitoral e a população (proxy utilizada para capturar o tamanho dos Conselho), ou seja, elas não exercem influência significativa sobre o indicador de restos a pagar, portanto não foram encontradas evidências que deem suporte à hipótese de pesquisa.



Por fim, o índice criado por essa pesquisa consiste em um indicador gerencial, com o propósito de avaliar a manipulação orçamentária das receitas e não é possível concluir que as evidências obtidas pela pesquisa são válidas para outros tipos de indicadores ou amostras. Nesse sentido, sugere-se, para pesquisas futuras, a utilização de outras métricas, e a análise com uma amostra maior de observações, de forma que se possa ampliar o conhecimento sobre como a superestimação das receitas moldam as inscrições de despesas em restos a pagar.



## REFERÊNCIAS

- Andrade, R. R. (2022). *Restos a pagar na administração pública federal: uma análise do instrumento no Conselho Administrativo de Defesa Econômica no período de 2015 a 2019*. (Dissertação de Mestrado). Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, Brasil. Recuperado de <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/4274>
- 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. Recuperado de <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/71173>
- Araújo, J. G. R. de, Lins, T. S. M., & Diniz, J. A. (2022). O fenômeno use it or lose it na execução orçamentária das universidades federais e a inscrição em restos a pagar. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 109-124.
- Araújo, R. J. R. D. (2022). *Incentivos eleitorais e o gerenciamento de resultados orçamentários por meio de restos a pagar: um estudo em municípios brasileiros* (Tese de Doutorado). Universidade Federal da Paraíba – UFPB, João Pessoa, PB, Brasil.
- Baerlocher, D., & Schneider, R. (2021). Cold bacon: co-partisan politics in Brazil. *Public Choice*. <https://doi.org/10.1007/s11127-020-00869-4>
- Benito, B.; Guillamón, M. D.; Bastida, F. Budget forecast deviations in municipal governments: Determinants and implications. *Australian Accounting Review*, v. 25, n. 1, p. 45-70, 2015.
- Boukari, M.; Veiga, F. J. Disentangling political and institutional determinants of budget forecast errors: A comparative approach. *Journal of Comparative Economics*, v. 46, n. 4, p.1030-1045, 2018.
- Brasil. “Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.” Planalto.gov.br, 5 out. 1988, [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)
- Carvalho, M. B. (2012). *Restos a pagar e a anualidade orçamentária*. (Monografia/TCC). Instituto Serzedello Corrêa (ISC), Brasília, Brasil. Recuperado de <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4699>
- Coelho, G. N., Santana, G. M., Fey, V. A., & dos Santos, E. A. (2019). Gestão de restos a pagar: estudo de caso dos resultados alcançados pela UFSC no período de 2011 a 2016. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, 18, 1-16.
- Coelho, G. N., Santana, G. M., Fey, V. A., & dos Santos, E. A. (2019). Gestão de restos a pagar: estudo de caso dos resultados alcançados pela UFSC no período de 2011 a 2016. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, 18, 1–16. <https://doi.org/10.16930/2237-766220192738>
- Costa, M. I. da , de Vasconcelos, Neta , A. F., Souto , A. M. L., & De Sousa, J. E. B. S. (2021). Reflexo de Erros de Estimção de Orçamento na Inscrição de Restos a Pagar nos Estados Brasileiros. Recuperado de: <https://convibra.org/publicacao/26918/>
- Decker, L., Rosa, F. S. da, Costa, G. D. (2018, 12 a 14 de agosto). *Evolução da Inscrição de Restos a Pagar do Estado de Santa Catarina no período de 2011 a 2017*.



Dias, M. A. (2009). James Buchanan e a “política” na escolha pública. *Ponto-e-Vírgula: Revista de Ciências Sociais*, (6).

Fajardo, B. A. G. Vieses orçamentários em entes subnacionais: uma análise sob a ótica da estimação das receitas estaduais. 2016. Tese de Doutorado. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas.

Feitosa, Daniel Garrett and Maurício Assuero Lima De Freitas. “O Impacto Dos Restos a Pagar Não Processados Na Classificação de Universidades Públicas Brasileiras.” *Revista de Administração Educacional*, vol. 12, não. 2, 2 de dezembro de 2021, p. 197, <https://doi.org/10.51359/2359-1382.2021.247010>

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

Jochimsen, B.; Lehmann, R. On the political economy of national tax revenue forecasts: evidence from OECD countries. *Public Choice*, v. 170, n. 3, p. 211-230, 2017.

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 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm)

Pereira, Paulo Trigo .(1997). “A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal?”. *Análise Social*, Vol. XXXII, Nº 141: pp. 419-442. (Search PDF at [jstor.org](http://jstor.org) in 2022).

Queiroz, D. B. (2018). Influência do ano eleitoral, da mudança de gestor público e do mandato eleitoral sobre mudanças na composição dos gastos públicos nos estados brasileiros. *REUNIR Revista de Administração Contabilidade e Sustentabilidade*, 8(3), 68-77.

Sallaberry, Jonatas Dutra, et al. “A Pesquisa Em Teoria Da Escolha Pública: O Perfil, as Fontes E a Produção.” *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, vol. 24, não. 1, 5 mar. 2020, pp. 56–73, [www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/UERJ/article/viewArticle/3364](http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/UERJ/article/viewArticle/3364)

Silva, Vanessa Ferreira da. “Desempenho de Arrecadação E Inscrição Em Restos a Pagar: Um Estudo Nos Municípios Brasileiros” [Repositorio.ufpb.br](http://repositorio.ufpb.br), 28 Feb. 2023, Recuperado de: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/27063>

Souza, C. A de., & Rodrigues, W. M. (2018). Análise dos restos a pagar e o orçamento municipal: uma perspectiva dos restos a pagar, disponibilidade e endividamento. *Revista Eletrônica de Ciências Contábeis*, 7(1), 1-30.

STN. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), publicado pela MCASP, 2022, 9ª Edição. Recuperado de: [https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/695350/CPU\\_MCA SP+8%C2%AA%20ed+--+publica%C3%A7%C3%A3o\\_com+capa\\_2vs/4b3db821-e4f9-43f8-8064-04f5d778c9f6](https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/695350/CPU_MCA SP+8%C2%AA%20ed+--+publica%C3%A7%C3%A3o_com+capa_2vs/4b3db821-e4f9-43f8-8064-04f5d778c9f6)

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.