

FUCAPE PESQUISA E ENSINO LIMITADA – FUCAPE MA

PAULO CESAR PEREIRA DE ASSUNÇÃO

**ERROS DE PREVISÕES DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS E OS
REFLEXOS NO ENDIVIDAMENTO DO SETOR PÚBLICO: nos
municípios do Maranhão**

SÃO LUÍS

2019

PAULO CESAR PEREIRA DE ASSUNÇÃO

**ERROS DE PREVISÕES DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS E OS
REFLEXOS NO ENDIVIDAMENTO DO SETOR PÚBLICO: nos
municípios do Maranhão**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Contabilidade e Administração, Fucape Pesquisa e Ensino Limitada – Fucape MA, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Contabilidade e Administração – Nível Acadêmico.

Orientador: Professor Mestre João Eudes
Bezerra Filho

SÃO LUÍS

2019

PAULO CESAR PEREIRA DE ASSUNÇÃO

**ERROS DE PREVISÕES DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS E OS
REFLEXOS NO ENDIVIDAMENTO DO SETOR PÚBLICO: nos
municípios do Maranhão**

Dissertação (Tese) apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Contabilidade e Administração da Fucape Pesquisa e Ensino Limitada – Fucape MA, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Contabilidade e Administração – Nível Acadêmico.

Aprovada em 28 de março de 2019.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof° Dr.: JOAO EUDES BEZERRA FILHO
Fucape Pesquisa e Ensino Limitada

Prof° Dr.: ARILDA MAGNA CAMPAGNARO TEIXEIRA
Fucape Pesquisa e Ensino Limitada

Prof° Dr.: OLAVO VENTURIM CALDAS
Fucape Pesquisa e Ensino Limitada

AGRADECIMENTO

A Deus em primeiro lugar por ter me dada inteligência, paciência sabedoria para seguir em frente, mesmo diante de todas as dificuldades,

Ao meu orientador João Eudes por acreditar quando eu não acreditava e, principalmente, por continuar a apostar quando eu já havia desistido. Agradeço pelo aprendizado, pela confiança, orientação e amizade.

Aos meus pais José Felipe de Assunção Filho e Nair Pereira de Assunção.

Ele, verdadeiro mestre na arte de viver, ela, na sua calada torcida.

Aos meus queridos filhos Marco Antônio e Yasmin, que:

Tornaram minha vida muito mais feliz, e, serviram de estímulo para que eu concluísse a minha jornada.

A minha esposa Ângela, pelo apoio, incentivo dispensado, e companheira de todas as horas.

Agradeço aos meus irmãos e a todos aqueles que, direta ou indiretamente contribuíram para a elaboração desta Dissertação. Porque, sem eles, nada teria sido possível.

RESUMO

Este trabalho teve por objetivo identificar os fatores que levam o endividamento dos municípios maranhenses. O estudo abrange os anos de 2014 a 2016. Foram utilizados métodos econométricos com dados em painel e variáveis socioeconômicas: PIB per capita municipal, índice FIRJAN de gestão fiscal (IFGF) e nível de escolaridade do gestor público. Nos resultados foi possível observar que o erro de previsão da receita orçamentária afeta positivamente ao nível de 1% de significância a dívida do ano de exercício, isto implica dizer para cada uma unidade de Real (R\$) da receita orçamentária, prevista erradamente nas LOAs dos municípios maranhenses, leva a um aumento entre R\$ 0,49 e R\$ 0,62, na dívida do ano do exercício financeiro respectivo. As variáveis como PIB *per capita*, IFGF e as *dummies* e nível de escolaridade não foram estatisticamente significantes para explicar o aumento da dívida, permitindo deduzir que o erro de previsão (planejamento) da receita orçamentária, por si só, “..é um determinante importante que contribui, com alta significância estatística, que impacta no aumento do endividamento dos municípios maranhenses. Os achados da pesquisa possibilitam que os agentes da administração pública, responsáveis pelo planejamento, execução e controles da LOA, possam atuar com mais precisão no dimensionamento real das receitas públicas.

Palavras-chaves: Contabilidade do Setor Público; Receita Orçamentária dos Municípios do Maranhão.

ABSTRACT

This study aimed to identify the factors that lead to the indebtedness of the municipalities of Maranhão. The study covers the years 2014 to 2016. Econometric methods with panel data and socioeconomic variables were used: municipal GDP per capita, FIRJAN tax management index (IFGF) and educational level of the public manager. In the results, it was possible to observe that the error of forecast of the budget revenue positively affects at the level of 1% of significance the debt of the fiscal year, this implies to say for each a unit of Real (R \$) of the budget revenue, of the municipalities of Maranhão, leads to an increase between R \$ 0.49 and R \$ 0.62, in the debt of the year of the respective financial year. The variables such as GDP per capita, IFGF and the dummies and level of schooling were not statistically significant to explain the increase in debt, allowing to deduce that the forecasting error (planning) of the budget revenue, by itself, is a determinant important that contributes, with high statistical significance, that impacts on the increase of the indebtedness of the municipalities of Maranhão. The research findings make it possible for public administration agents responsible for the planning, execution and control of the LOA to act more accurately in the real sizing of public revenues.

Keywords: Public Sector Accounting; Budgetary Revenue of the Municipalities of Maranhão.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Descrição das variáveis	28
Tabela 2 - Estatísticas Descritivas	28
Tabela 3 – Nome da tabela.....	32
Tabela 4 - Estimções por OLS sem efeito fixo de Município e de tempo.....	34
Tabela 5 - Estimções por OLS com efeito fixo de Município.....	35
Tabela 6 – Estimções por OLS com efeito fixo de Município e efeito fixo de tempo	36
Tabela 7 - Teste de Hausman.....	36
Tabela 8 - Sem efeito fixo no Município e no tempo	39
Tabela 9 – Com efeito fixo no Município	39
Tabela 10 - Com efeito fixo no Município e no tempo.....	40

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

DCL	Dívida Consolidada Líquida
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFGF	Índice FIRJAN de gestão fiscal
IGP-DI	Índice geral de preços
LOAs	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MQO	Mínimos Quadrados Ordinários
NBCASP	Normas de Contabilidade Aplicada no Setor Público
PIB	Produto Interno Bruto
RCL	Receita Corrente Líquida
TCE-MA	Tribunal de Contas do Estado do Maranhão

SUMÁRIO

Capítulo 1	9
1 INTRODUÇÃO	9
Capítulo 2	13
2 REVISÃO DE LITERATURA	13
2.1 ENDIVIDAMENTO PÚBLICO E SEUS DETERMINANTES	13
2.2 OS IMPACTOS DA LRF NO ENDIVIDAMENTO DOS MUNICÍPIOS	14
Capítulo 3	21
3 METODOLOGIA	21
3.1 DADOS	21
3.2 DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS.....	22
3.3 MODELO ECONOMETRICO	26
Capítulo 4	29
4 RESULTADOS	29
Capítulo 5	36
5 CONCLUSÃO	36
REFERÊNCIAS	39

Capítulo 1

1 INTRODUÇÃO

Os gestores públicos convivem com a necessidade de manter o equilíbrio entre receitas e despesas públicas e controlar o endividamento. Desta feita, é indispensável que desenvolvam ações cujos resultados possam suprir as crescentes necessidades da população sem causar endividamento público.

A sustentabilidade da dívida fundada interna de uma nação é um fator importante para o crescimento econômico de longo prazo, pois a depender do crescimento dessa dívida, o país pode entrar em um círculo vicioso em que grande parte do orçamento público terá que ser destinado ao pagamento de juros da dívida pública (Clements et al, 2003; Nguyen et al, 2017). Além disso, segundo Engen e Hubbard (2004), os déficits públicos podem levar ao aumento dos juros internos o que, por sua vez, intensificaria o efeito da dívida sobre o crescimento econômico.

Nessa perspectiva, a análise do erro de previsão das receitas orçamentárias representa importante ferramenta para aplicação dos recursos públicos.

Geralmente o controle da política fiscal e acompanhamento das previsões orçamentárias, quando elaborado pelos o órgãos de controle que avaliam os gastos públicos, obedece aos princípios constitucionais, fixando dentro das metas estabelecidas, com a inclusão de ações que possam trazer para a população os serviços essenciais estabelecidos pela constituição federal, além disso, incentiva o crescimento econômico, para que sua arrecadação e seus gastos possam ter equilíbrio, evitando, assim, a elevação da dívida a longo prazo (Alesina e Perotti, 1996).

Quando os partidos políticos intervêm na elaboração do orçamento, tendem a relatar uma perspectiva de arrecadação mais otimista do que os seus concorrentes e quando isto acontece, poderá trazer para a econômica uma retração, pois, impossibilita que o gestor tome as decisões necessárias para evitar elevação dos gastos públicos (DRAZEN, 2000).

Koenig et al.(2003), afirmam que o Balanço Orçamentário é uma peça necessária para os gestores verificarem as receitas previstas e realizadas e é considerado fator determinante para identificação dos impactos decorrentes do erro de previsão orçamentário, bem como fonte norteadora para tomadas de decisões dos gestores públicos, no âmbito da política econômica, desde que as informações tenham sido fornecidas em tempo real.

O efeito do desempenho fiscal sobre os indicadores socioeconômicos também pode ser visto em nível municipal (Fialho e Fialho (2016)). Segundo os autores, parte da variância dos indicadores de crescimento dos municípios brasileiros é explicada pela gestão fiscal. Portanto, faz-se necessária a utilização de instrumentos que favoreçam a melhoria da gestão fiscal dos municípios.

Na década de 2000, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), passou-se a exigir um maior controle nas contas públicas. A partir de então, vários estudos foram desenvolvidos no âmbito da Contabilidade Pública, como por exemplo, as pesquisas de Macedo e Corbari (2009) e Gerick, Clemente e Ribeiro (2014), que estudaram o padrão de endividamento dos municípios brasileiros.

Desde a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, o Brasil conta com instrumentos legislativos claros que estabelecem limites para os gastos públicos. Uma dessas ferramentas vincula os gastos públicos de um dado ano à receita prevista

para aquele ano. De fato, de acordo com o anexo de Metas Fiscais da Lei de Responsabilidade Fiscal, surge a projeção de resultados nominal e primário e montante da dívida pública para o exercício a que se refere e para os dois subsequentes, podem-se antecipar as receitas previstas para o um dado ano de exercício (Luque e Silva, 2004). Assim, como o déficit público de um certo período basicamente é calculado a partir da diferença entre as receitas orçamentárias arrecadadas e os gastos, um erro de previsão das receitas pode comprometer o equilíbrio orçamentário e, com isso, , ocasionar um aumento dos gastos além das reais receitas arrecadadas e, por consequência, majora o estoque da dívida ao longo dos exercícios deficitários.

Segundo Fioravante et al (2006), apesar de a LRF ter fixado limites claros com respeito à execução do orçamento público, à época esses limites não levaram em conta a real situação financeira da maioria dos municípios brasileiros. Ou seja, impor limites baseados somente na Receita Corrente Líquida, RCL), tendo implicado, no início da vigência da referida lei, em elevação dos gastos com pessoal e do limite de endividamento da maioria dos municípios.

Uma questão natural que surge com respeito ao que foi descrito anteriormente é se de fato o art. 9º da LRF, que trata sobre a limitação de empenho, está tendo efeito real sobre a dinâmica da dívida e, portanto, se os erros de previsão estão afetando significativamente a dívida do ano corrente de um dado município.

Nesse cenário, a presente pesquisa tem como problema responder a seguinte questão: os erros de metodologias do planejamento das receitas orçamentárias, previstas nas Leis Orçamentárias dos Municípios do Maranhão, impactam no endividamento dos municípios?

Para respondê-lo, teve como objetivo da pesquisa consiste, em identificar os fatores que explicam o endividamento dos municípios maranhenses.

Complementarmente, ao modelo econométrico, foram acrescentadas outras variáveis, como o PIB, índice FIRJAN, escolaridade do gestor, como variáveis de controle

Os resultados demonstram, que o erro de previsão da receita orçamentária afeta positivamente, ao nível de 1% de significância, a dívida do ano de exercício. Os cálculos econométricos apontaram que o aumento de uma unidade de Real (moeda brasileira) de erro de previsão das receitas orçamentárias, aumentam entre R\$ 0.49 e R\$ 0.62 unidade de Real, o estoque da dívida no respectivo exercício financeiro.

O estudo abrange observações das receitas orçamentárias (planejadas e executadas) dos municípios maranhenses nos anos de 2014 a 2016. Para isso, foram utilizados métodos econométricos com dados em painel e variáveis socioeconômicas, tais como: PIB per capita municipal, índice FIRJAN de gestão fiscal (IFGF) e dados referentes ao nível de escolaridade do gestor público.

A dissertação foi estruturada da seguinte forma: além desta introdução, na Seção 2 apresenta a revisão de literatura; na seção 3 se discute os dados e a metodologia utilizada; os resultados são apresentados na seção 4; e, por fim, as considerações finais são dadas na seção 6.

Capítulo 2

2 REVISÃO DE LITERATURA

Esta seção apresenta uma revisão da literatura associada a gestão e controle do orçamento público e seus efeitos sobre a dinâmica da dívida. Nesse sentido, A questão de como é formada a dívida pública é endereçada na seção 2.1. Além disso, a seção 2.2 apresenta os efeitos da LRF sobre a dinâmica da dívida dos municípios que foram abordados pela literatura.

2.1 ENDIVIDAMENTO PÚBLICO E SEUS DETERMINANTES

O endividamento público dos Estados e Município vem proporcionando um aumento expressivo no relato da economia do país, dando suporte de estudos para os pesquisadores na área de Finanças Públicas devido, diante da insegurança política e fiscal que o país vem enfrentando, tendo como reflexo as contas públicas. Para os órgãos públicos, a probabilidade de endividamento deixa o orçamento mais flexível, proporcionando que os gestores utilizem mecanismo incrementar suas receitas através da antecipação de receitas e a permanência das despesas (SANTANA, 2017 p. 1).

A questão do endividamento público é importante ao analisar-se o desenvolvimento econômico de um ente federativo. Panizza e Presbitero (2013) fazem um *survey* da literatura sobre a relação entre o endividamento público total e o crescimento dos países desenvolvidos e chegam à conclusão de que, apesar de a maior parte dos trabalhos evidenciar a relação entre dívida pública e crescimento econômico, nenhum trabalho conseguiu estabelecer convincentemente a direção de causalidade desta relação: menor crescimento econômico gera uma maior dívida ou uma maior dívida gera menor crescimento econômico? Porém é estabelecido na literatura que, independentemente de o fator inicial gerar o binômio “dívida e baixo

crescimento”, um país com uma alta dívida pública ficará limitado com as políticas públicas, o que prejudicará o crescimento de longo prazo (Clements et al, 2003).

Ademais, ao tratar sobre a correlação entre a dívida e o crescimento econômico contemporâneo tornou-se impossível esclarecer a dinâmica temporal na relação entre a dívida e o crescimento. Por fim, a crítica de Irons e Bivens (2010) comprova através de estudos que não há comprovação teórica para uma relação negativa contemporânea entre a dívida e o crescimento. No entanto, após a correção dos erros, o seu principal resultado, a existência de limites deixa de ser observada. Por tratar-se de um exercício de estatística descritiva, pouca ou nenhuma luz é jogada sobre a questão de causalidade nesta relação.

A forma de apurar o Endividamento evidenciou um acréscimo do endividamento do exercício anterior, quer dizer, a elevação do endividamento de um exercício financeiro que pode provocar o nível de endividamento do exercício subsequente. Por este modo de apurar a dívida, espera-se uma vinculação positiva com o endividamento municipal, uma vez que municípios mais endividados seriam os mais dispostos a novos endividamentos para custear a manutenção das suas atividades (SANTANA, 2017, p.16).

É assente que o erro de previsão fiscal, em primeiro lugar, está sujeito a uma persistência do efeito intitulado de *backward-looking*, assim como ao efeito de um viés nas previsões de crescimento econômico. Em termos de literatura, os ciclos eleitorais são fontes de previsões otimistas, e eis que as previsões são superestimadas. Em segundo lugar, fazer previsões orçamentárias com dados ajustados de forma cíclica pode diminuir o efeito dos ciclos econômicos sobre o erro de previsão fiscal, notadamente quando se identifica a presença do efeito *backward-looking*. Em terceiro lugar, é de fundamental importância fortalecer os quadros jurídicos e instituições para evitar o viés causado pelos ciclos eleitorais.

2.2 OS IMPACTOS DA LRF NO ENDIVIDAMENTO DOS MUNICÍPIOS

À princípio, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi instituída para evitar esses desvios em relação à receita orçamentária realizada. De acordo com Kalife (2004, p.269):

Com relação aos riscos orçamentários, a Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu art.9º prevê que, se ao final de um bimestre, a realização da receita não comportar o cumprimento das metas de resultados estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira. Este mecanismo permite que desvios em relação às previsões sejam corrigidos ao longo do ano de forma a não afetar o cumprimento das metas de resultado (KALIFE, 2004, p. 269).

A LRF foi um marco no cenário político-econômico do país que trouxe mais transparência e maior racionalidade na gestão do orçamento público. Nesse sentido, as políticas públicas passaram a ser exercidas com maior responsabilidade, implicando uma maior eficiência na alocação dos gastos públicos. Nas palavras de Kalife (2004, p. 269):

O impulso dado na implementação do regime orçamentário e fiscal brasileiro atual é uma marca da política econômica dos últimos anos, constituindo-se um importante apoio para o atual cenário de crescimento econômico. Seguido de estabilidade de preços, este crescimento passou a ser auto-sustentável. Além da melhora nos resultados orçamentários e fiscais, significando um maior comprometimento com resultados para a sociedade, várias foram as mudanças institucionais, com o objetivo não só de permitir a solvência do setor público a longo prazo, por meio da estabilização do endividamento público, mas também de aumentar a transparência fiscal, haja vista a importância dada ao planejamento orçamentário (KALIFE, 2004, p. 269).

Para Almeida e Ferreira (2005), a LRF surgiu como resposta ao desequilíbrio fiscal e financeiro dos governos estaduais e municipais, ocasionado na visão dos autores por uma má aplicação dos recursos públicos. Dessa maneira, ao criar ferramentas de controle, a lei visou impedir a elevação do déficit público de forma a tornar sustentável a dinâmica do endividamento municipal.

O exercício do controle é imprescindível à gestão de qualquer entidade por agregar ações que visam garantir, em caráter prioritário, o cumprimento dos objetivos

para os quais a lei foi criada, assumindo ao longo do tempo um caráter mais atuante, decorrente do aprimoramento da organização social, do fortalecimento de suas instituições que passam, naturalmente, a exigir um desempenho mais efetivo dos órgãos controladores.

A aplicação dos ferramentais contábeis sobre a administração pública além dos notáveis ganhos em termos de eficiência na gestão pública está evoluindo rapidamente (Coelho et al, 2016). Isso está sendo documentado em diversos artigos que estudam os efeitos da LRF sobre o resultado do gerenciamento do orçamento público municipal.

Fioravante et al (2006) estudam o impacto da LRF sobre as finanças públicas municipais. Apesar de os autores evidenciarem a importância da LRF, eles ressaltam que a LRF estabeleceu limites inconsistentes com a realidade da maioria dos municípios, fornecendo margem para o aumento do endividamento municipal. De acordo com os resultados dos autores, a despesa do pessoal como proporção da receita corrente líquida aumentou na maior parte dos municípios, ocasionando o aumento da dívida desses municípios.

Coelho et al (2016) fazem uma revisão bibliográfica acerca da necessidade de implementação de controle interno na contabilidade municipal. Os autores documentam que a administração pública utiliza mecanismos de controle interno defasados quando comparados aos mecanismos utilizados pelas instituições privadas. Os autores ainda evidenciam que a LRF, apesar da sua importância, ainda não está sendo integralmente executada.

A melhor execução da LRF e a melhora na qualidade das previsões orçamentárias podem ter efeitos significativos sobre as contas públicas. Vasconcelos de Deus e Mendonça (2017) ressaltam que os erros de previsão são fatores

importantes para se entender a dinâmica da dívida pública, salientando que o erro de previsão pode ser considerado uma medida de transparência das contas públicas. De acordo com os resultados dos autores, as previsões não se aproximam da realidade, indicando uma baixa qualidade da transparência pública. Os autores também reforçam uma certa tendência com respeito aos erros de previsão devido aos fatores “*backward-looking*” e aos erros na previsão dos ciclos econômicos. Além disso, em ano eleitoral existe um aumento significativo dos erros de previsão.

Lassen et al (2006) explicam que o gerenciamento da política fiscal depende de uma combinação dos fatores que estão estreitamente ligados a qualidade da elaboração das previsões de receita orçamentárias. Segundo os autores, em geral existe uma tendência a superestimar o crescimento econômico o que, por sua vez, leva ao aumento da dívida pública.

Giambiagi e Além (2000) conforme Rezende (2001) ao explicar que a Constituição de 1988 elevou os repasses para os estados e municípios sem estabelecer critérios de gastos nas esferas de governo. De fato, os programas governamentais eram implementados sem uma rigorosa avaliação de custos e benefício, levando a ineficiência dos recursos públicos.

Para Giambiagi e Além (2000, p. 318), isso aconteceu em consequência de forma descentralização, por não ter sido administrada pelo Governo Federal, porem atribuído para os estados e, essencialmente, pelos municípios, por meio de seus representantes do poder Legislativo Federal, e consequência de um processo assinalado pela falta de coordenação, distorções e conflitos. Dessa forma, atribuiu a falta de um planejamento nacional organizado e gerencial para que o Governo Federal repassasse aos estados e municípios os recursos, o que acabou por resultar num processo marcado por descoordenação, distorções e conflitos.

Para Giambiagi e Além (2001, p. 177), o cenário que antecedeu a LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal – estabeleceu-se como normas de restrições de controle orçamentária insuficiente. Diante dos elevados gastos acima da receita real conseguir ser quitado por terceiros, em relação aos municípios brasileiros, normalmente aconteceria pelos Bancos estadual com amparo dos Governos Federais e Estaduais.

Para Menezes (2006), a maior parcela do déficit primário e comprovado depois da implantação do Real coube aos municípios e, em especial, aos estados, que contabilizaram um acréscimo nos gastos com despesas com pessoal em virtude dos reajustes propiciado às aposentadorias antes do período devido por lei. Esta confirmação é comprovada por Giambiagi e Além (2001, p. 164), comprova que a “permissão dos reajustes salariais acima do permitido” e “os elevados aumentos dos inativos na formação da folha de pagamento dos estados” e agravando a gestão fiscal dos GSM, pois a existência de uma fonte de recursos.

Já o Fiscal Responsibility Act (FRA) decidiu criar procedimentos de transparência (Menezes, 2005), introduzindo uma uniformização contábil e criando os demonstrativos contábeis gerenciais com a finalidade de fornecer aos administradores econômicos e a sociedade de informações fidedigna para que possa escolher o caminho correto a ser traçado. A forma de gestão fiscal responsável utilizada pelo Brasil, por meio da LRF (BRASIL, 2000), a forma que apresenta os modelos adotados pelos países especificados acima, visando mais transparência nas ações de governo, se propõe, também, que sejam bem elaboradas e monitorada,

Nesse ponto de vista, a forma de manter o controle fica direcionado na obediência e cumprimento da legalidade e na rotina burocrático e focada na obtenção dos objetivos de uma nova abordagem. De acordo com Kickler e Stillmann (1999 *apud* Matias-Pereira, 2007), a administração pública não é simplesmente um método para

chegar a eficiência e eficácia, além disso, podemos pautar nos princípios da legalidade e legitimidade e, com o intuito de trazer valores restritivos ao negócio privado. Podendo ser qualificado somente pelas as normas do âmbito privada sendo comprometida o seu conhecimento de transformar tornando acessível a todas as classes sociais

Souza (2006), em sua pesquisa o sobre o seu local institucional e os resultados fiscais, escrevendo sobre as normas de restrição fiscal defendidos pelos grandes países da Europa e da América e garantir que a essência e condições das normas que mudam de país para país. Ainda assim, a maioria dos casos a finalidade tem sido estreitar a subjetividade dos responsáveis pelas tomadas de decisões fiscais, considerando-se que, de modo geral, as normas são impostas em consequência de crises fiscais acentuada ou são definidas como proposito de diminuir a instabilidade de novas crises.

Mendonça (2017), em seus estudos aponta que o erro de previsão fiscal pode também ser utilizado como uma importante fonte de equilíbrio da dívida pública e como medida de transparência fiscal, isto porque a baixa qualidade do erro de previsão orçamentária gera possíveis déficit, de modo reverso, a alta qualidade do erro de previsão gera superávit. Assim, tem-se que buscar um ponto de equilíbrio para que haja sustentabilidade da dívida pública. Ademais, verifica-se que o erro de previsão orçamentário está sujeito às flutuações cíclicas e a um efeito aparente, posto que pode não mostrar a real situação do orçamento público. No período eleitoral, o erro de previsão orçamentário se reveste de fonte de receita superestimada, dada a alta qualidade da previsão orçamentária.

Rezende (2001, p. 53) afirma que “[...] o descompasso entre a competência para o exercício da função e os recursos financeiros disponíveis tem sido encarado

como um fator que impede a ampliação da competência municipal [...]”. Para o autor, o poder público deve prover os serviços básicos necessários à vida em sociedade. Dessa forma, A falta de recursos financeiros para suprir as demandas básicas da sociedade pode trazer grande insatisfação popular.

Diante do cenário político brasileiro, a situação tende a agravar, refletindo principalmente nas unidades orçamentárias que lhe compete a desenvolver o ajuste fiscal, haja vista que estipular limites não se mostrou eficaz no controle da dívida e dos gastos públicos. Às unidade orçamentárias existem normas e diretrizes os quais os orçamentos são elaborados, aprovados e executados (Alesina & Perotti, 1996); desse modo, o responsável competente para fazer as restrições necessária no orçamento, que será capaz de definir caso foi eficaz ou ineficaz, e necessário que o gestor públicos tenha a responsabilidade de garantir que os recursos seja investido com o propósitos de beneficiar a população em um todo.

Já o estudo apresentado por Pimenta e Pessoa (2015, p. 2); aponta a necessidade de uma discussão na condução dos gastos públicos e, ao mesmo tempo, a necessidade de criar elementos que possam incrementar um maior gerenciamento das políticas fiscais, aumentando a eficiência nas instituições, proporcionando maior responsabilidade, transparência nas políticas públicas. Tendo como uma base estrutural o orçamento público, que consiste em adequar às motivações políticas oportunistas sobre as previsões orçamentárias, proporcionando uma maior visibilidade pública para previsão orçamentaria. É evidente, que um país como o Brasil, os dados das previsões fiscais estão sujeitos a pressões políticas partidárias, enquanto, outros países da América latina, estão incrementando uma melhor eficiência nas políticas públicas, elevando a credibilidade nas informações e integrando a uma gestão mais eficiente.

Capítulo 3

3 METODOLOGIA

Este capítulo descreve a base de dados utilizada e o ferramental econométrico empregado para a obtenção dos resultados.

3.1 DADOS

O sítio do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE-MA) foi a principal fonte de dados dessa pesquisa. Nessa base, encontram-se todos os dados relativos as prestações de contas de cada município maranhense. No total foram 217 municípios, dentre eles, São Luís, Imperatriz, São José de Ribamar, Caxias e Codó, de maior atividade econômica do estado.

Os dados selecionados do TCE-MA abrangem o período 2014 e 2016. A escolha desse deveu-se à execução do Plano Plurianual (PPA) que teve seu início em 2014 e término em 2016. Porque no período seguinte houve a implantação das Normas de Contabilidade Aplicada no Setor Público (NBCASP) que forneceu novas diretrizes para a execução das contas públicas.

Além das informações referentes às contas públicas dos municípios maranhenses, este trabalho também utilizou variáveis socioeconômicas para respaldar a análise econométrica. PIB *per capita*, índice FIRJAN de gestão fiscal (IFGF) e informações referentes ao nível de escolaridade do gestor público. O PIB *per capita* e o nível de escolaridade do gestor público foram extraídos no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), enquanto que o IFGF foi obtido através do sistema da Federação de Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN). Por

fim, vale ressaltar que todos os dados utilizados foram deflacionados utilizando o índice geral de preços (IGP-DI) construído pela Fundação Getúlio Vargas.

3.2 DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS

As principais variáveis do trabalho são a previsão da receita orçamentária, a receita orçamentária realizada (arrecadada) e a dívida para um dado exercício financeiro. O erro de previsão é definido como a diferença entre o valor previsto na Lei Orçamentária e o valor realizado da receita orçamentária. Assim, as três variáveis anteriores se resumem em erro de previsão da receita orçamentária e dívida do ano de exercício.

O PIB *per capita* é uma variável relevante ao se estudar a qualidade das instituições de um município. De fato, Pereira et al (2011) analisam o impacto das instituições sobre a diferença no PIB per capita observada entre os municípios brasileiros e concluem, utilizando métodos econométricos, que a qualidade das instituições medida pelo Indicador de Qualidade Institucional Municipal explica parte da diferença de PIB per capita dos municípios brasileiros. Nesse sentido, o PIB per capita pode ser utilizado como um proxy para a qualidade das instituições e, assim, pode ajudar a explicar a dívida fundada dos municípios.

O índice FIRJAN de gestão fiscal, por sua vez, é importante para se entender a dinâmica da dívida de um município pois mede, entre outros fatores, a qualidade da aplicação das despesas públicas e da gestão orçamentária. Esse fato é apresentado por Lanis e Bueno (2018). Os autores estudam os fatores que influenciam na gestão orçamentária anual e concluem que os municípios com melhores IFGF tendem a ter uma maior qualidade em relação a gestão da receita e da despesa municipal.

O índice IFGF é definido no site da FIRJAN da seguinte forma:

Para contribuir com uma gestão pública eficiente e democrática, o Sistema FIRJAN desenvolveu o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF). Uma ferramenta de controle social que tem como objetivo estimular a cultura da responsabilidade administrativa, possibilitando maior aprimoramento da gestão fiscal dos municípios, bem como o aperfeiçoamento das decisões dos gestores públicos quanto à alocação dos recursos.

Além dessas variáveis, a capacitação dos profissionais envolvidos com a gestão pública também é relevante para se explicar a eficiência da gestão dos recursos públicos, Varela et al (2010) documentaram que a escolaridade dos indivíduos dos municípios paulista está positivamente correlacionada com a eficiência técnica na aplicação dos recursos públicos direcionados à saúde. Nesse sentido, o grau de instrução do gestor público também pode afetar positivamente a qualidade da gestão fiscal de um município.

Todas as variáveis são teoricamente contínuas, exceto a variável que indica o grau de escolaridade do gestor público. O conjunto de possibilidades dessa variável é dado por: “Lê e escreve”, “Ensino Fundamental Incompleto”, “Ensino Fundamental Completo”, “Ensino Médio Incompleto”, “Ensino Médio Completo”, “Ensino Superior Incompleto” e “Ensino Superior Completo”. Dessa forma, para transformar essa variável em algo quantitativo, definem-se “*dummies*” para cada uma dessas possibilidades.

Além disso, não é necessário definir um “*dummy*” para todas as categorias. De fato, caso exista um determinado número natural “N” de categorias, precisamos criar um *dummy* para “N-1” categorias, pois a outra será automaticamente definida devido a dependência linear entre essas categorias. Dessa forma, no presente trabalho define-se um “*dummy*” para cada categoria do nível de escolaridade do gestor público, exceto para a categoria “Lê e escreve”.

A Tabela 1 apresenta as variáveis utilizadas no trabalho e as respectivas fontes.

TABELA 1 - DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS

Variáveis	Descrição	Fonte
DEXERC	Dívida do ano de exercício	TCE – MA
EPREV	Erro de previsão da receita orçamentária	TCE – MA
Y	PIB <i>per capita</i>	IBGE
IFGF	índice FIRJAN de gestão fiscal	FIRJAN
D_ESC	Ensino Superior Completo	IBGE
D_ESI	Ensino Superior Incompleto	IBGE
D_EMC	Ensino Médio Completo	IBGE
D_EMI	Ensino Médio Incompleto	IBGE
D_EFC	Ensino Fundamental Completo	IBGE
D_EFI	Ensino Fundamental Incompleto	IBGE

A Tabela 2 apresenta as estatísticas descritivas das variáveis utilizadas neste trabalho entre os anos de 2014 e 2016.

TABELA 2 - ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS

	DEXERC	EPREV	Y	IFGF	D_S	D_S I	D_M	D_ MI	D_F	D_FI
Média	8145538.00	14149756.00	7178.83	0.42	0.49	0.07	0.22	0.01	0.05	0.03
Mediana	2396947.00	7860426.00	5482.31	0.43	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Máximo	652000000.0 0	627000000.0 0	96920.08	0.81	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Mínimo	-4289266.00	45983678.00	2926.92	0.09	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Desv. Padrão	37942751.00	38726130.00	6942.31	0.11	0.50	0.25	0.41	0.10	0.21	0.18
Soma	5290000000. 00	9180000000. 00	4666241. 00	217.3 5	318.0 0	45.0 0	140.0 0		30.0 0	21.0 0

Observações	650	649	650	523	650	650	650	650	650	650
-------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

A Tabela 2 mostra que, com relação às variáveis quantitativas, apenas a variável IFGF apresenta uma média próxima a mediana. Para as outras três variáveis, DEXERC, EPREV e Y, a distribuição dos dados é assimétrica à direita. O menor valor da variável DEXERC se deve ao município Paulino Alves para o ano de 2016, e o valor da variável EPREV é referente ao município Coelho Neto para o ano de 2016. O maior valor das variáveis DEXERC e EPREV é pertencente ao município de São Luís e observado para os anos de 2015 e 2014, respectivamente. Com respeito ao PIB per capita, o maior e o menor valores são dos municípios de Tasso Fragoso em 2014 e Nina Rodrigues em 2016.

O índice varia entre 0 e 1 e quanto mais próximo do 1, melhor a gestão fiscal do município. Como se pode notar na tabela 2, a média e a mediana da distribuição do índice da seção próximas, indicando uma simetria da distribuição do índice. Além disso, Santo Antônio dos Lopes em 2014 foi o município com a melhor gestão fiscal, enquanto que São Vicente Ferrer em 2015 foi o município com pior gestão fiscal.

As variáveis qualitativas também são apresentadas na tabela 2. Como se pode observar, os valores máximo e mínimo das variáveis são 1 e 0, respectivamente. Algo interessante a notar-se é com respeito a quantidade de municípios com gestores que possuem o ensino superior completo. De fato, a soma das variáveis indica quantas vezes aquela determinada categoria apareceu na amostra. Assim, a variável “Ensino Superior Completo” é a maior quando se olha para a média de 0,49%, demonstrado na tabela 2. Logo a maior parte dos municípios maranhense possuem gestor público com ensino superior completo. Em relação à categoria “Lê e escreve” que não está explicitamente descrita na Tabela 1, existem 4 municípios com gestor público

pertencente a essa categoria, são eles: Centro Novo do Maranhão, Igarapé do Meio, Igarapé Grande e São Pedro da Água Branca.

A Tabela 3 apresenta a matriz e correlação entre as variáveis quantitativas.

TABELA 2 – MATRIZ DE CORRELAÇÃO

	DEXERC	EPREV	IFGF	Y
DEXERC	1.00			
EPREV	0.88	1.00		
IFGF	0.02	0.01	1.00	
Y	0.16	0.18	0.08	1.00

De acordo com os resultados da Tabela 3, existe uma alta correlação positiva entre a dívida do exercício e o erro de previsão. Além disso, também existe uma correlação entre o PIB *per capita* e o erro de previsão, o que justifica a introdução do PIB *per capita* como variável de controle. A alta correlação entre a dívida de exercício e o erro de previsão pode sugerir que existe um componente comum entre as duas séries e que esse componente poderia explicar grande parte da variação de cada uma dessas séries. Para se ter uma conclusão com um maior rigor estatístico, faz-se necessária a utilização de técnicas econométricas que são desenhadas para se trabalhar com dados em painel.

3.3 MODELO ECONOMÉTRICO

Essa seção é baseada em Wooldridge (2010). Quando se analisa uma base de dados, pode-se ter variações ao nível do indivíduo “i” (também chamado de *cross-section*) – neste caso, indivíduo é pensado de forma ampla como por exemplo pessoas, municípios, países, etc. -, ao longo do tempo “t”, ou podemos ter ambos os casos anteriores. Quando a base de dados varia tanto na dimensão temporal quanto no *cross-section* tem-se o que é conhecido por painel. Assim, os dados em painel são

muito informativos pois para cada indivíduo “i” temos uma série de dados ao longo do tempo.

Dessa forma, pode-se ter variações com respeito ao tipo de efeito (se fixo ou aleatório) e se o efeito é ao nível do indivíduo ou é um efeito de tempo. Assim, todos os casos possíveis serão analisados nesta dissertação. Além disso, como a pesquisa pretende analisar o efeito do erro de previsão da receita orçamentária sobre a dívida do ano de exercício para os municípios maranhenses, também serão estudadas 4 diferentes equações econométricas que combinam as diferentes variáveis de controle do artigo. São elas:

$$DEXERC_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 EPREV_{i,t} + u_{i,t}. \quad (3)$$

$$DEXERC_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 EPREV_{i,t} + \beta_2 Y_{i,t} + u_{i,t}. \quad (4)$$

$$DEXERC_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 EPREV_{i,t} + \beta_2 Y_{i,t} + \beta_3 IFGF_{i,t} + u_{i,t}. \quad (5)$$

$$DEXERC_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 EPREV_{i,t} + \beta_2 Y_{i,t} + \beta_3 IFGF_{i,t} + \sum_j \beta_j D_{i,t}^j + u_{i,t}, \text{ em que } j \in \{D_S, D_{SI}, D_M, D_{MI}, D_F, D_{FI}\}. \quad (6)$$

Nessas equações, o índice “i” se refere ao município, e o índice “t”, ao ano ($t \in \{2014, 2015, 2016\}$); DEXERC se refere à dívida do ano de exercício deflacionada pelo índice IGP-DI; EPREV é construída ao subtrair a receita esperada da receita realizada deflacionada pelo índice IGP-DI; Y indica o PIB per capita do município deflacionada pelo índice IGP-DI; IFGF é o índice FIRJAN de gestão fiscal; A variável “ D^j ” é um dummy para o nível de escolaridade do gestor público, a qual é igual a 1 caso o gestor público tenha ensino superior (D_S), ensino superior incompleto (D_{SI}), ensino médio (D_M), ensino médio incompleto (D_{MI}), ensino fundamental (D_F) ou ensino

fundamental incompleto (D_{FI}). Vale dizer que existe uma categoria adicional com respeito ao grau de escolaridade do gestor público designada por “Lê e escreve”, mas para evitar multicolinearidade essa categoria não é incluída explicitamente na regressão (4).

Portanto, a metodologia adotada será estimar por Mínimos Quadrados Ordinários as equações de 1 a 4, considerando os efeitos fixos e aleatórios tanto de tempo quando de cidade.

Capítulo 4

4 RESULTADOS

Como abordado anteriormente, a análise econométrica com dados em painel permite controlar efeitos não observáveis que variam no “*cross-section*” e/ou no “tempo”. Nesse sentido, as equações de (1) a (4) também serão analisadas segundo as variações (a) sem efeito fixo, (b) efeito fixo de município, (c) efeito aleatório de município e (d) efeito fixo de município e efeito fixo de ano. É necessário introduzir essas variações, pois existem diversos fatores que são comuns entre municípios que não estão incluídos explicitamente nas regressões anteriores.

A Tabela 4 apresenta os resultados da regressão por Mínimos Quadrados Ordinários sem controlar por efeito fixo. De acordo com os resultados, o erro de previsão da receita orçamentária do município afeta positivamente, ao nível de 1% de significância, a dívida do ano de exercício. Os valores encontrados também indicam que o aumento de uma unidade do erro de previsão orçamentaria, eleva a dívida do exercício entre R\$ 0.84 e R\$ 0.92 unidades de Real. Diante dos resultados encontrados para dirimir quaisquer dúvidas foram incluídas as variáveis PIB *per capita*, IFGF e os *dummies*, de grau de escolaridade dos gestores municipais. Após a inclusão das variáveis, podemos inferir que não houve alteração dos dados.

TABELA 4 - ESTIMAÇÕES POR OLS SEM EFEITO FIXO DE MUNICÍPIO E DE TEMPO

	(1)	(2)	(3)	(4)
C	-375520*** [813958.8]	-3472627*** [1106266]	-6084897* 3379789	-3977406 3961499
EPREV	0.84*** [0.02]	0.84*** [0.02]	0.91*** [0.022]	0.92*** [0.022]
Y	--	-42.62	-17.3	-21.8352

		[112.9]	[117.3]	[118.2]
IFGF	--	--	5149192	5912464
			[7746199]	[7805734]
D_SI	--	--	--	-4869391
				[3987737]
D_S	--	--	--	-1969933
				[2650119]
D_EI	--	--	--	-901520
				[10146444]
D_E	--	--	--	-3841638
				[3002084]
D_FI	--	--	--	2282359
				[5204029]
D_F	--	--	--	-7346070
				[4518932]

Nota:*** indica estimativas estatisticamente diferente de zero ao nível de significância de 1%. Erro-padrão em colchetes.

A Tabela 5 apresenta os resultados das regressões de (1) a (3) controlando por efeito fixo de município. Aqui é importante notar que não são incluídas as dummies de grau de escolaridade do gestor público. Isto é feito, pois, caso fossem incluídas essas dummies na regressão com efeito fixo de município, haveria multicolinearidade e não se poderia calcular os coeficientes da regressão.

TABELA 5 - ESTIMAÇÕES POR OLS COM EFEITO FIXO DE MUNICÍPIO

	(1)	(2)	(3)
C	1045866	658383.4	4728941
	[1045866]	[1648863]	[5966255]
EPREV	0.5***	0.5***	0.63***
	[0.06]	[0.062]	[0.08]
Y	--	55.94	3.35
		[174.29]	[198.43]
IFGF	--	--	11352182
			[13501532]

Nota:*** indica estimativas estatisticamente diferente de zero ao nível de significância de 1%. Erro-padrão em colchetes.

Os resultados encontrados na Tabela 5 confirmaram os resultados apresentados na Tabela 4; assim, um maior erro na previsão da receita orçamentária leva a um maior gasto público, possibilitando um aumento da dívida do exercício. Vale notar que, ao controlar pelo efeito fixo de município, o efeito do erro de previsão sobre a dívida é menor do que no caso em que não se controla pelo efeito fixo (entre 0.5 e 0.63). Além disso, as variáveis PIB per capita e IFGF não apresentam significância estatística.

A Tabela 6 apresenta os resultados das regressões anteriores, mas levando em conta o efeito aleatório dos municípios. Os resultados também estão em conformidade com o que já foi encontrado, indicando que o erro de previsão da receita orçamentária afeta menos que proporcionalmente a dívida do município, ou seja, o aumento de uma unidade do erro de previsão aumenta a dívida do ano de exercício em menos de uma unidade.

TABELA 6 - ESTIMAÇÕES POR OLS COM EFEITO ALEATÓRIO DE MUNICÍPIO

	(1)	(2)	(3)	(4)
C	-3551468*** [0.83]	-3439493*** [1197519]	-6103082* [3356845]	-3988861 [3942952]
EPREV	0.83*** [0.02]	0.83*** [0.02]	0.91*** [0.022]	0.914*** [0.022]
Y	--	-16.9 [116.44]	-16.62 [116.53]	-21.09 [117.47]
IFGF	--	--	5197262 [7690452]	5956840 [7757618]
D_SI	--	--	--	-1972064 [2643234]
D_SC	--	--	--	-4882834 [3977800]
D_EMI	--	--	--	-3856161 [2994644]
D EMC	--	--	--	-915342 [10115504]
D_EFI	--	--	--	-7338714

				[4508283]
D_EFC	--	--	--	2265753
				[5193279]

Nota:*** indica estimativas estatisticamente diferente de zero ao nível de significância de 1%. Erro-padrão em colchetes

Na Tabela 07 as regressões de 1 a 3 Os resultados indicam, que o erro de previsão da receita orçamentária afeta positivamente, ao nível de 1% de significância a dívida do ano de exercício. Os cálculos econométricos apontam que o aumento de uma unidade de Real (R\$) no erro de previsão das receitas orçamentárias das LOAs, aumentam entre R\$ 0.49 e R\$ 0.62 unidade de Real, na dívida dos municípios maranhenses no exercício financeiro.

TABELA 7 - ESTIMAÇÕES POR OLS COM EFEITO FIXO DE MUNICÍPIO E EFEITO FIXO DE TEMPO

	(1)	(2)	(3)
C	1185905 [1124048]	957992.1 [1660948]	-4956542 [6665069]
EPREV	0.49*** [0.063]	0.49*** [0.063]	0.62*** [0.082]
Y	--	32.72 [175.37]	-3,37 [199.95]
IFGF	--	--	12239288 [15135450]

Nota:*** indica estimativas estatisticamente diferente de zero ao nível de significância de 1%. Erro-padrão em colchetes.

Como observado entre as Tabelas 4 e 6, os resultados variam marginalmente entre o efeito fixo e o aleatório. Mas, para se ter uma decisão com respeito ao tipo de efeito a ser utilizado, realizou-se um teste de Hausman.

A Tabela 8 apresenta os resultados do teste de Hausman (P-valor) para os modelos de (1) a (4). A hipótese nula é que o modelo com efeito aleatório é apropriado. Dessa forma, os resultados da Tabela 8 indicam que em nenhum caso analisado o efeito aleatório foi apropriado.

TABELA 8 - TESTE DE HAUSMAN

(1)	(2)	(3)	(4)
-----	-----	-----	-----

Prob.	0	0	0.0034	0.0078
--------------	---	---	--------	--------

Nota: Hipótese Nula: Efeito aleatório é apropriado.
Hipótese Alternativa: Efeito fixo é apropriado.

Os resultados apontam a necessidade de melhorar a qualidade das previsões orçamentárias, só assim pode-se ter um efeito significativo sobre as contas públicas. Vale dizer que os erros de previsão são fatores relevantes para se entender a dinâmica da dívida pública, e podem ser considerados uma medida de transparência das contas públicas.

A análise sobre o efeito do erro de previsão da receita orçamentária sobre a dívida do município evidenciou a má gestão fiscal dos municípios maranhenses. Como já apontando, para cada unidade de Real em erro de previsão da receita orçamentárias das LOAs, as dívidas dos municípios, no exercício financeiro, aumentam entre R\$ 0,49 e R\$ 0,62.

Nesse sentido, faz-se necessário que os gestores e técnicos que participam da elaboração do orçamento público, que tenham como base o histórico das receitas e despesas executadas e utilizem o orçamento programado para atingir as metas prevista no Plano Plurianual (PPA), só assim os municípios poderão reduzir o seu endividamento, e cumprir a LRF.

Dentre vários estudos de autores, neste trabalho, carregou-se o pensamento daqueles que buscam responder a causa da dívida, os quais correlacionam algumas despesas com gastos com pessoal e com a própria despesa corrente. Noutro giro, carregaram-se, também, outros autores que colocam o Balanço Orçamentário como peça importante para tomada de decisões do gestor público. É o que se observa nesses demonstrativos: as receitas, despesas e os restos a pagar são apresentados de forma bem visível, tornando-os fonte de orientação e de auxílio ao gestor, de forma

que lhe permite identificar qual despesa pode ser reduzida, sendo assim, um caminho para que o município possa voltar a investir e, nesse passo, possa gerar emprego e renda nas áreas essenciais da Administração Pública.

Outros estudos apresentam que a Lei de Responsabilidade Fiscal é ampla e igualitária para todos os municípios, não teve o legislador, quando de sua edição, o cuidado de verificar as peculiaridades e as dificuldades enfrentadas por cada município, tais como: pessoal qualificado, localização, internet e vários outros fatores que são necessários para uma boa gestão pública. Assim, enquanto alguns municípios são privilegiados; outros são prejudicados, por não disporem de condições favoráveis para uma boa gestão, tornando, assim, a aplicação da lei ineficaz. A lei de Responsabilidade Fiscal para os municípios que já existiam um controle dos seus gastos foi mais eficiente, pois auxiliou os gestores públicos a reduzir as despesas, notadamente os gastos com pessoal e direcionou os recursos para os investimentos públicos, nas áreas de saúde, educação e infraestrutura, melhorando a qualidade de vidas das pessoas.

Neste trabalho, buscou-se apresentar as causas do endividamento que podem levar os municípios maranhenses a entrar no colapso total nas áreas essenciais do governo.

Demonstrou-se que a forma mais eficaz para o combate do endividamento público é através de um planejamento, de forma a permitir ao gestor a equalizada e adequada distribuição dos recursos públicos dentro dos limites estabelecidos pela legislação, forma essa ideal para promover investimentos nas áreas essenciais, tais quais: educação, saúde e segurança. Só assim o gestor municipal irá proporcionar à população melhor qualidade de vida e redução do endividamento dos municípios.

Desta feita, tendo os gestores como parâmetro o erro de previsão dos municípios maranhenses, o balanço orçamentário, bem como as tabelas representativas demonstrando a real situação da dívida no período de 10 anos, poderão eles utilizá-los para fins de ajuste das despesas e receitas arrecadadas, podendo, assim, reduzir ou mesmo eliminar o endividamento com os gastos públicos, e ainda tê-los como termômetros de aferição para direcionar os recursos para as áreas mais sensíveis onde a população mais reclama (saúde, segurança e educação).

Na tabela 9 Os resultados indicam, que os cálculos apresentam as seguintes formulas (dívida do início de 2016, sendo adicionada ao coeficiente, multiplicando pelo erro de previsão), temos os seguintes valores representado na tabela, para os exercícios de 2016 a 2025, através desde dados construímos valores que representa a dívida a cada ano. Entendemos, que a dívida é crescente e que há um descontrole por parte dos gestores municipais com a má gestão dos recursos públicos, Ademais, nesta perspectivas os gestores tem que tomar decisão de reduzir os seus gastos através de um planejamento coerente com a sua realidade, executando ações de governo que possa atrair investimento tanto público ou privado.

TABELA 08 - COM EFEITO FIXO NO MUNICÍPIO E NO TEMPO

MUNICÍPIO	Erro de Previsão	Incremental marginal na DIVIDA devido ao erro de previsão R\$ 1.000									
		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
SÃO LUIS	139.645	86.580	173.160	259.740	346.320	432.900	519.479	606.059	692.639	779.219	865.799
IMPERATRIZ	135.461	83.986	167.972	251.957	335.943	419.929	503.915	587.901	671.887	755.872	839.858
PAÇO DO LUMIAR	157.549	97.680	195.361	293.041	390.722	488.402	586.082	683.763	781.443	879.123	976.804
PINHEIRO	6.257	3.879	7.759	11.638	15.517	19.397	23.276	27.155	31.035	34.914	38.793
CHAPADINHA	21.177	13.130	26.259	39.389	52.519	65.649	78.778	91.908	105.038	118.168	131.297
ITAPECURU MIRIM	9.846	6.105	12.209	18.314	24.418	30.523	36.627	42.732	48.836	54.941	61.045

Capítulo 5

5 CONCLUSÃO

Este estudo buscou identificar os fatores que levam o endividamento dos municípios maranhenses, afetados por erros ou deficiências técnicas na metodologia de planejamento das receitas orçamentárias.

Os resultados indicam, que o erro de previsão da receita orçamentária afeta positivamente, ao nível de 1% de significância a dívida do ano de exercício. Os cálculos econométricos apontam que o aumento de uma unidade de real no erro de previsão da receita orçamentária das LOAs dos municípios maranhenses ocasiona um aumento de entre R\$ 0.49 e R\$ 0.62 unidade de Real no endividamento anual dos municípios. Além disso, as variáveis PIB *per capita*, IFGF e os *dummies* de grau de escolaridade não foram estatisticamente significantes para explicar o aumento da dívida, possibilitando deduzir que os erros de planejamentos das receitas orçamentárias, nas LOAs, são significativamente motivadores de elevação das dívidas dos municípios pesquisados.

A maioria dos municípios apresentaram um alto grau de endividamento e, de acordo com os resultados da pesquisa, o erro de previsão da receita orçamentária tem impacto sobre o endividamento dos municípios maranhenses. Nesse sentido, faz-se necessário que os gestores e técnicos que participam da elaboração do orçamento público tenham como base, além do histórico de informações sobre as receitas arrecadadas e despesas executadas, também utilizem as informações sobre o desempenho macroeconômico do município e previsões com respeito à atividade econômica do país.

A dívida é uma consequência do descontrole na gestão Pública. Em face desse desgoverno, várias implicações desastrosas são impingidas à população e ao governo, dentre elas: o aumento dos juros, o crescimento descontrolado do endividamento, a redução dos investimentos nas áreas essenciais como: educação, saúde, assistência social e infraestrutura. O impacto social é previsível, podendo causar desemprego, a redução do consumo das famílias, afetando diretamente as empresas nas áreas de indústria, comércio e serviços e ainda a drástica redução na arrecadação dos impostos.

Nesse sentido, sugere-se, a título de contribuição, que tanto na elaboração das previsões fiscais, quanto no monitoramento do resultado do orçamento municipal, os gestores públicos devem detectar um problema primário consistente na verificação da existência de superestimação da receita de impostos e transferências do município, problemas esses relacionados ao rigor e a qualidade dos dados técnicos das previsões orçamentárias, isso para poderem tomar medidas preventivas, atacar a causa em tempo real, tomando-se como base o balanço orçamentário, tido como peça fundamental para verificarem as suas receitas e despesas, o erro de previsão e o grau de endividamento do município no período de 10 (dez) anos, o que lhes possibilitarão avaliar o grau de endividamento do município no âmbito da política econômica de forma mais autêntica.

Este trabalho também abre a oportunidade para que futuras pesquisas explorem com maior nível de detalhes como são elaboradas as previsões orçamentárias nos governos municipais. Algumas questões naturais que podem ser levantadas para tais fins podem ser: existe relação entre as informações da execução orçamentária dos municípios com as dos governos estaduais e federais, para fins de aperfeiçoamento das técnicas de previsões orçamentárias?? Quais são os casos

nacionais e internacionais que trabalham com modelos de previsão mais realistas? É possível utilizar um caso de sucesso para se construir um modelo padrão com respeito as previsões das receitas públicas de tal forma a evitar a discricionariedade e reduzir os efeitos da má gestão pública?

REFERÊNCIAS

- Alesina, A., & Perotti, R. (1996). Budget deficits and budget institutions. *NBER Working Paper Series*, 5556.
- Almeida, F. A. S., & Ferreira, F. G. (2005). A Lei de Responsabilidade Fiscal como instrumento de controle e ajuste das dívidas dos estados. *Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Brasília, DF.
- Almeida, P. R. de. (2004). *A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica*. Brasília.
- Alt, J. E., & Lassen, D.D. (2006). Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries, *European Economic Review*, 50(6), 1403-1439.
- Bacha, E. L. (1997). Plano Real: uma segunda avaliação. In: *O Plano Real e outras experiências internacionais de estabilização*. Brasília: IPEA/CEPAL. pp. 177-204.
- Bacha, E. L. (1995). Plano Real: uma avaliação preliminar. *Revista do BNDES*, 2(3), 3-26.
- Baer, W. (1987). A retomada da inflação no Brasil: 1974-1986. *Revista de economia política*, 7(1).
- Brasil. *Lei Complementar Nº 101*, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília. Recuperado de <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>.
- Brasil. Lei 4.320/64, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 mar. 1964. Recuperado em 13 março, 2018, de <http://www.senado.gov.br>
- Brasil. *Constituição (1988)*. Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- Brasil. Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 mar. 1995. Recuperado em 13 março, 2018, de http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/lcamata1.pdf
- Brasil. Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e das outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 05 mai. 2000. Recuperado em 13 março, 2018, de <http://www.senado.gov.br>

- Brasil. Resolução nº 40, de 20 de dezembro de 2001, do Senado Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 dez. 2001. Recuperado em 13 março, 2018, de <http://www.senado.gov.br>
- Brasil. Resolução nº 43, de 21 de dezembro de 2001 do Senado Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 dez. 2001. Recuperado em 13 março, 2018, de <http://www.senado.gov.br>
- Clements, B., Bhattacharya, R. & Nguyen, T. Q. (2003). External Debt, Public Investment, and Growth in Low-Income Countries, *IMF Working Paper*, 3(249)
- Coelho, J. K. V., Costa, H. R. D., & Sousa, M. A. D. (2016). A importância da Contabilidade Pública como instrumento de controle na Administração Pública. *Revista de Contabilidade*, Rio de Janeiro, 13(2).
- Costa, C. E. E. L. (2009). *Sustentabilidade da dívida pública*. Recuperado de: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/divida_publica/downloads/Parte%201_3.pdf
- Corbari, E. C. (2008). *Grandes municípios brasileiros: estrutura do endividamento e impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal*, Dissertação de Mestrado em Contabilidade, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.
- De Rezende, G. C. (1992). Do Cruzado ao Collor: os planos de estabilização e a agricultura. *Revista de Economia Política*, 12(2), 46.
- Engen, E. M., & Hubbard, R. G. (2004). Federal government debt and interest rates. *NBER macroeconomics annual*, 19, 83-138.
- Ferreira, L. A. P. G. (2006). Automobilística e construção de Brasília ao custo do aumento da dívida externa e da elevação da inflação.
- Fialho, G. A. L., & Fialho, T. M. M. (2016). Associação ente os indicadores de qualidade da gestão pública municipal e indicadores de desenvolvimento dos municípios brasileiros. *Gestão Pública: Práticas e Desafios*, 8(2).
- Fioravante, D. G., Pinheiro, M. M. S., & Vieira, R. D. S. (2006). Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento.
- Giambiagi, F., & Além, A. C. (2000). *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus.
- Giuberti, A. C. (2005). *Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros*. Dissertação de Mestrado em Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Gobetti, S. W., & Klering, L. R. (2007). Índice de Responsabilidade Fiscal e Qualidade de Gestão: uma análise combinada baseada em indicadores de

Estados e Municípios: *Finanças Públicas: VIII Prêmio Tesouro Nacional*. Brasília: ESAF.

Gremaud, A. P. (2000). *Economia brasileira*. Rio de Janeiro: Campus.

Gremaud, A. P., & Toneto Júnior, R. (2002). Descentralização e endividamento municipal: formas, limites e possibilidades. *Nova Economia*, Belo Horizonte, 12(2), 109-130.

Irons, J., & Bivens, J. (2010). Government debt and Economic Growth Overreaching Claims of Debt "Threshold" Suffer from Theoretical and Empirical Flaws. *Economic Policy Institute*, 271, 1-9.

Kalife, M. A. (2004). Administração pública: Lei de Responsabilidade Fiscal e a controladoria. *Revista Eletrônica de Contabilidade*, 1(1), 288.

Kohama, H. (2014). *Contabilidade Pública: teoria e prática*. 14. ed. São Paulo: Atlas.

Lanis, G. P., & Bueno, N. P. (2018). CPT120: fatores que influenciam a eficiência da gestão orçamentária anual.

Lima, S. C. (2011). *Desempenho fiscal da dívida dos grandes municípios brasileiros* (Tese de doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo.

Luque, C. A., & Silva, V. (2004). A lei de responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira. *Revista de Economia Política*, 24(3), 404-421.

Macedo, J. J., & Corbari, E. C. (2009). Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios brasileiros: uma análise de dados em painéis. *Revista Contabilidade e Finanças*, São Paulo, 20(51), 44-60.

Matias, A. B., & Campello, C. A. G. B. (2000). *Administração financeira municipal*. São Paulo: Atlas.

Matias-Pereira, J. (2012). *Finanças públicas: foco na política fiscal, no planejamento e orçamento público*. 6. ed. São Paulo: Atlas.

Matias-Pereira, J. (2007). *Manual de gestão pública contemporânea*. São Paulo: Atlas.

Mello, G. R. de, Slomski, V., & Corrar, L. J. (2008). *Fatores que influenciam o endividamento dos estados brasileiros*. São Paulo.

Menezes, R. T. de. (2005). Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os componentes de despesas dos municípios brasileiros. In: *Finanças Públicas: XI Prêmio Tesouro Nacional – 2005: Coletânea de Monografias/Secretaria do Tesouro Nacional*. Brasília: ESAF.

- Menezes, R. T. de. (2006). *Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as categorias e funções de despesas dos municípios brasileiros (1998-2004)*. Dissertação de Mestrado em Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Missio, F. M., & Jacobi, L. F. (2007). Variáveis dummy: especificações de modelos com parâmetros variáveis. *Ciência e Natura*, 29(1), 111-135.
- Nguyen, T. D., Suardi, S., & Chua, C. L. (2017). The behavior of US public debt and deficits during the global financial crisis. *Contemporary Economic Policy*, 35(1), 201-215.
- Panizza, U., & Presbitero, A. F. (2013). Public debt and economic growth in advanced economies: A survey. *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 149(2), 175-204.
- Pereira, A. E. G., Nakabashi, L., & Sachsida, A. (2011). *Qualidade das Instituições e PIB per capita nos Municípios Brasileiros*. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Rezende, F. A. (2001). *Finanças públicas*. 2ª ed. São Paulo: Atlas.
- Ribeiro, S. M. R. (2002). Reforma do aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90. *Congreso del CLAD*, 1-21.
- Santana, M. da S. (2017). *Endividamento público em municípios de Minas Gerais: uma análise de dados em painel*. Dissertação de Mestrado em Administração, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG.
- Schwartzman, S. (2007). Os desafios das políticas sociais para a América Latina. *Fórum Latino-americano de Políticas Sociais: Abordagens e Desafios*, 1-25.
- Souza, S. S. de. (2006). Ambiente institucional e resultados fiscais: os diferentes impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: *Finanças Públicas: XI Prêmio Tesouro Nacional – 2006: Coletânea de Monografias/Secretaria do Tesouro Nacional*. Brasília: UNB.
- Suzart, J. A. S. (2013). Dívida dos governos subnacionais brasileiros: uma análise sob a ótica do Federalismo Fiscal. *Revista de Administração Pública e Gestão Social – APGS*, Viçosa-MG, 5(2), 91-113.
- Vasconcelos de Deus, J. D. B., & Helder Ferreira de Mendonça. (2017). Fiscal forecasting performance in an emerging economy: An empirical assessment of Brazil. *Economic Systems*, 41(3), 408-419.
- Koenig, E. F., Dolmas, S., & Piger, J. M. (2003). The Use and Abuse of Real-Time Data in Economic Forecasting. *Review of Economics and Statistics*, 85(3), 618-628.
- Pimenta, C., & Pessoa, M. (2015). *Gestión Financiera Publica en américa latina*, 2.

WOOLDRIDGE, J. M. (2001). Applications of generalized method of moments estimation. *Journal of Economic Perspectives*, 15(4), 87–100.

Drazen, A. (2000). *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton: Princeton U. Press.