



FATORES INSTITUCIONAIS QUE INFLUENCIAM A PREVISÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Leonardo Silva Moraes, Fundação João Pinheiro | FJP

Isabella Virgínia Freire Biondini, Fundação João Pinheiro |
FJP

Melissa Costa Alcântara, Fundação João Pinheiro | FJP

RESUMO

Nos últimos anos, a administração pública brasileira tem sofrido diversas transformações visando à implementação de um modelo gerencial transparente no Estado. Nesse processo, o orçamento se constitui como um instrumento fundamental, uma vez que é nele que se traduz a execução física e orçamentária do setor público para cada ano corrente. Contudo, por se tratar de uma previsão, o orçamento apresenta erros recorrentes. Na literatura, além de atribuí-los aos fatores técnicos e à aleatoriedade inerente do mundo real, tem-se abordado a influência dos atores políticos na previsão orçamentária. Assim, este trabalho buscou analisar os mecanismos do processo de previsão da receita e o seu nível de precisão em Minas Gerais. Os resultados obtidos foram que as previsões das receitas tributárias em Minas, apresentaram níveis de acerto menores em relação aos que foram encontrados em grande parte dos estados brasileiros, e quanto às soluções técnicas e organizacionais, para amenizar estes erros, constatou-se que foram pouco utilizadas.

Palavras-chave: transparência; orçamento público; previsão de receita.

FATORES INSTITUCIONAIS QUE INFLUENCIAM A PREVISÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

MORAES, Leonardo Silva
BIONDINI, Isabella Virgínia Freire
ALCÂNTARA, Melissa Costa

INTRODUÇÃO

O orçamento público, ferramenta que surgiu no início do século XIX, tinha a estrita função de controlar os gastos do governo. Ao longo dos anos, as funções dos orçamentos foram ampliadas e ganharam maior complexidade, apresentando finalidades como a de melhorar o desempenho da administração financeira, dos programas governamentais e a concretização de um Estado democrático, através da transparência das ações governamentais.

Dessa forma, para que o exercício de uma democracia seja possível, é necessário que o setor público disponibilize para a sociedade as informações pertinentes as suas atividades, de forma transparente e com uma linguagem cidadã, viabilizando os controles externos e até mesmo internos da instituição.

Nesse sentido, medidas que visam à construção de orçamentos públicos reais tornaram-se, evidentemente, de grande valor. Assim, discutir técnicas para a realização de previsões de receitas orçamentárias mais realistas é fundamental para a execução das ações de governo, que devem estar traduzidas em programas nos orçamentos públicos.

Tendo em vista a relevância do tema, o presente trabalho buscará tratar sobre o realismo orçamentário na elaboração da previsão de receita e o seu nível de precisão no Estado de Minas Gerais, a partir do entendimento de ser o orçamento um instrumento de *accountability*. Para isso, o objetivo será analisar os fatores institucionais relacionados à previsão de receita no estado, em comparação com as melhores práticas apontadas pela literatura. Assim, o trabalho buscará situar o contexto político, organizacional e técnico em Minas Gerais e propor melhorias quando estas forem pertinentes para a construção de orçamentos reais no estado.

1. Revisão de literatura

A previsão da receita é um fator de extrema relevância para o planejamento orçamentário, que apresenta reflexos em toda a gestão pública, seja no cumprimento de metas fiscais ou das diversas funcionalidades que são atribuídas a este instrumento. Contudo, é comum, pelo fato de ser uma previsão, que a receita efetivamente realizada seja diferente da receita orçada. Nesse sentido, não raro, encontra-se casos em que os valores previstos diferenciam significativamente dos valores arrecadados, afetando a execução do planejamento. As razões apresentadas para esse fato são múltiplas,

contemplando diferentes interpretações na literatura sobre o tema.

Dessa maneira, há autores que abordam a previsão das receitas como um processo meramente técnico, no qual os erros podem ser compreendidos em função da técnica utilizada e dos fatores aleatórios que influenciam o orçamento. A tradução dessa interpretação pode ser visualizada no Manual de Metodologia de Receitas Públicas, elaborado pela SOF (Secretaria de Orçamento Federal), ao definir que a previsão da receita é:

Um procedimento no qual se busca traduzir, em linguagem matemática, os futuros de arrecadação das receitas [...] procura interpretar e traduzir o comportamento da arrecadação das receitas e adequar esse movimento para movimentos futuros da série em questão. Para tal finalidade utilizam-se ferramentas matemáticas, com um encadeamento lógico, que procuram prever os comportamentos futuros dessas séries. (MANUAL DE METODOLOGIAS DE RECEITAS PÚBLICAS, 2008 *apud* COSTA, 2011, p. 17-18).

Todavia, outros autores divergem de tal premissa, principalmente com relação ao otimismo da independência técnica na previsão das receitas. Estes, com destaque para Rubin (2014), apontam que, no processo de tomada de decisão, os atores envolvidos buscam antecipar oportunidade no momento *ex ante*, visando benefícios no momento *ex post*. Como exemplo, a pesquisa de Caiden e Wildavsky (*apud* PARDINI, 1998) sinaliza estes problemas ao expor a disputa dentro do poder executivo por recursos, no qual os órgãos centrais tentam esconder, em parte, a receita arrecadada para o cumprimento das metas fiscais. Por outro lado, os denominados “ministérios dos gastos” tentam aumentar a cota orçamentária, buscando autorização para um volume de recursos que, perpassando pelas barganhas na execução e dos prováveis cortes, consigam executar os programas de sua responsabilidade.

Assim, dado o contexto nos quais múltiplos atores buscam influenciar as estimativas de receita, tem-se procurado meios para solucionar estes problemas através de recursos técnicos e organizacionais. Para isso, a próxima seção abordará, de forma breve, a importância da transparência nas atividades governamentais, e adiante serão apresentados os aspectos legais, os métodos utilizados nas previsões de receita no Brasil e a eficiência decorrente destas previsões nos entes nacionais através das pesquisas já realizadas. Por fim, são abordadas as soluções encontradas na literatura para a construção de orçamentos mais reais no cenário nacional.

1.1 Transparência no orçamento público

Os avanços tecnológicos observados nos últimos tempos, principalmente ligados aos meios de comunicação, facilitou tanto para o setor público disponibilizar informações relativas a suas atividades, quanto para o cidadão ter acesso a elas, de modo a praticar e desenvolver os pilares de um Estado Democrático de Direito, como definido pela Constituição Federal de 1988.

Assim, busca-se uma maior intensidade das atividades de *accountability* e de controle, permitindo uma

maior fiscalização da administração pública, em vista a um Estado desenvolvido, eficiente e eficaz, desde o planejamento a implementação de políticas públicas.

Um marco importante por essa busca de transparência na gestão fiscal dos recursos público foi a Lei Complementar nº 101/2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabeleceu normas para as finanças públicas, conforme será mais bem tratado nas próximas seções. Mas aqui vale destacar o caput do art. 48, do Capítulo IX a Transparência, Controle e Fiscalização, da referida Lei Complementar:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. (BRASIL, 2000).

Conforme explicam Rodrigues (*et al.*, 2008), a LRF garante a transparência também por meio da participação popular e audiências públicas, nos processos de elaboração dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Assim, conforme apontam Scarpin e Slomski (2005) citados por Zonatto, (*et al.*, 2015), com o advento da LRF os procedimentos orçamentários passam a ter quatro pilares: planejamento, controle, transparência e responsabilização. Soma-se a isso, que um dos princípios orçamentário é a publicidade.

A transparência é matéria fundamental para prática da *accountability*, como controle e responsabilização do setor público, como bem esclarecem Rodrigues (*et al.*, 2008),

A *accountability* não se limita a dar publicidade aos atos do governo e ao final do exercício prestar contas dos recursos públicos, nem tão pouco se restringe a veículos oficiais de comunicação, ela é a integração de todos os meios de controle – formais e informais –, aliada a uma superexposição da administração, que passa a exibir suas contas não mais uma vez ao ano e em linguagem hermeticamente técnica, mas diariamente e por meio de demonstrativos capazes de ampliar cada vez mais o número de controladores. (RODRIGUES, *et al.*, 2008, p. 05)

Por fim, com a participação popular, transparência e *accountability*, a qualidade da previsão orçamentaria é determinante para o bom andamento das atividades da administração pública e para a confiança do cidadão no governo, dessa forma,

A qualidade da previsão orçamentária é essencial para que se possa viabilizar o planejamento das atividades no ente público, garantindo recursos para a manutenção das atividades básicas, a realização de obras e investimentos públicos. Quando a previsão não é eficaz, é necessária a realização de ajustes nas previsões realizadas, o que indica uma necessidade de reavaliação dos planos estabelecidos anteriormente, o que tende a comprometer as atividades de planejamento, avaliação, controle e *accountability*, no que se refere à arrecadação e aplicação dos recursos públicos, podendo inclusive influenciar a manutenção de serviços públicos oferecidos a sociedade. (ZONATTO, *et al.*, 2015, p. 05)

Uma boa previsão da recita é essencial para o processo orçamentário e para o planejamento das atividades do Estado, as próximas seções tratarão da qualidade da previsão da receita orçamentária.

1.2 Aspectos legais da previsão da receita

As normas são ferramentas que podem corroborar a fim de que se resguarde um processo de estimativa de receita decente, contribuindo para a melhoria da gestão pública. Atrelando a precisão da previsão orçamentária ao consequente sucesso da orçamentação, Almeida (2011) reforça os impactos no planejamento e o compromisso com a construção do Estado Democrático de Direito:

Como o instrumento realizador das finalidades do Estado é o orçamento, torna-se vital conhecer o planejamento orçamentário que sob a reserva do possível, deverá dotar o Estado de condições de bem atender à inovação da administração, a fim de prestar melhores serviços, com mais agilidade e credibilidade aos cidadãos, ao mesmo tempo em que demonstra bem gerir os recursos que deles extrai, fazendo-o de forma clara, aberta, democrática e responsável. (ALMEIDA, 2011, p. 581).

Almeida (2011) adverte ainda que possíveis negligências na elaboração do orçamento podem representar, além da dificuldade para o alcance dos objetivos planejados, a causa da realização dos gastos de má qualidade. Dessa forma, haveria o descumprimento das atribuições legais impostas à administração pública pela CF/88 de obedecer aos princípios da moralidade, da publicidade e, sobretudo, da eficiência na gestão dos recursos públicos.

Por outro lado, no que tange às regras responsáveis por regular diretamente as previsões orçamentárias, o constituinte não determinou diretamente o procedimento a ser adotado pelos entes federados. De modo geral, grande parte da legislação sobre as finanças públicas ficou a cargo de Lei Complementar, prevista no seu art. 163, da Constituição Federal, de 1988:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:
I - finanças públicas;
II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;
VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional. (BRASIL, 1988)

A Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), veio regulamentar o artigo supracitado, sendo um dos destaques desta a preocupação com a previsão da receita pública, como se verá na próxima seção.

1.2.1 Lei de Responsabilidade Fiscal

Na LRF, a previsão da receita pública ganhou maior respaldo, tendo como base a Seção I do Capítulo III “Das Previsões e da Arrecadação”. No art. 11, verifica-se que valor dado pelo legislador a sua precisão esteve associado à responsabilidade da gestão fiscal.

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a

instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. (BRASIL, 2000)

Em seguida, no que tange as exigências atribuídas à previsão da receita, o art. 12 foi o que apresentou maiores avanços, estabelecendo que:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas. (BRASIL, 2000)

Assim, dada as diferenças da natureza dos recursos a serem arrecadados pelos entes nacionais, a legislação definiu que estas deveriam estar amparadas em indicadores oriundos do quadro econômico nacional, acompanhado de demonstração histórica de três anos e com projeção para os dois anos seguintes, mas sem uma delimitação clara sobre o processo e a metodologia a ser adotada em cada caso específico.

Destarte, nota-se que a abrangência na lei foi mais focalizada no produto da previsão do que na técnica ou procedimento tomado por cada ente federado. Em decorrência, diferentes métodos são utilizados em todo o território nacional, como poderá ser visto a seguir.

1.3 Os métodos de previsão da receita

Há uma grande quantidade de técnicas e de métodos para a previsão das receitas, que podem ser classificadas em dois grupos principais: métodos quantitativos e métodos qualitativos. No geral, os métodos quantitativos são mais sofisticados. Contudo, para Siqueira (2002), em se tratando de previsão de receitas, métodos mais sofisticados não implica, necessariamente, serem mais exatos. A escolha fica à discricionariedade do técnico, cabendo a ele optar pelo modelo mais adequado para a estimativa em decorrência da natureza da fonte.

Além do mais, na prática, tal discricionariedade extrapola a própria legislação. Apesar das exigências oriundas da LRF serem consideradas como brandas, a sua aplicação estrita limitaria alguns métodos tidos como eficientes.

Cumprindo-se fielmente o disposto na lei, a utilização de séries temporais univariadas para realizar as previsões estaria descartada, uma vez que nesta metodologia são levados em consideração apenas os próprios valores pretéritos da série para o cálculo dos seguintes. Além disso, não há como controlar se essa prática de fato acontece. E nem haveria necessidade de controlar, já que o objetivo de todos os técnicos envolvidos no processo é de que sejam desenvolvidos métodos que levem a estimativas cada vez mais precisas. (COSTA, 2011, p.22)

Dessa forma, são apresentados os possíveis modelos a serem utilizados na previsão da receita.

1.3.1 Métodos qualitativos de previsão

Os métodos qualitativos de previsão se pautam em conjeturas sobre a arrecadação futura de determinadas receitas. As técnicas são denominadas, em sua maioria, de aproximações conjecturais ou não-extrapolativas (COSTA, 2011).

Conforme Siqueira (2002), o método qualitativo mais utilizado é a previsão conjectural. Este método se baseia na avaliação de um indivíduo ou de grupos que analisam o contexto e, a partir disso, interpretam os seus efeitos na arrecadação.

Em suma, Siqueira (2002) aponta que a técnica conjectural é importante, sobretudo em ambientes instáveis:

As aproximações conjecturais tendem a trabalhar melhor, quando o ambiente econômico está mudando rapidamente. Quando as circunstâncias econômicas, políticas ou administrativas estão em fluxo intenso, métodos quantitativos não podem capturar informações importantes sobre os fatores que provavelmente estão alterando os padrões históricos. (SIQUEIRA, 2002, p. 07)

Por fim, uma variação da previsão conjectural, que também pode ser ressaltada, é a previsão de consenso, onde há a necessidade do debate entre diferentes perspectivas em torno da arrecadação para que se chegue a uma estimativa em comum. Assim, o assentimento dos diversos grupos de interesse em torno de uma estimativa ameniza os vícios que carregam cada processo.

1.3.2 Métodos quantitativos de previsão

Já as previsões realizadas através dos métodos quantitativos baseiam-se em dados numéricos e trazem, por vezes, a margem de erro das previsões apontando o grau de incerteza da estimativa realizada. Tais técnicas são subdivididas em dois grupos: séries temporais e modelos causais.

As séries temporais são consideradas como as mais simples e as abordagens mais comuns encontradas na literatura são:

- Modelo de Holt
- Modelo ingênuo
- Modelo de médias móveis
- Modelo de alisamento exponencial
- Modelos ARIMA de Box-Jenkins
- Alisamento linear sazonal de Holt-Winter
- Alisamento Exponencial com Deterioração na Tendência

Quanto aos modelos causais, estes são conhecidos por serem, geralmente, mais complexos, onde são trabalhados uma quantidade maior de dados, exigindo habilidade estatística no seu tratamento. Conforme Siqueira (2002), os modelos causais tendem a funcionar melhor para receitas que são fortemente influenciadas por fatores econômicos identificáveis.

1.4 Pesquisas nacionais sobre as previsões de receita orçamentária

Dessa forma, tendo em vista a legislação brasileira sobre a previsão da receita e os métodos utilizados, encontram-se na literatura algumas pesquisas que buscaram analisar as previsões orçamentárias em comparação com os valores arrecadados nos diferentes entes nacionais.

Vecchia e Montoya (2002), por exemplo, trataram sobre a eficiência das previsões, comparando o planejamento realizado no período inflacionário – 1989 a 1993 – com o planejamento do período de estabilização – 1995 a 1997 - nos municípios da região do Planalto Médio do estado do Rio Grande do Sul.

Os resultados encontrados por Vecchia e Montoya (2002) apontaram que no período inflacionário o orçamento foi superestimado, tanto a receita quanto a despesa. Já no período de estabilização, apesar da discrepância entre o valor planejado e o executado ter diminuído, houve subestimativa do orçamento. Tais eventos levaram a conclusão de que, pelo fato das autorizações orçamentárias terem apresentado um excesso, as funções do legislativo no tocante à deliberação e aprovação do orçamento não foram respeitadas.

Ainda tratando sobre os governos locais, Aquino e Azevedo (2015) realizaram pesquisas em 5.568 municípios brasileiros sobre o orçamento de 2013 a fim de investigar o realismo que estes apresentavam nas suas previsões através da metodologia utilizada pela PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*), realizada em diversos países com o financiamento e apoio do Banco Mundial.

No caso dos municípios brasileiros, com a aplicação da metodologia PEFA, constatou-se que apenas 564 (10%) obtiveram a nota máxima, “A”, no índice de realismo da receita. Os demais receberam nota B (13,8%), C (7,2%), D (10,4%) e 58% tiveram variabilidade acima do permitido pela a escala. Segundo os autores, estes resultados podem ser explicados, em grande medida, pela interferência dos atores no processo de previsão das receitas.

Propomos então como explicação alternativa que a equipe técnica não atua de forma isolada *ex ante*, com suas melhores estimativas para o *ex post*, e depois acompanham a burocracia de forma distante observando de forma isenta o cumprimento do plano *ex post*. Mas sim, antecipam dificuldades e oportunidades no *ex post* decorrentes justamente do erro de estimação, capturando renda da superestimação e da subestimação. (AQUINO e AZEVEDO, 2015, p. 13).

No que tange as administrações estaduais brasileiras, Costa (2011) buscou analisar as previsões de receita entre os anos 2007 a 2010 e verificou que havia erros que chegavam a 30% na estimativa, tendo

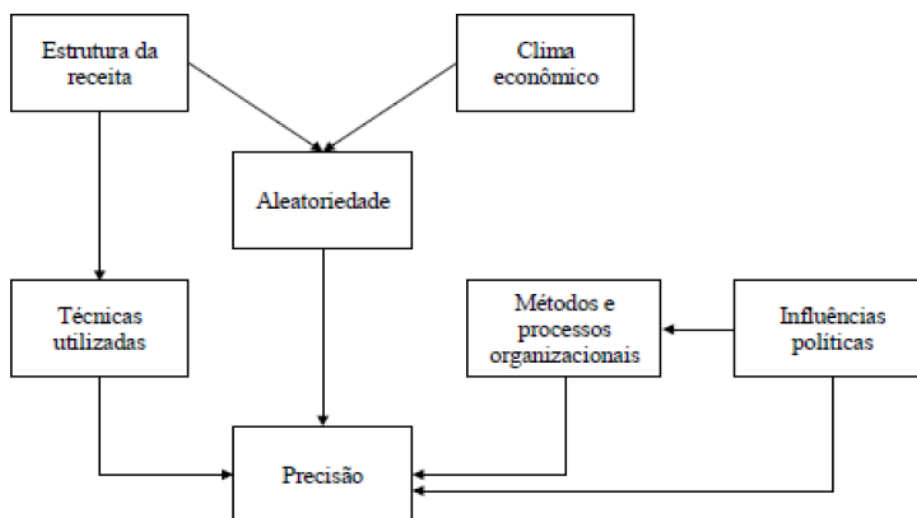
em vista que a tolerância razoável, baseada em parâmetros internacionais, é de 5%.

Constata-se, portanto, que os resultados não são satisfatórios em termos da importância da previsão orçamentária e suas decorrências na administração pública. Apesar de existir boas estimativas, estas não se encontram de forma homogênea no cenário nacional, tendo uma das causas, como já mencionado, a discricionariedade intrínseca na legislação brasileira e a possibilidade de interferência dos atores nesse processo.

1.5 Soluções organizacionais

Diante do problema exposto, alguns autores buscaram tratar sobre as possíveis soluções para os erros de previsão da receita orçamentária. Bretschneider (*et al.*, 1989), em seu trabalho, elaborou o modelo no qual é apresentado os fatores que afetam tal previsão. Como se pode observar na Figura 01, as técnicas de previsão, a aleatoriedade, o modelo organizacional e as influências políticas estão diretamente ligados à precisão das previsões de receita. Nesse caso, o fator aleatoriedade se encontra associado ao clima econômico e às mudanças na estrutura tributária.

FIGURA 01 – Modelo teórico de precisão nas previsões de receita pública



Fonte: Bretschneider (*et al.*, 1989, p. 310)

Assim, alguns estudos sobre os métodos e processos organizacionais obteve grande ênfase no combate às interferências políticas nas previsões. Danninger (2005), por exemplo, encontrou em sua pesquisa evidências de que a transparência é um fator importante para a redução das interferências políticas nesse processo. Segundo o autor, a contratação de instituições não governamentais pode aumentar a independência institucional e contribuir para construção de orçamentos mais reais.

Buettner e Kauder (2009, *apud* COSTA, 2011) também apontam que os processos de previsão da receita mais independentes da interferência política são melhores para a sociedade e conseguem ser mais transparentes. Dessa forma, estes autores reforçam a importância da deliberação e, por vezes, do

método consensual de previsão.

Os argumentos em prol do método consensual perpassam pela possibilidade de conflitar diferentes perspectivas e criar um ambiente onde questionamentos contribuem para a aprendizagem dos técnicos envolvidos. Em alguns casos, quando não é possível utilizar tal método, recomendam-se a combinação de múltiplas previsões como alternativa.

Nas previsões combinadas, ao contrário das consensuais, não é necessária a interação grupal. Nesse caso, trata-se de uma combinação de diversas previsões que pode ocorrer por média simples ou ponderada sem, necessariamente, ocorrer discussão entre os envolvidos. Contudo, mesmo sem tal interação, observam-se melhorias na precisão das previsões.

Diversos pesquisadores concluíram que há um grande consenso de que combinar múltiplas previsões individuais pode substancialmente melhorar a precisão. Esses estudos também indicaram que métodos de combinação relativamente simples geralmente são mais precisos do que métodos mais complexos para combinar previsões. Os autores recomendaram que combinar previsões deveria se tornar parte da prática principal de realizar previsões. (COSTA, 2011, p.40)

Assim, a premissa adotada nesse trabalho parte da pesquisa realizada por Bretschneider (*et al.*, 1989), sobre a previsão de receitas nos governos estaduais dos EUA, onde foi possível constatar, no que tange aos fatores políticos e organizacionais, que:

- As previsões independentes, realizadas por órgão concorrentes, aumentam a precisão da receita;
- Nos casos em que há procedimentos formais sendo combinados com as previsões concorrentes aumenta a precisão da receita;
- Ao utilizar um *mix* de modelos de regressão múltipla e métodos qualitativos em oposição a técnicas de séries temporais univariadas ou modelos econométricos aumenta a precisão da receita.
- A dominação política por um único partido ou por uma ideologia diminui a precisão da receita.

Tais premissas também foram utilizadas no trabalho de Costa (2011), em todos os estados brasileiros e, assim, servirá de comparação para este trabalho, no qual o foco é a precisão das previsões orçamentárias do estado de Minas Gerais.

2. Metodologia

A pesquisa realizada neste trabalho contemplou as previsões de receitas realizadas em Minas Gerais entre os anos de 2007 a 2015, sendo um período de nove anos, que tem a data inicial como referência a mesma utilizada por Costa (2011) e a última data aquela na qual foi possível encontrar informações

completas de sua execução. As fontes do trabalho foram: portal da transparência, site da Assembleia Legislativa, legislações referentes ao tema e respostas obtidas através do questionário enviado à Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais.

A seguir são apresentadas as variáveis utilizadas por Costa (2011) e os resultados obtidos no trabalho realizado em todos os estados brasileiros, tendo como referência os anos de 2007 a 2010.

2.1 Revisão da pesquisa base

Com base na pesquisa realizada por Bretschneider et al. (1989), Costa (2011) buscou investigar diferentes variáveis com potencial para influenciar a previsão da receita orçamentária dos estados brasileiros categorizadas em três aspectos:

Aspecto técnico

1. se o foi utilizado método QUALITATIVO;
2. se foi utilizado métodos dos INDICADORES;
3. se foi utilizado método de SÉRIES TEMPORAIS;
4. se foi utilizado método ECONOMÉTRICO.

A premissa para a composição destas variáveis é de que a combinação de métodos de previsão da receita está diretamente relacionada com o aumento de sua precisão, como ressaltado anteriormente. Logo, a utilização destes métodos é colocada como ponto positivo na pesquisa.

Aspecto político

5. se o relator do orçamento é do partido de OPOSIÇÃO ao partido do governador;
6. se a aprovação da lei orçamentária teve DIAS DE ATRASO em relação ao dia 31/12;
7. se o PARTIDO DO GOVERNADOR pertence a uma ideologia de direita ou esquerda

No que tange ao partido do relator da lei orçamentária no legislativo ser de OPOSIÇÃO ao partido do governador, este fator revela um ambiente propício a questionamentos e deliberação no processo orçamentário. Já a variável DIAS DE ATRASO também corroboraria nesse sentido, presumindo-se que o orçamento foi amplamente debatido pelos deputados.

Quanto ao PARTIDO DO GOVERNADOR há algumas considerações pertinentes na literatura em relação ao tema apontando que os partidos de esquerda, por defenderem maior intervenção do estado na economia, tendem a serem mais otimistas nas previsões orçamentárias. Por outro lado, partidos de direita, buscam ganhar credibilidade com o setor privado, estabelecendo metas financeiras mais reais para o desenvolvimento da economia.

Aspecto organizacional

8. se houve participação de AGENTE EXTERNO na elaboração da previsão;
9. se há METAS DE ARRECADAÇÃO para os fiscais tributários;

10. se o Poder Legislativo alterou os valores previsto na comparação LOA VERSUS PLOA.

O AGENTE EXTERNO é um fator que corrobora para a independência institucional no processo de previsão da receita, com potencial para deixá-lo mais transparente e democrático. As METAS DE ARRECADAÇÃO, por outro lado, é considerada como oposto, sendo diretamente relacionada com os erros de previsão. Costa (2011) aponta que no Brasil os servidores responsáveis por realizar a estimativa da receita são, geralmente, da mesma carreira daqueles a quem caberá o dever de cumprir as metas de arrecadação prevista. Assim, tal lógica é a base crítica para as metas de arrecadação, tendo potencial para afetar o realismo da previsão da receita orçamentária, já que, nesse caso, ao avaliar que o seu salário integral depende do cumprimento destas metas, servidores da mesma carreira são, conseqüentemente, favorecidos quando os orçamentos são subestimados.

Por fim, a mudança dos valores na comparação LOA VERSUS PLOA representa uma participação ativa do poder legislativo, alterando as previsões orçamentárias iniciais, desde que comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal, conforme instituído na Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.1.1 Resultados da pesquisa base

Em sua pesquisa, Costa (2011) procurou realizar a análise sobre os fatores técnicos, políticos e organizacionais em dois tipos de receita: o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e as demais receitas tributárias estaduais agregadas.

Inicialmente verificou-se que os erros de previsão de receita ocorrem de forma mais intensa nas DEMAIS receitas tributárias do que no ICMS. Tendo como base a tolerância considerada razoável para erros na previsão, de até 5% para mais ou para menos, foi possível constatar que as DEMAIS receitas ficaram acima do percentual estipulado em 86% dos casos, aproximadamente. Já as previsões do ICMS tiveram maior precisão, tendo ocorrido erros significativos em menos de 36% dos casos.

Em seguida foi realizada regressão múltipla e testes de razão de verossimilhança com as variáveis apresentadas, nas quais há uma expectativa da interferência destas na qualidade da previsão da receita. Porém os resultados obtidos em algumas variáveis - DIAS DE ATRASO, QUALITATIVO e INDICADORES - não tiveram representatividade em nenhuma previsão das receitas pesquisadas.

A justificativa para o resultado encontrado na variável que tratou sobre os métodos QUALITATIVOS se baseia no fato de que este método ainda é pouco utilizado no Brasil, não sendo possível tirar conclusões estatísticas significativas sobre ela. O mesmo ocorreu com a variável INDICADORES, que é um método quantitativo e concorre com outros métodos mais tradicionais e, por vezes, mais eficientes. Já a variável DIAS DE ATRASO, apesar de ter ocorrido em grande parte dos estados, a aprovação da LOA foi próxima à data estabelecida, apresentando, também, pouca relevância na análise estatística.

Por outro lado, as variáveis AGENTE EXTERNO e ECONOMÉTRICO tiveram representatividade

nos erros de previsão encontrados nas DEMAIS receitas tributárias. Constatou-se que a utilização de AGENTE EXTERNO contribuiu para a diminuição de erros maiores que 5% enquanto o modelo ECONOMÉTRICO, por outro lado, aumentou a possibilidade dos erros.

Já as variáveis LOA VERSUS PLOA, METAS DE ARRECADAÇÃO, OPOSIÇÃO, PARTIDO DO GOVERNADOR e SÉRIES TEMPORAIS tiveram representatividade estatística nos erros da previsão da receita do ICMS. As METAS DE ARRECADAÇÃO e SÉRIES TEMPORAIS foram diretamente relacionadas com o aumento dos erros maiores que 5%. Já as variáveis LOA VERSUS PLOA, OPOSIÇÃO e PARTIDO DO GOVERNADOR foram relacionadas com diminuição dos erros de previsão.

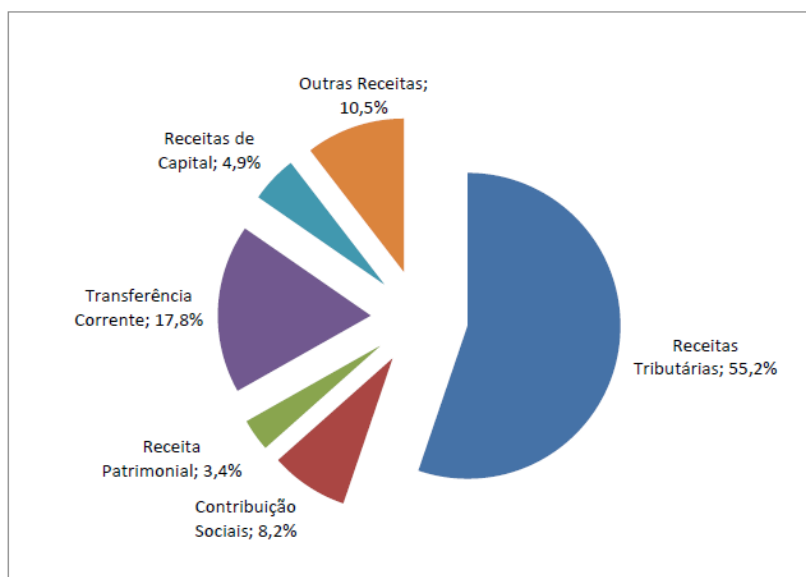
Assim, com a pesquisa de Costa (2011) foi possível observar que as variáveis políticas e organizacionais, com exceção dos DIAS DE ATRASO, que não teve representatividade estatística, todas elas corroboraram com as hipóteses estabelecidas no início da pesquisa.

Já no que tange às variáveis técnicas, os métodos QUALITATIVOS e INDICADORES, não obtiveram resultados significativos pela sua baixa utilização nas previsões dos estados brasileiros, enquanto os métodos ECONOMÉTRICOS e de SÉRIES TEMPORAIS foram apontados como fatores que aumentam os erros de previsão. Ou seja, extrai-se que não há uma combinação efetiva destes diferentes métodos no processo de previsão de receita dos estados brasileiros atualmente e que os métodos utilizados não conseguiram, individualmente, apresentar resultados positivos. Estas observações confirmam a necessidade, verificada na literatura, de se buscar previsões onde os consensos ou combinações sejam parte da prática principal de realizar previsões.

2.2 Estrutura da receita no Estado de Minas Gerais

Sabe-se que, pela própria legislação brasileira que regulamenta a gestão fiscal dos entes nacionais, a composição estrutural da receita do Estado de Minas Gerais não se difere, em termos proporcionais, da média dos demais estados. Ou seja, as receitas tributárias contribuem com a maior fatia do “bolo arrecadatório”, seguida das transferências correntes, cabendo, portanto, às demais receitas, parcelas menos expressivas, conforme nota-se pela análise do Gráfico 01.

GRÁFICO 01 – Estrutura da Receita Pública do Estado de Minas Gerais (2007 – 2015)



Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais

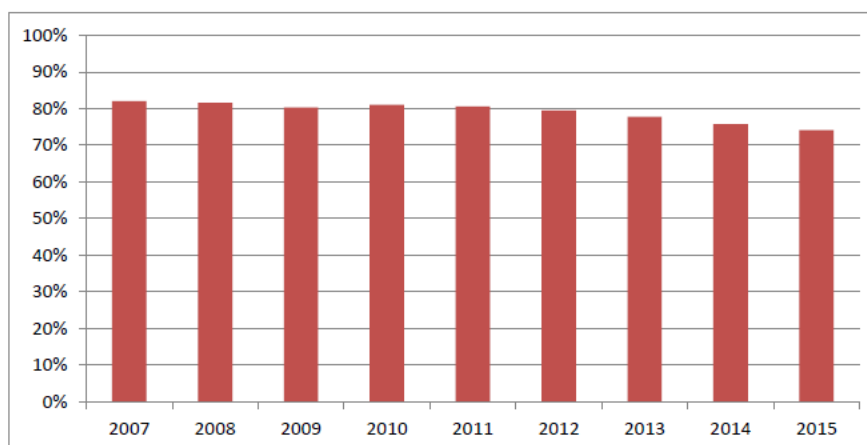
Costa (2011) afirma, acerca das receitas tributárias, que são elas que concentram as previsões orçamentárias propriamente ditas, uma vez que estão relacionadas com fatores de ordem econômica e dependem do esforço de arrecadação dos estados.

Dentre as receitas tributárias em Minas Gerais, encontram-se os seguintes impostos e taxas:

- ITCDD – Imposto sobre transmissão “causa *mortis*” e doação de bens e direitos
- ICMS – Impostos sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação;
- IPVA – Imposto sobre a propriedade de veículos automotores;
- Taxas pela prestação de serviços;
- Taxas pelo exercício do poder de polícia;
- Contribuição de Melhoria.

Assim, dentre estas receitas tributárias destaca-se o ICMS por ser responsável pela maior parcela. Como pode ser observado no Gráfico 02, o ICMS representou em torno de 80% das receitas tributárias do estado de Minas Gerais entre os anos de 2007 a 2015.

GRÁFICO 02 – Participação do ICMS no total das receitas tributárias de Minas Gerais (2007 – 2015)



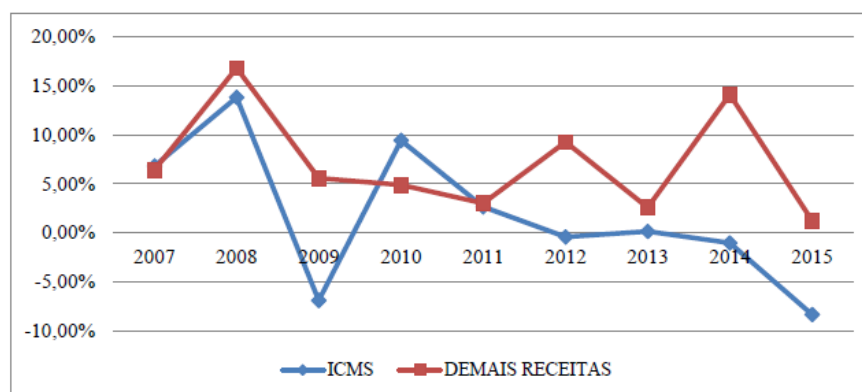
Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais

Dessa forma, as receitas analisadas nesse trabalho também serão divididas em ICMS e DEMAIS receitas tributárias por dois motivos. Em primeiro lugar, porque são aquelas que apresentam maior porcentagem do volume arrecadado em Minas Gerais. Em segundo lugar, porque tal divisão permite realizar comparações com as pesquisas base de Costa (2011).

3. Resultados e Discussão

Inicialmente, tratando dos erros de previsão, os dados foram extraídos do Portal da Transparência de Minas Gerais e em seguida isolou-se cada variável a fim de verificar o seu desempenho. Assim, é possível observar no Gráfico 03 que as DEMAIS RECEITAS e o ICMS tiveram, nos anos trabalhados, cinco erros de previsões acima de 5% e quatro erros abaixo desse percentual, cada uma. Contudo, comparado os erros percentuais entre LOA e receita arrecadada, as DEMAIS RECEITAS foram as que tiveram maior discrepância, atingindo erros acima de 15%.

GRÁFICO 03 – Comparação entre a receita arrecadada e a receita prevista na LOA nos anos 2007-2015 em Minas Gerais



Fonte: Portal da Transparência de Minas Gerais. Elaboração: os autores.

Na pesquisa de Costa (2011), o autor também encontrou maiores erros nas previsões das DEMAIS RECEITAS. Uma explicação para essa situação advém do fato de que o ICMS, por apresentar maiores volumes e importância na receita estadual, tem, por vezes, maior esforço empreendido pelos técnicos na elaboração e utilização de metodologias para a estimativa.

Na Tabela 1 tem-se um comparativo entre os dados coletados pelo Costa (2011) quanto aos erros de previsão registrados nos estados brasileiros entre 2007 a 2010, e os levantados nessa pesquisa para Minas Gerais para o período de 2007 a 2015. Nota-se que, em termos percentuais das amostras obtidas, Minas Gerais teve quantidade relativa maior de erros acima de 5% na previsão do ICMS e quantidade menor na previsão das demais receitas tributárias. Ressalta-se que, como visto na composição das receitas tributárias do estado de Minas Gerais, o ICMS compõe em torno de 80% do valor total. Assim, tem-se que erros constantes da previsão do ICMS são considerados mais graves, dado o efeito na composição financeira do estado.

TABELA 01 – Contagem da variável ERRO DE PREVISÃO no Brasil – 2007 a 2010 – e em Minas Gerais – 2007 a 2015

ERRO	ICMS		DEMAIS RECEITAS	
	BRASIL	MG	BRASIL	MG
Mais de 5%	35%	56%	87%	56%
Menos de 5%	65%	44%	13%	44%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Fonte: Costa (2011) e Portal da Transparência de Minas Gerais. Elaboração: os autores.

Dessa forma, vale verificar os aspectos que podem explicar a situação dos erros de previsões de receita. Assim, tais aspectos seguiram o trabalho base de Costa (2011), estando divididos em aspectos políticos, organizacionais e técnicos. A seguir são apresentados os resultados encontrados em Minas Gerais em comparação com os resultados de Costa (2011).

3.1 Aspectos políticos

A primeira variável analisada é sobre a posição política do relator do orçamento no legislativo em relação ao governador do estado. No Brasil, verifica-se que na maioria das LOAs pesquisadas por COSTA (2011), o relator do legislativo pertencia à base governista, sendo 89% dos casos. Essa situação é interpretada como um aspecto negativo para a precisão da receita orçamentária, uma vez que o relator sendo da oposição, há uma tendência de que, nos processos de decisão orçamentária, ocorram maiores deliberações, colaborando com o realismo das previsões de receita.

Em Minas Gerais, foi possível observar que, entre os anos de 2007 e 2015, as LOAs tiveram, na sua maioria, dois relatores. O primeiro relator, no qual foi considerada a sua posição política em relação ao governador para esta pesquisa, é o responsável pela condução do processo na Comissão de

Fiscalização Financeira e Orçamentária. Nesta comissão são apresentadas a emendas parlamentares, bem como discutido despesas e as receitas previstas pelo Executivo. Em seguida, ao ser aprovado no plenário, nas sete entre as nove LOAs pesquisadas em Minas Gerais, houve a mudança do relator para a construção do texto final, sem qualquer mudança em relação ao texto aprovado anteriormente.

Nos primeiros sete anos pesquisados, o relator do orçamento na Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária pertencia ao partido do governador, e nos últimos dois anos, o relator era filiado a um partido da base aliada. Assim, como demonstrado na Tabela 2, 100% das LOAs analisadas em Minas Gerais não tiveram relator de oposição ao governador do estado.

TABELA 02 – Contagem da variável OPOSIÇÃO no Brasil - 2007 a 2010 - e em Minas Gerais – 2007 a 2015

OPOSIÇÃO	BRASIL	MG
SIM	11%	-
NÃO	89%	100%
TOTAL	100%	100%

Fonte: Costa (2011) e site da Assembleia Legislativa de Minas Gerais

Quanto à variável DIAS DE ATRASO, verifica-se na Tabela 3 que todas as LOAs pesquisadas em Minas Gerais foram aprovadas além do limite estabelecido nesse trabalho, como sendo dia 31 de dezembro⁷. Nota-se também que estes atrasos ocorreram, na sua maioria, entre 0 e 15 dias.

Comparando tais dados aos apresentados por Costa (2011), Minas Gerais tem atrasado mais a aprovação da LOA que a média nacional. Tal fato, tendo em vista o realismo da previsão da receita é colocado como ponto positivo, uma vez que também expõe um ambiente político com mais impasses, em que a discussão sobre os recursos públicos tem se prolongado no Legislativo mineiro.

⁷ A data de aprovação da LOA é definida conforme a legislação de cada estado brasileiro. Em Minas Gerais, por exemplo, o limite para a aprovação é fixado no dia 20 de dezembro. Porém, a fim de seguir a padronização definida por Costa (2011), este trabalho considerou a data limite sendo como dia 31 de dezembro.

TABELA 03 – Contagem da variável DIAS DE ATRASO no Brasil - 2007 a 2010 - e em Minas Gerais – 2007 a 2015

DIAS DE ATRASO	BRASIL	MG
Menor que 0	58%	-
Entre 0 e 15	21%	67%
Entre 15 e 30	16%	22%
Maior que 30	5%	11%
TOTAL	100%	100%

Fonte: Costa (2011) e site da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Elaboração: o autor.

Já a variável PARTIDO DO GOVERNADOR foi classificada a partir da definição de Michael Coppedge (1997 *apud* Costa 2011) em 11 países americanos, conforme apresentado na sua obra “*A classification of Latin American political parties*”. Segundo Costa (2011) a vantagem dessa classificação é que ela foi realizada em termos comparativos, baseada na opinião de diversos especialistas em cada país, o que amenizaria as determinações arbitrárias dos mesmos. Como já ressaltado, na literatura é possível encontrar uma associação entre partidos de direita e orçamentos mais reais.

Na pesquisa de Costa (2011) o autor observou correlação entre precisão da receita de ICMS com partidos ideologicamente de direita. Em Minas Gerais, os partidos que tiveram no governo foram o PSDB, considerado como centro-esquerda, e no último ano o PT, tido como de esquerda. Nesse caso, tais características não favoreceriam uma boa precisão nas previsões de receita orçamentária em Minas Gerais.

TABELA 04 – Contagem da variável PARTIDO DO GOVERNADOR no Brasil - 2007 a 2010 - e em Minas Gerais – 2007 a 2015

PARTIDO DO GOVERNADOR	BRASIL	MG
Direita	6%	-
Centro-direita	9%	-
Centro	31%	-
Centro-esquerda	28%	78%
Esquerda	26%	22%
TOTAL	100%	100%

Fonte: Costa (2011) e site do governo de Minas Gerais. Elaboração: os autores.

3.2 Aspectos organizacionais

A utilização de AGENTE EXTERNO é uma variável importante nos aspectos organizacionais para retratar a independência institucional da previsão de receita. Nesse sentido, a competência técnica,

apesar de ser algo relevante, não constitui a essência da sua função, mas, sim, a construção de ambientes nos quais os atores responsáveis pelo processo possam atuar com menores pressões advindas dos interesses políticos.

Buettner e Kauder (2009 apud COSTA 2011) apontam em suas pesquisas que, dentre os doze países da OCDE pertencentes à amostra de sua pesquisa, oito utilizaram algum agente externo nas previsões de receita, tendo grande prestígio no cenário internacional. No Brasil, conforme a Tabela 05, tal prática é pouco utilizada. Já em Minas Gerais não houve o uso de agentes externos em nenhuma das nove LOAs trabalhadas.

TABELA 05 – Contagem da variável AGENTE EXTERNO no Brasil - 2007 a 2010 - e em Minas Gerais – 2007 a 2015

AGENTE EXTERNO	ICMS		DEMAIS RECEITAS	
	BRASIL	MG	BRASIL	MG
SIM	39%	-	26%	-
NÃO	61%	100%	74%	100%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Fonte: Costa (2011) e questionário enviado à Secretaria de Fazenda de Minas Gerais.

Já a variável METAS DE ARRECADAÇÃO tem forte presença na arrecadação de ICMS dos estados brasileiros, 70% das LOAs analisadas por Costa (2011), enquanto que nas DEMAIS RECEITAS ocorreram em 51% dos casos, conforme a Tabela 06. As metas de arrecadação são consideradas como fator negativo, uma vez que a tendência é de que os responsáveis pelas previsões subestimem as receitas, a fim de que as metas sejam cumpridas mais facilmente por servidores da mesma carreira, aumentando os seus respectivos salários.

Em Minas Gerais, os salários dos servidores foram compostos por uma variável fixa e outra parcela variável, que junto ao Prêmio de Produtividade – que durou até 2014 -, condicionaram o desempenho de arrecadação da receita à remuneração final.

TABELA 06 – Contagem da variável METAS DE ARRECADAÇÃO no Brasil - 2007 a 2010 - e em Minas Gerais – 2007 a 2015

METAS DE ARRECADAÇÃO	DE	ICMS		DEMAIS RECEITAS	
		BRASIL	MG	BRASIL	MG
SIM		70%	100%	51%	100%
NÃO		30%	-	49%	-
TOTAL		100%	100%	100%	100%

Fonte: Costa (2011) e questionário enviado à Secretaria de Fazenda de Minas Gerais.

Quanto à variável LOA VERSUS PLOA, sabe-se que a alteração da receita orçamentária por parte do Poder Legislativo é restrita aos casos em que forem comprovados erros e/ou omissões, conforme a

LRF, por parte do Poder Executivo. As alterações do Poder Legislativo são garantidas pela LRF em função do tempo em que as previsões da PLOA são realizadas, sendo em torno de três ou quatro meses antes da LOA. Conforme Costa (2011) tal prática é recorrente no orçamento da União, sendo um mecanismo usado pelos parlamentares para cancelar novas emendas.

Tendo como referência todos os estados brasileiros, a Tabela 07 demonstra que a maioria não alterou as previsões de receita no poder Legislativo. Porém, no caso de Minas Gerais, no grupo das DEMAIS RECEITAS as mudanças representaram 78% dos casos, sendo uma porcentagem elevada em comparação com as LOAs de todos estados brasileiros. Por outro lado, o ICMS teve menos alterações, 22% dos casos, frente aos 39% das LOAs pesquisadas por Costa (2011).

TABELA 07 – Contagem da variável LOA VERSUS PLOA no Brasil - 2007 a 2010 - e em Minas Gerais – 2007 a 2015

LOA VERSUS PLOA	ICMS		DEMAIS RECEITAS	
	BRASIL	MG	BRASIL	MG
SIM	39%	22%	40%	78%
NÃO	61%	78%	60%	22%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Fonte: Costa (2011) e Portal da Transparência de Minas Gerais. Elaboração: os autores.

3.3 Aspectos técnicos

Quanto aos aspectos técnicos, observa-se que o primeiro deles, método qualitativo de previsão de receita, é pouco utilizado nos estados brasileiros, correspondendo a apenas 9% dos casos, conforme a Tabela 8. Em Minas Gerais, no período trabalhado nessa pesquisa, o método não foi utilizado. A discricionariedade do servidor responsável pela previsão ocorre apenas na escolha dos indicadores e dos métodos qualitativos a serem incorporados na fórmula quantitativa.

Costa (2011) aponta que os métodos qualitativos são utilizados com mais frequência nos casos em que há pouca disponibilidade histórica de informações. Contudo, esta não é a realidade de Minas Gerais e dos demais estados brasileiros, em que a estrutura tarifária já está bem consolidada e os métodos quantitativos conseguem fazer estimativas de receita de forma mais precisa.

TABELA 08 – Contagem da variável QUALITATIVO no Brasil - 2007 a 2010 - e em Minas Gerais – 2007 a 2015

QUALITATIVO	ICMS		DEMAIS RECEITAS	
	BRASIL	MG	BRASIL	MG
SIM	9%	-	9%	-
NÃO	91%	100%	91%	100%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Fonte: Costa (2011) e questionário enviado à Secretaria de Fazenda de Minas Gerais.

Elaboração: os autores.

Já na análise dos métodos quantitativos de previsão, o método dos INDICADORES é aquele que é menos utilizado. Nos estados brasileiros tal método não é comumente adotado nas previsões de receita, ocorrendo o mesmo em Minas Gerais nas previsões das receitas pesquisadas.

Segundo Melo (2001 apud COSTA 2011), o método dos INDICADORES é pouco confiável estatisticamente. Porém, por ser amplamente aproveitado pela Secretaria da Receita Federal, conforme Costa (2011) seria esperado que os estados brasileiros o utilizassem com maior frequência, já que estes entes costumam reproduzir diversas práticas desenvolvidas no governo federal, sobretudo no âmbito orçamentário.

TABELA 09 – Contagem da variável INDICADORES no Brasil - 2007 a 2010 - e em Minas Gerais – 2007 a 2015

INDICADORES	ICMS		DEMAIS RECEITAS	
	BRASIL	MG	BRASIL	MG
SIM	23%	-	14%	-
NÃO	77%	100%	86%	100%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Fonte: Costa (2011) e questionário enviado à Secretaria de Fazenda de Minas Gerais.
Elaboração: os autores.

Por outro lado, as SÉRIES TEMPORAIS, dentre os métodos quantitativos, são claramente as mais utilizadas para a previsão da receita. No Brasil, tal método é utilizado fortemente na estimativa das demais receitas, representando 86% das LOAs pesquisadas por Costa (2011). Em Minas Gerais as séries temporais também foram empregadas nas LOAs de 2007 a 2015, representando 100% dos casos no ICMS e nas demais receitas tributárias.

Contudo, é interessante notar que a utilização do modelo mais simples de séries temporais, o modelo univariado, não é aprovado pelo LRF pelo fato deste não apresentar variáveis explicativas relacionadas ao fator tempo, no qual é extraída a análise do desempenho sazonal da série histórica (COSTA, 2011).

TABELA 10 – Contagem da variável SÉRIES TEMPORAIS no Brasil - 2007 a 2010 - e em Minas Gerais – 2007 a 2015

SÉRIES TEMPORAIS	ICMS		DEMAIS RECEITAS	
	BRASIL	MG	BRASIL	MG
SIM	77%	100%	86%	100%
NÃO	23%	-	14%	-
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Fonte: Costa (2011) e questionário enviado à Secretaria de Fazenda de Minas Gerais.
Elaboração: o autor.

Por fim, o modelo econométrico foi utilizado numa quantidade significativa nos estados brasileiros, estando também presente em Minas Gerais em 100% das LOAs pesquisada. O método econométrico se mostra como um fator importante na previsão da receita, uma vez que as receitas tributárias estão fortemente condicionadas ao desempenho da economia local, o que justifica ainda mais a sua adoção pelos estados brasileiros.

TABELA 11 – Contagem da variável ECONOMÉTRICO no Brasil - 2007 a 2010 - e em Minas Gerais – 2007 a 2015

ECONOMÉTRICO	ICMS		DEMAIS RECEITAS	
	BRASIL	MG	BRASIL	MG
SIM	36%	100%	41%	100%
NÃO	64%	-	59%	-
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Fonte: Costa (2011) e questionário enviado à Secretaria de Fazenda de Minas Gerais.
Elaboração: os autores.

Assim, tem-se que os resultados encontrados em Minas Gerais envolvendo os erros de previsão, e os aspectos políticos, organizacionais e técnicos não tiveram bom desempenho em comparação com os resultados da pesquisa de Costa (2011). Em suma, os erros na previsão de ICMS foram maiores proporcionalmente do que se verificou em todos os estados brasileiros. Os aspectos políticos não apresentaram um contexto favorável para a precisão nas previsões de receita, enquanto medidas organizacionais apontadas pela literatura não foram empregadas para amenizar esta situação. Nos fatores técnicos verificou-se que o Estado de Minas Gerais adotou modelos de previsão modestos, sem grandes inovações com relação aos demais estados brasileiros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos anos tem-se observado a utilização do orçamento como um instrumento que ultrapassa as funções clássicas de controle sobre o poder executivo, tornando peça fundamental para a *accountability* e respaldo democrático nas decisões tomadas pelos governantes. Assim, avançar com medidas que corroborem com a boa orçamentação são ações de impacto significativo, dado os agregados que as acompanham.

Como foi possível observar neste trabalho, as previsões de receita apresentam erros constantes, nos quais há uma margem de 5%, dado pela OCDE, de tolerância. Contudo, nos entes nacionais, algumas pesquisas apontam que os valores são, recorrentemente, maiores que a porcentagem recomendada. As soluções encontradas na literatura para este problema são, em geral, de ordem técnica, que trata sobre os métodos e modelos de previsão, ou política/ institucional, em que se busca analisar a interferência dos atores nesse processo. Este trabalho focou na segunda solução, ou seja, nos fatores políticos/institucionais e nos mecanismos difundidos para atenuar tal interferência, possibilitando a

construção de orçamentos mais reais em Minas Gerais.

Inicialmente foram analisadas as previsões de receita no estado entre 2007 e 2015 e os erros de previsão decorrentes. Em seguida, com base na pesquisa de Bretschneider (*et al.*, 1989) e Costa (2011), foram investigados os fatores políticos, organizacionais e técnicos que possibilitam menor influência dos atores na previsão da receita.

Com isso, concluiu-se que a previsão de receita orçamentária em Minas Gerais apresentou baixos níveis de precisão, sobretudo na receita de ICMS. Os fatores políticos não foram favoráveis e as possíveis soluções organizacionais e técnicas tiveram pouca adesão no seu processo, o que dificulta a construção de bons orçamentos. Além disso, os resultados da pesquisa também permitiram deduzir que este quadro mitiga as potencialidades do orçamento de se constituir como um instrumento de *accountability* e de coordenação das políticas pública do Estado, dessa maneira, este trabalho teve seu objetivo geral alcançado.

Por fim, é ressaltado que ainda há um grande espaço para avanços no tema aqui tratado. A abordagem sobre a influência política nas previsões de receita permanece escassa na literatura nacional.

Referências

- ALMEIDA, C. O. F. de. O planejamento financeiro responsável: boa governança e desenvolvimento no Estado contemporâneo. In: CONTI, J. M.; SCAFF, F. F. **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. pp. 577-599.
- ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2005. p. 75-102.
- ABRUCIO, F. L., & LOUREIRO, M. R. Política e reformas fiscais no Brasil Recente. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 24, n. 1(93), p. 50-72, janeiro-março 2004. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/PDF/93-5.PDF>> . Acesso em: 02 jun. 2016.
- AQUINO, A. C. B. de; AZEVEDO, R. R. de. **O "ir" realismo orçamentário nos municípios brasileiros**. In: XV CONGRESSO CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/web/artigos152015/335.pdf>> . Acesso em: 02 jun.2016.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 jun. 2016
- BRASIL. **Lei complementar nº101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 02 jun. 2016
- BRASIL. **Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 02 jun. 2016
- BRESSER-PEREIRA. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista da Administração Pública**, v. 34, n. 4, p. 55-72, julho de 2000. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/81refgerenc1995-ina.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Macroeconomia da estagnação: crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994**. São Paulo: Editora 34, 2007.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996.
- BRETSCHNEIDER, S. I.; GORR, W. L.; GRIZZLE, G. A.; KLEY, W. E. Political and organizational influences on the accuracy of forecasting state government revenues. **International Journal of Forecasting**, v.5, n.3, p. 307-320, dezembro, 1989 Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/223474947_Political_and_Organizational_Influences_on_the_Accuracy_of_Forecasting_State_Government_Revenues>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- CASTRO, Barbara Mendes de. **Orçamento impositivo no Brasil: uma análise das implicações de sua adoção pela União**. 2015. 74p. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015.
- COPPEDGE, M. A classification of Latin American political parties. **The Helen Kellogg Institute of International Studies**, Working Paper Series n.244, 1997

COSTA, E. A. A. **Fatores institucionais que influenciam a previsão das receitas orçamentárias: um estudo de caso dos governos estaduais brasileiros.** 2011. 102 f. Dissertação (Pós-Graduação em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/9937>>. Acesso em: 02 jun. 2016

DANNINGER, S. Revenue Forecast as Performance Targets. **IMF Working Paper** (Washington: International Monetary Fund), n. 05/14, janeiro, 2005. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0514.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil.** 3ª ed. São Paulo: Campus, 2007.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 44.569, de 13 de junho de 2007.** Regulamenta a atribuição e o pagamento ao servidor ocupante da carreira de Gestor Fazendário da Gratificação de Estímulo à Produção Individual. Minas Gerais, 13 jun. 2007. Disponível em: <<http://www.fazenda.mg.gov.br/servidores/desempenho/gefaz/legislacao/dec44569.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

MINAS GERAIS. **Lei nº. 18.313, de 06 de agosto de 2009.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício financeiro de 2010 e dá outras providências. Minas Gerais, Belo Horizonte, 06 agosto 2009. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/governomg/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=lei_n_18313.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2016

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, Fabrício A. de. Contabilidade criativa: como chegar ao paraíso, cometendo pecados contábeis – o caso do governo do Estado de Minas Gerais. **Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada**, v.6, n.11, jul/dez, 2011 Disponível em: <<https://plataformapoliticasocial2.files.wordpress.com/2014/10/1contabilidade-criativa-1-para-pdfrevista-heera.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

PAIVA, Kleverson A. F. de. Um estudo sobre a estimativa da receita orçamentária à luz da lei de responsabilidade fiscal. **Revista Eletrônica Jurídico-Institucional do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte.** Natal, v.1, n.6, jan./jun., 2013. Disponível em: <http://www.mp.rn.gov.br/revistaeletronicamprn/abrir_artigo.asp?cod=1040>. Acesso em: 02 jun. 2016.

PARDINI, Daniel P. **O decrementalismo como estratégia emergente de convivência com o déficit público: o caso da União.** 1998. 97 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. 1998.

PEDERIVA, João Henrique. **Accountability, Constituição e Contabilidade.** Brasília a.35 n.140 out./dez. 1998. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/414/r140-03.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 09 out. de 2017.

RODRIGUES, Livia da Silva Modesto; et al. **Transparência na Administração Pública Municipal: Um estudo de caso sob a ótica dos fundamentos da Accountability.** SEGeT – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 2008. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos08/458_Administracao%20Publica%20e%20Accountability.pdf>. Acesso em: 09 de out. de 2017.

RUBIN, I. Past and Future Budget Classics: A Research Agenda. **Public Administration Review**, v.

75, n. 1, p. 25–35, 2014.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins**. 2ª ed. Brasília: OMS, 2004.

SIQUEIRA, Marcelo L. **Modelo de Séries Temporais para a Previsão da Arrecadação Tributária Federal**. 2002. 215 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Universidade de Pernambuco, 2002. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/VIIIPremio/sistemas/1siafpVIIPTN/siqueira.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2016.

VECCHIA, E. D.; MONTOYA, M. A. Orçamento e Planejamento Municipal: Um Estudo de Caso. **Revista de Economia Política**, vol. 22, nº 2 (86), p. 136-155, abril-junho de 2002. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/86-8.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

WILDAVSKY, Aaron. **The politics of the budgetary process**. Boston: Little Brown, 1964.

ZONATTO, Vinícius Costa da Silva; et al. **Eficiência de previsibilidade orçamentária da receita pública: um estudo em municípios do Estado do Paraná entre os exercícios de 2002 a 2013**. XXII Congresso Brasileiro de Custos - Foz do Iguaçu – PR – Brasil – 11 a 13 de nov./2015. Disponível em: <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/viewFile/3960/3961>>. Acesso em 09 de out. de 2017