



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**ANÁLISE DA CREDIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO DO
AMAZONAS NOS ANOS DE 2013 A 2021**

,

**GRUPO TEMÁTICO: 09 Contabilidade, Finanças e
Orçamento no Setor Público**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Análise da credibilidade orçamentária do estado do Amazonas nos anos de 2013 a 2021

Resumo:

O objetivo da pesquisa foi analisar a credibilidade do orçamento do estado do Amazonas observando os anos de 2013 a 2021. A metodologia utilizada foi a PEFA com foco no primeiro pilar especificado no relatório que trata da credibilidade do orçamento, analisando as despesas e receitas em seus respectivos exercícios orçamentários. Os dados foram obtidos no portal da transparência do estado e executados através das folhas de cálculo fornecidas no site PEFA, já os resultados encontrados foram demonstrados através de tabelas elaboradas no Excel. Através do estudo dos resultados concluiu-se que, apesar de em alguns intervalos de tempo as despesas do estado apresentarem-se satisfatórias, em sua maioria não apresentam boas pontuações, como as sugeridas no relatório. As receitas analisadas também não obtiveram resultados satisfatórios e suas pontuações não figuraram acima de C. Ao fim do trabalho, recomenda-se a aplicação do relatório PEFA em âmbito nacional.

Palavras-Chave: Amazonas. Credibilidade do Orçamento. Receitas. Despesas. Relatório PEFA.

1. Introdução

Através do orçamento público o governo estima as receitas que irá arrecadar e fixa os gastos que espera realizar durante o ano (CREPALDI, S. e CREPALDI G., 2013). Mediante essa afirmação, destaca-se o modelo orçamentário utilizado no Brasil que é composto pelo Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

O modelo orçamentário brasileiro é estabelecido na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que determinam o funcionamento e distribuição adequada dos recursos financeiros, delimitando suas prioridades, programas e ações. Contudo, é válido ressaltar que, mesmo com a imposição de leis de orçamento e princípios orçamentários, a má administração dos recursos públicos é uma problemática presente que interfere na qualidade da gestão pública e, conseqüentemente na satisfação coletiva. Se os mecanismos utilizados são falhos, as conseqüências vêm a longo prazo, perduram por anos e interferem em todo novo planejamento orçamentário.

As medidas que afetam o orçamento geram mudanças nas receitas e despesas de forma permanente ou durante a vigência do orçamento (GIACOMONI, 2021). Tão logo, entende-se que a distribuição dos recursos e a sua utilização em prol da sociedade não atende, de fato, suas necessidades.

Uma boa gestão pública alcança todas as esferas dentro do coletivo social fazendo com que os recursos previstos no orçamento sejam executados conforme determinado em lei. O favorecimento em conveniência de quaisquer setores, além do estimado, gera um desbalanceamento econômico-social. Considerando as conseqüências advindas de uma má distribuição de recursos públicos, bem como suas implicações na sociedade, surge a pergunta que conduz o andamento desta pesquisa: Qual a confiabilidade orçamentária do estado do

Amazonas?

A esse respeito, foi trazido como metodologia de estudo o quadro de avaliação da *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA) como ferramenta de análise da credibilidade orçamentária do Estado do Amazonas. Traduzido como Programa de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira, o PEFA oferece um quadro metodológico que tem por finalidade avaliar e elaborar relatórios sobre os índices da gestão das finanças públicas, através de indicadores de desempenho. Autores como Aquino e Azevedo (2015), Deon et al (2021), e Teixeira et al (2021) utilizaram dessa mesma metodologia para encontrar resultados sobre orçamento público em âmbito nacional.

Com base na metodologia PEFA e para responder o problema de pesquisa, este estudo teve como objetivo geral verificar a confiabilidade orçamentária do estado do Amazonas sob a perspectiva da metodologia PEFA no período de 2013 a 2021.

Especificamente, os objetivos consistem em i) identificar o cenário do orçamento público no estado do Amazonas no período de 2013 a 2021; ii) analisar, através dos indicadores de desempenho do programa de despesa pública e responsabilidade financeira, a distribuição e utilização dos recursos previstos no orçamento; iii) identificar os principais desafios e propostas de melhoria.

Como justificativa para a escolha dos objetivos deste estudo, faz-se necessário esclarecer a importância de compreender os resultados obtidos através da gestão pública. Nesse domínio, o PEFA, além de oferecer o método de análise, pode ser usado sucessivamente, ou seja, é possível dar continuidade ao estudo ao longo dos anos. Ademais, o Programa de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira oferece análise e aconselhamento gratuitos sobre os resultados das avaliações, o que pode ajudar na gestão das finanças públicas dos entes federativos.

Isto posto, a escolha do estado do Amazonas como objeto de pesquisa desse estudo deu-se por alguns fatores: é o maior estado em extensão territorial do Brasil, e o segundo maior estado da região Norte em população (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021). E, ainda no de 2021, mesmo com o maior orçamento da última década, estimado em 19 bilhões de reais, passou por uma grande crise na saúde pública durante o enfrentamento da pandemia de covid-19 (FUNDAÇÃO DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE, 2021). Esses fatos corroboram com o objetivo de analisar a distribuição e aplicação dos recursos públicos no estado, bem como sua credibilidade orçamentária.

2. Revisão de literatura

2.1 Importância do Orçamento Público e Gestão de Finanças

O orçamento público e o seu desempenho são diferentes em cada país e, a esse respeito Antunes (2019) ao realizar um estudo comparativo das normas orçamentárias no Brasil e nos Estados Unidos (EUA), descreve que as estratégias orçamentárias estadunidenses estão voltadas para o planejamento estratégico, execução das metas estabelecidas e medição dos resultados e, dessa forma, é possível planejar os processos necessários para atender futuras demandas. E, ainda sobre o planejamento do orçamento estadunidense, a Circular no. A-11 *Preparation, submission, and execution of the budget* de (EUA, 2021) expõe que o orçamento é dividido em três fases sendo a primeira a fase de formulação do orçamento, onde as propostas são transmitidas do Presidente ao congresso; a segunda fase dá-se através da atuação do congresso a partir das leis que constituem a aprovação do orçamento; a terceira fase acontece após a promulgação das leis que consiste na fase de execução orçamentária.

Já no Brasil, conforme determinado pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) o sistema orçamentário se concretiza através do PPA, LDO e LOA. A respeito desse sistema orçamentário Lima e Viana (2016) esclarecem que o PPA determina as diretrizes para o próximo quadriênio por ser tratar de um planejamento a longo prazo. A LDO é elaborada a partir do que foi estabelecido no PPA, formulando as metas para o exercício financeiro seguinte. A partir da LDO extrai-se as diretivas que farão parte da elaboração da LOA, contendo as estimativas de receitas e despesas do exercício subsequente (LIMA e VIANA, 2016).

A estrutura da gestão orçamentária reflete na análise e disponibilidade dos recursos públicos. Dessa forma, sua coordenação, elaboração e execução influenciam na alocação e aplicação de recursos nas políticas públicas (ABREU e CÂMARA, 2015). O orçamento deve refletir o plano de governo em seus programas e ações bem como informar seus custos e gastos (SPEEDEN e PEREZ, 2020).

Peres e Santos (2020) reiteram a importância de compreender o orçamento público como forma de facilitar as escolhas dos governos, bem como compreender a trajetória das políticas públicas. Em complemento, Deon et al. (2021, p. 501) define orçamento público como “um acordo mútuo selado entre a sociedade e seus governantes, por meio do qual àquela entrega recursos aos gestores que a representa, para que sejam ofertados serviços e bens dos quais necessita.”

Para Silvestre et al. (2021) enquanto processo, a distribuição orçamentária busca a alocação de recursos financeiros públicos, tendo em vista o desenvolvimento de bens e serviços que possam ser úteis para o bem-estar social. Através dele a população pode expor seus interesses, o que os possibilita alcançarem a concretização de suas potencialidades

(SUXBERGER e LEMOS, 2020), além de poder reconhecer de que forma são designados recursos coletados pelo governo através dos impostos (TURQUETO e FABRIZIO, 2013).

Por outro lado, Crepaldi, S. A. e Crepaldi G. S. (2013) argumentam que o orçamento está longe de ser ação governamental referendada pela sociedade. Urge a necessidade de que o orçamento público passe a ser visto não apenas no plano formal, mas principalmente no plano material em uma visão constitucional de instrumento fundamental do Estado (OLIVEIRA e FERREIRA, 2017).

A respeito da credibilidade orçamentária o PEFA (2020) afirma que o objetivo de uma boa gestão das finanças públicas é assegurar que as políticas dos governos sejam realizadas como esperado e atinjam seus objetivos. Almeida e Costa (2019) complementam ainda que a confiabilidade do orçamento está diretamente relacionada à execução dos seus mecanismos de planejamento.

2.2 Programa de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira

O programa PEFA começou a ser desenvolvido em 2001, mas só foi integrado publicamente em 2005. A partir disso, o quadro PEFA já foi utilizado por mais de 150 países, acumulando dados e tornando-se um sistema de avaliação reconhecido (PEFA, 2022). Teixeira et al. (2021) complementam que o quadro PEFA possui uma metodologia própria de avaliação de gestão de finanças públicas e os instrumentos utilizados no quadro são aplicáveis a qualquer gestão de finanças públicas no Brasil. Hadley e Miller (2016) reafirmam a eficácia do quadro PEFA, observando que a estrutura se tornou um padrão de avaliação em diversos países e que o monitoramento de gestão através das pontuações do quadro faz parte da estrutura de qualificação desses países. Ainda em âmbito internacional, Renzio (2009) fez um balanço sobre a avaliação dos sistemas de gestão pública entre países, através da metodologia PEFA, onde afirma que, até 2005, mais de 60 países haviam utilizado o quadro PEFA como forma de análise de gestão pública financeira.

Aquino e Azevedo (2015) esclarecem que o PEFA se trata de uma ação de um consórcio de agências que compreende as fases do ciclo orçamentário, compreendendo a previsão e execução orçamentária, bem como sua relevância contábil. Alt (2019) acrescenta que o PEFA traz a transparência orçamentária como pilar que, juntamente com as prestações de contas da gestão pública, sugere a credibilidade orçamentária, avaliando sua precisão ao longo do tempo e a consistência dos indicadores financeiros.

O quadro avaliativo do PEFA permite que a instituição identifique os subsídios que podem ser utilizados para reorganização de suas estratégias (DEON et al., 2021). Aponta onde os indicadores podem ser aplicados, bem como informações a respeito da pontuação da gestão

avaliada, além de contar, por parte do Programa, com o aconselhamento gratuito a respeito da sua utilização (PEFA, 2020). A avaliação por meio desta metodologia fornece uma visão geral do desempenho da gestão pública para que seja possível entender os pontos fortes e fracos do ente público avaliado (DEON et al., 2021).

2.3 Estudos Correlatos

Aspectos do orçamento público, como a credibilidade, são explorados na literatura nacional, conforme observado nos trabalhos de Santos e Camacho (2014), Aquino e Azevedo (2015), Silva et al. (2016), Brito et al. (2020) e Deon et al. (2021); assim como em pesquisas internacionais como nos estudos de Jena e Sikdar (2019) e ElBerry e Goeminne (2020).

Santos e Camacho (2014) analisaram o equilíbrio das receitas e despesas do município de Cosmópolis/SP, por meio do estudo de caso e coleta de dados. Os autores obtiveram como resultado uma situação orçamentária normal, em termos de balanço orçamentário. Por outro lado, Aquino e Azevedo (2015) utilizaram a metodologia PEFA para analisar o irrealismo orçamentário nos municípios brasileiros, verificando a credibilidade para o período de 2009 a 2011. Os autores constataram que a variabilidade das receitas torna a confiabilidade orçamental questionável, onde os governos locais ignoram propostas de melhorias, além prever brechas na execução do orçamento.

Ainda se tratando da credibilidade orçamentária, Silva, et al (2016) compararam o balanço geral do estado do Amazonas nos anos de 2010 a 2012, utilizando o modelo de Balanço Social, IBASE, observando que os investimentos internos somavam grande parte da receita, enquanto outros setores, como educação, se executavam apenas o que estava previsto em lei. No entanto, paralelo a isso, gastos com a saúde pública excediam o percentual exigido.

No que diz respeito à credibilidade e transparência do orçamento, Brito, et al (2020), através da análise das funções estatais na execução do orçamento público, através de pesquisa qualitativa com base na revisão bibliográfica do tema nos últimos dez anos, concluíram que, por vezes, o orçamento público não cumpre seu papel perante a sociedade, visto que possui caráter autorizativo, ou seja, os gastos são autorizados, mas não necessariamente impostos. No entanto, Deon et al. (2021) ao verificar a credibilidade orçamentária do estado de Santa Catarina, através da metodologia PEFA, obteve resultados positivos, mas chama atenção para pequenos desvios que possam vir a comprometer o orçamento.

Em âmbito internacional, Jena e Sikdar (2019) usaram o quadro PEFA para analisar a credibilidade orçamentária da Índia a partir de 2006. Os resultados obtidos pelos autores evidenciaram a baixa pontuação nos primeiros anos analisados, no entanto houve melhora considerável nos resultados de receita a partir de 2015.

Paralelo a esses estudos, ElBerry e Goeminne (2020) analisaram a transparência fiscal e a credibilidade orçamentária em países em desenvolvimento buscando explicar variação orçamentária entre esses países. Utilizando como metodologia o quadro PEFA, onde encontraram como resposta a falta de credibilidade dos orçamentos, em que a maioria dos países estudados excederam em pelo menos 10% das despesas previstas.

Os estudos apresentados serviram como base de comparação com os resultados obtidos a partir do procedimento metodológico utilizado e análise e discussão dos mesmos.

3. Procedimentos metodológicos

Para atingir o objeto de verificar a confiabilidade orçamentária do estado do Amazonas a pesquisa adotou a abordagem quantitativa descritiva. Gil (2008) explica que as pesquisas descritivas exercem uma padronização de coleta de dados, costumam associar variáveis e proporcionam novas visões do problema pesquisado.

Os dados analisados foram obtidos por meio do Portal da Transparência do estado do Amazonas, Sistema de Administração Financeira Integrada e Portal de Transparência do Governo Federal. O método de análise dos dados consistiu na metodologia PEFA, que avalia o sistema de gestão de finanças públicas e indica quais os elementos necessários para que as políticas implementadas alcancem os objetivos propostos.

O PEFA é composto por sete pilares que, por sua vez, agrupam 31 indicadores de desempenho. Nesse estudo as análises foram procedidas a partir do primeiro pilar do programa, evidenciando a credibilidade do orçamento. Para obter resultados satisfatórios, o relatório sugere a análise entres três anos do exercício financeiro, e, em vista disso, essa pesquisa avaliou três intervalos de três anos cada, contemplando os orçamentos estaduais do Amazonas no período de 2013 a 2021.

No pilar de credibilidade orçamentária são executados três indicadores de desempenho: despesa total efetiva; composição das despesas realizadas; execução da receita. Os indicadores de desempenho, por sua vez, são subdivididos em dimensões de desempenho e seguem cada qual um método de pontuação, conforme exposto no Quadro 1:

Quadro 1: Indicadores, dimensões e pontuação

Indicadores	Dimensões	Pontuação
Despesa total efetiva	Despesas efetivas totais	Método M1 (WL)
Composição das despesas realizadas	Composição da execução das despesas realizadas por função	Método M1 (WL)
	Composição da execução das despesas realizadas por natureza econômica	
	Despesas de reservas para contingência	
Execução da receita	Execução das receitas efetivas totais	Método M2

Fonte: Relatório Pefa

O primeiro indicador de desempenho avalia como as despesas totais efetivas refletiram no valor originalmente aprovado e sua dimensão de desempenho abrange as despesas efetivas totais. O segundo indicador de desempenho avalia como as realocações feitas durante a execução do orçamento contribuíram na composição das despesas e, por último, o terceiro indicador de desempenho traz seu foco para a execução da receita, onde se analisa a variação entre receitas efetivas e o orçamento aprovado. Todas as dimensões dos indicadores de desempenho têm sua forma de pontuação específica, seguindo uma escala de quatro pontos: A, B, C ou D, onde A e B são pontuações satisfatórias, C atinge o nível básico de satisfação e D está abaixo do nível básico de desempenho. Segundo o PEFA (2020), existem dois métodos de pontuação classificados como segue:

I) Método do elo mais fraco M1 (WL): é utilizado em indicadores de desempenho que possuem mais de uma dimensão, onde o mau desempenho de uma dimensão pode afetar o resultado das outras com possível bom desempenho.

II) Método do cálculo da média M2 (AV): usa a média das pontuações atribuídas às dimensões dos indicadores de desempenho como pontuação global.

Os resultados contendo as informações acerca da credibilidade orçamentária do estado do Amazonas foram efetuados através da folha de cálculo fornecida pelo site PEFA com o auxílio do Microsoft Excel, e apresentados em quadros e figuras no tópico a seguir.

4. Análise e discussão dos resultados

4.1 Despesa Total Efetiva

O primeiro indicador analisado trata da despesa total efetiva no estado do Amazonas e como se comporta ao longo dos anos estudados em comparação ao valor originalmente aprovado. O Quadro 2 demonstra os dados obtidos dos últimos nove anos:

Quadro 2: Despesas efetivas totais no Amazonas

DESPESAS EFETIVAS TOTAIS				
ANO	DOTAÇÃO INICIAL (R\$)	PAGA (R\$)	DIFERENÇA (R\$)	VARIAÇÃO (%)
2013	12.985.098.000,00	13.541.235.641,91	556.137.641,91	104,28
2014	14.600.472.000,00	14.669.891.815,30	69.419.815,30	100,48
2015	15.458.024.000,00	13.856.766.445,88	-1.601.257.554,12	89,64
2016	16.054.234.000,00	14.210.302.422,95	-1.843.931.577,05	88,51
2017	14.680.579.000,00	14.197.713.022,50	-482.865.977,50	96,71
2018	15.324.184.000,00	16.700.429.152,15	1.376.245.152,15	108,98
2019	17.297.084.000,00	17.834.293.772,11	537.209.772,11	103,11
2020	18.744.665.000,00	20.306.653.658,63	1.561.988.658,63	108,33
2021	18.686.617.081,91	23.544.228.785,38	4.857.611.703,47	126,00

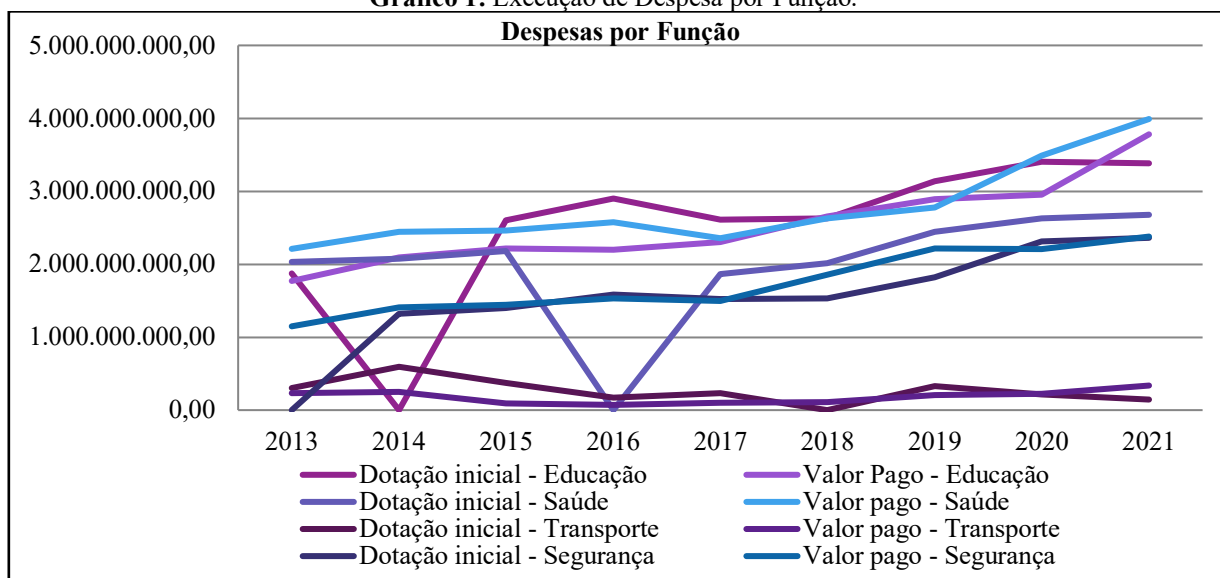
Fonte: Dados de pesquisa.

Nessa etapa as despesas com reserva de contingência estão inclusas para efeitos de cálculo. Nos anos de 2013 a 2015 as despesas efetivas foram classificadas com pontuação A, pois pelos menos dois dos três anos analisados situaram-se entre 95% e 105% do montante total das despesas efetivas aprovadas. Nos anos de 2016 a 2018 obteve-se a classificação de pontuação B, pois nos dois últimos anos deste triênio as despesas situaram-se entre 90% e 110% do montante total aprovado. No período de 2019 a 2021 as despesas efetivas foram classificadas com pontuação B, pois situaram-se entre 90% e 110% do montante total aprovado. No entanto, vale ressaltar a desconformidade de valores no ano de 2021, em que a despesa executada foi 26% maior que a dotação inicialmente aprovada em Lei. Em 2021, os valores pagos à Saúde e Educação, por exemplo, foram consideravelmente mais altos em relação aos valores inicialmente aprovados. Esses achados se assemelham aos resultados das pesquisas realizadas por Silva et al (2016) ao analisarem os dados publicados no balanço geral do Amazonas nos de 2010 a 2012 e concluírem que as despesas com saúde e educação excediam o montante originalmente aprovado. Nota-se que todo o intervalo analisado figurou entre as pontuações A e B, que, por sua vez, são resultados satisfatórios, como determina o quadro PEFA. Esse resultado destoa dos resultados internacionais encontrados por ElBerry e Goeminne (2020) em que afirmam que a maioria dos países analisados excederam suas despesas em mais de 10%.

4.2 Composição das Despesas Realizadas

Ao prosseguir com a análise de dados, utilizou-se o segundo indicador que avalia a composição das despesas realizadas. A primeira dimensão analisada foi a composição da execução das receitas realizadas por função. O Gráfico 1 apresenta as funções com maior variação de valor nos anos analisados:

Gráfico 1: Execução de Despesa por Função.



Fonte: Dados de Pesquisa

A variação na composição das despesas classificadas por função nos anos de 2013 a 2015 figuraram acima de 10% e foram classificadas com pontuação C, onde dois dos três anos analisados tiveram variação inferior a 15%. As despesas com Saúde e Transporte, por exemplo, tiveram alta variação de valor, onde a dotação inicial foi aprovada em R\$ 2.178.177.000,00 e R\$ 376.851.662,00 e o valor pago foi de R\$ 2.465.170.273,70 e R\$ 93.576.057,22, respectivamente. Esses dados corroboram com os estudos de Silva et al. (2016) onde concluíram que as despesas com a saúde pública excediam os valores orçados inicialmente. Os anos de 2016 a 2018 também obtiveram pontuação C, onde o ano de 2016 foi o único com variação excedente. As despesas com saneamento, transporte e educação tiveram valores pagos abaixo da dotação inicial, como mostra o Quadro 3:

Quadro 3: Despesas por função.

Despesas por função – Ano 2016			
Função	Dotação Inicial	Pago	Diferença
Saneamento	222.683.000,00	97.703.428,77	-124.979.571,23
Transporte	173.950.000,00	71.720.777,30	-102.229.222,70
Educação	2.902.366.000,00	2.195.619.289,38	-706.746.710,62

Fonte: Portal da Transparência do Estado do Amazonas

Vale relembrar que a pontuação C, apesar de estar dentro da média, não é uma pontuação satisfatória, o ideal seriam pontuações entre A e B, como sugere o relatório PEFA.

Seguindo com avaliações dos últimos três anos, o período de 2019 a 2021 apresentou os seguintes dados: em 2019 a variação das despesas por função figurou em 14,3%, no entanto os anos de 2020 e 2021 apresentaram variação acima de 15%, ressaltando o ano de 2021 que teve 25,3% de variação nas despesas sendo avaliada com pontuação D, sendo o valor mais alto de todos os anos avaliados. A esse respeito destaca-se a área da saúde, em que a dotação inicial aprovada foi de R\$ 2.677.656.725,00 e o valor pago foi R\$ 3.991.005.703,18.

Vale ressaltar que, apesar de o ano de 2021 apresentar grande variação nas despesas por função, observando os dados coletados no Portal da Transparência do Amazonas, todos os anos avaliados, enfatizando a área da saúde, tiveram valor pago sempre mais alto do que a dotação inicial. No ano de 2017, por exemplo a dotação inicial para a área da saúde era de R\$ 1.865.190.000,00 e o valor pago foi de R\$ 2.352.317.114,72, o aumento coincide com o período de fluxo migratório de venezuelanos, segundo a Secretaria do Estado Amazonas de Assistência Social, chegando na capital amazonense.

No entanto, os recursos pagos para assistência social no ano de 2017 totalizaram R\$ 58.260.200,01, um valor bem menor do que a dotação inicial. A esse respeito, percebe-se a discordância entre valores em um período atípico no estado em que Secretaria de Estado de Assistência Social, mesmo sendo o órgão responsável por garantir o acolhimento dos imigrantes

na cidade, não sofreu alteração relevante no montante de valores aprovados e pagos ao longo dos anos analisados.

A segunda dimensão de análise trata da variação na composição das despesas por natureza econômica, onde estão inclusas as despesas correntes e despesas de capital. Para efeitos de cálculo, os valores de reserva de contingência não fazem parte da folha de cálculo para obtenção dos valores. A este respeito os seguintes dados foram encontrados: em 2013 a variação da despesa resultou em 5,1%, no entanto os anos de 2014 e 2015 obtiveram variação acima de 10%, o que fez com que a pontuação de dimensão dos três anos avaliados fosse C. Observa-se que nos de 2014 e 2015 os valores com despesa de capital, despesas que incluem os investimentos, inversões financeiras e amortização de dívida, tiveram o valor pago menor que o montante inicial, o que contribui com o resultado encontrado na variação. É necessário destacar que o ano de 2014 foi um ano eleitoral marcado por acontecimentos atípicos em torno da política do estado do Amazonas, em que surgiram denúncias de desvio de verba e compra de votos que foram posteriormente comprovadas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

O intervalo de 2016 a 2018 também figurou com baixa pontuação, onde em dois dos três anos avaliados, a variação situou-se acima de 10%. Já os anos de 2019 a 2021 continuaram com altas variações, em que dois dos três anos avaliados figuraram acima de 10%, logo a pontuação atribuída também foi a C. Ressalta-se, além do grande fluxo migratório de venezuelanos chegando no Amazonas, em 2017 o acontecimento das eleições suplementares, resultado das eventualidades iniciadas no ano de 2014.

A última dimensão de análise da composição de despesas realizadas trata das despesas de reserva de contingência. Para análise de três anos, apenas obteve-se a média entre o resultado de cada ano. Nos anos de 2013 a 2015 a média da reserva de contingência foi de 3,9%, sendo classificada com pontuação B. No intervalo de 2016 a 2018 a média foi de 4,9% e no intervalo de 2019 a 2021 a média também ficou em 4,9%. Dessa forma, os três intervalos de tempo avaliados obtiveram pontuação B.

O indicador da composição das despesas realizadas, por ser multidimensional, utiliza o método M1 (WL) para obtenção final de pontuação. Dessa forma tem-se as seguintes considerações a respeito da pontuação: a pontuação mais baixa é atribuída à dimensão avaliada e acrescenta-se o símbolo “+” caso tenha alguma pontuação mais elevada, como demonstra o quadro:

Quadro 4: Método de Pontuação M1 (WL)

Dimensão	2013-2015	2016-2018	2019-2021
Composição da Execução das Despesas Realizadas por Função	C	C	D
Composição da Execução das Despesas Realizadas por Nat. Econômica	C	C	C

Despesas de Reservas para Contingência	B	B	B
Método M1 (WL)	C+	C+	D+

Fonte: Dados de pesquisa.

A pontuação global sugere que os anos de 2013 a 2018 estiveram no limite do resultado considerado satisfatório, no entanto os anos de 2019 a 2021 tiveram desempenho abaixo da média. O resultado vai de encontro ao achado de Brito et al (2020) onde afirma que, por vezes, o orçamento público deixa de cumprir seu papel perante a sociedade.

4.3 Execução da Receita

Após a análise das despesas, o pilar de credibilidade orçamentária sugere o estudo e análise das receitas executadas. São duas dimensões de pontuação, onde são avaliadas a execução das receitas efetivas totais e a execução da composição das receitas efetivas. A pontuação das dimensões analisadas foram atribuídas através do método M2 (AV). O quadro a seguir demonstra a diferença percentual entre a dotação inicial das receitas e o valor pago.

Quadro 5: Execução das Receitas Efetivas Totais

RECEITAS EFETIVAS TOTAIS			
ANO	RECEITA PREVISTA INICIAL	RECEITA REALIZADA	VARIAÇÃO
2013	12.985.098.000,00	14.532.631.327,05	111,92%
2014	14.600.472.000,00	15.545.754.828,71	106,47%
2015	15.458.024.000,00	14.251.960.766,27	92,20%
2016	16.054.234.000,00	15.440.531.061,88	96,18%
2017	14.680.579.000,00	15.578.694.361,89	106,12%
2018	15.324.184.000,00	18.018.318.439,78	117,58%
2019	17.297.084.000,00	19.932.279.528,89	115,23%
2020	18.744.665.000,00	22.878.444.655,52	122,05%
2021	18.887.964.000,00	25.652.542.029,21	135,81%

Fonte: Dados de pesquisa.

O intervalo de tempo de 2013 a 2015 obteve pontuação B, pois figurou entre 94% e 112% em dois dos três anos avaliados. O período de 2016 a 2018 também se manteve na posição entre 94% e 112%, obtendo a mesma pontuação B. Destaca-se o ano de 2018, em que a variação da receita alcançou 117,58%, onde as maiores diferenças nos valores iniciais e realizados foram encontradas nas receitas de capital. O intervalo de 2019 a 2021 não obteve desempenho necessário para obtenção de nota C, onde os valores situam-se entre 92% e 116% da receita inicial em pelo menos dois dos últimos três anos, logo a pontuação atribuída foi D. A maior variação observada encontra-se no de 2021, em que as receitas realizadas excederam demasiado as receitas previstas. A lei N° 4.791 de 27 de fevereiro de 2019 em seu artigo 43 prevê que 10% do excedente da arrecadação será destinado para os municípios do interior em caráter complementar.

A seguir, foi analisada a execução da composição das receitas efetivas. Os cálculos foram realizados a partir da diferença entre o desvio absoluto dos valores e o orçamento ajustado. Os anos de 2013 a 2021, analisados em intervalos de 3 anos, obtiveram, em sua

totalidade, pontuação C, pois a variação na composição das receitas foi inferior a 15% em dois dos três anos avaliados de cada intervalo. O Quadro 6 demonstra a distribuição de pontuação de acordo com o método M2 (AV).

Quadro 6: Distribuição de pontuação – método M2 (AV)

Intervalo de Tempo	Execução das Receitas Efetivas Totais	Execução da Composição das Receitas Efetivas	Pontuação Global (M2)
2013-2015	B	C	C+
2016-2018	B	C	C+
2019-2021	D	C	D+

Fonte: Dados de pesquisa.

Ressalta-se que o método de cálculo M2 (AV) estima a pontuação global através da média das pontuações e o método de conversão para pontuação global está disponível no relatório PEFA.

5 Considerações finais

O objetivo do presente estudo foi analisar a credibilidade orçamentária do estado do Amazonas nos anos de 2013 a 2021, utilizando a metodologia PEFA, um relatório que avalia e fornece relatórios a respeito da gestão das finanças públicas do ente estudado.

Os indicadores avaliados, em sua maioria, resultaram em pontuações medianas, mas não totalmente satisfatórias, como recomenda o relatório base de estudo. Os resultados mais próximos de uma pontuação favorável, de acordo com o relatório, foram os obtidos na análise das despesas efetivas totais e, ainda assim, com grande distorção de valores, conforme apresentado no Quadro 2, como no ano de 2021, onde a principal divergência ocorreu em função da saúde pública. É necessário destacar a influência da pandemia causada pela doença Covid-19 na economia do estado, principalmente no âmbito da saúde pública, em que o Amazonas foi um dos estados mais afetados pelo vírus no ano de 2021, segundo dados da Fundação de Vigilância em Saúde do Estado (2021). No entanto, ainda que a pandemia tenha feito parte dessas alterações orçamentárias, a análise de despesas e receitas dos anos anteriores ainda apontam imprecisões nos resultados. A análise de 2013 a 2015 figurou com pontuação mediana na composição da execução das despesas realizadas por função, de acordo com o relatório, e um dos principais contrastes de valores também fazia parte do orçamento destinado à saúde.

Contudo as despesas de reserva de contingência mantiveram-se com resultado satisfatório em todo o período de pesquisa, não se distanciando das dotações iniciais no orçamento original. Apesar disso, o resultado não foi o suficiente para que a pontuação global da composição das despesas realizadas fosse satisfatória. É possível observar a inconstância nos resultados encontrados, ainda que os valores iniciais estejam estabelecidos na Lei

Orçamentária Anual, há certa dificuldade na execução das despesas e receitas. Essas observações são notáveis no indicador de análise da execução da receita, em que os três intervalos de tempo analisados tiveram resultados abaixo do adequado.

Mediante os resultados obtidos através da pesquisa, conclui-se que a execução do orçamento não está em acordo com o estabelecido na Lei Orçamentária. Nota-se, ainda, uma grande diferença entre valores em todo o período analisado, bem como a falta de atenção para áreas mais necessitadas em períodos específicos, como observado em 2017 em que, mesmo com um grande fluxo migratório de pessoas para a cidade de Manaus, o orçamento da Secretaria de Assistência Social não teve mudanças significativas que indicassem a criação de planos de atuação nessa área. É preciso evidenciar ainda a ausência de clareza nos documentos fornecidos pela entidade para facilitar o entendimento da sociedade em conhecer e reconhecer de que forma o orçamento do estado é executado. Como sugestão para identificar e resolver quaisquer adversidades em torno da administração pública do estado do Amazonas, recomenda-se a utilização do próprio Quadro PEFA, assim como já fazem outras entidades públicas a âmbito internacional. O relatório não só mede a pontuação de cada pilar, mas fornece um amplo material instruindo como as melhorias devem ser executadas a partir dos resultados obtidos.

Como pesquisas futuras, sugere-se um estudo a âmbito estadual e nacional abrangendo não somente o pilar de credibilidade orçamentária, mas outras demandas fornecidas pelo PEFA, visto que, de acordo com o PEFA (2022), os últimos registros de estudo a âmbito nacional datam de 2009.

Referências

- ABREU, C.R.; CÂMARA, L.M. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista de Administração Pública**, v.49, n.1, p. 73-90, 2015.
- ALMEIDA, H. M.; COSTA, A. V. Orçamento público como mecanismo de planejamento e gestão. **Revista Multidisciplinar e de Psicologia**, 13(43), p. 559-577, 2019.
- ALT, J.E. Twenty years of transparency research. **Public Sector Economics**, v. 43, p. 5-13, 2019.
- ANTUNES, M. C. Informações sobre o desempenho orçamentário: estudo comparativo das normas orçamentárias no Brasil e Estados Unidos da América. **Revista do Servidor Público**, v 70 (2), p. 2019-238, 2019.
- AQUINO, A. D., & AZEVEDO, R. D. O “ir” realismo orçamentário nos municípios brasileiros. **Business and Management Review**, 5(1), p. 210-224, 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 de abr de 2022.

BRITO, T.M.; SANTOS, A.T.O.; DIAS, C.A.; SANTOS, C.M. Garantia dos direitos fundamentais através das funções estatais na execução do orçamento público: uma revisão integrativa da produção científica dos últimos dez anos. **Research, Society and Development**, v.9, n.5, 2020.

CREPALDI, S.A.; CREPALDI G.S. Orçamento Público: Planejamento, elaboração e controle. 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013.

DEON, S. M.; MACÊDO, F. F. R. R.; ZANIN, A.; MOURA, G. D. Credibilidade Orçamentária sob o Prisma da Metodologia PEFA: Estudo no Estado de Santa Catarina. **BASE - Revista de Administração e Contabilidade da UNISINOS**, v. 18, n. 3, p. 499-524, 2021.

ELBERRY, N. A.; GOEMINNE, S. Fiscal transparency, fiscal forecasting and budget credibility in developing countries. **Journal of Forecasting**, v. 40, p. 144-161, 2020.

EUA. Estados Unidos. Circular No. A-11 – Preparation, submission, and execution of the budget. Executive Office of The President – Office of Management and Budget, 2021.

FUNDAÇÃO DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE. FVS. Dados epidemiológicos – Boletins e painéis de monitoramento, 2021. Disponível em: <<https://www.fvs.amo.gov.br/transparenciacovid19-dadosepidemiologicos>>. Acesso em: 03 de mar de 2022.

GIACOMONI, J. Orçamento Público. 18ª edição. São Paulo: Atlas, 2021.

GIL, A. C. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 6ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

HADLEY, S.; MILLER, M. (2016). PEFA: What is it good for? The role of PEFA assessments in public financial management reform. ODI Discussion Paper, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. Cidades e Estados, 2021. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/am.html>>. Acesso em 03 de março de 2022.

JENA, P. R.; SIKDAR, S. Budget credibility in India: Assessment through PEFA framework. **National Institute of Public Finance and Policy New Delhi**. Working Paper N° 284, 2019.

LIMA, E. M.; VIANA, P. R. N. As relações entre o executivo e o legislativo na elaboração do orçamento brasileiro: considerações sobre a emenda constitucional 86/2015. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, 2(2), 199-220, 2016.

OLIVEIRA, C. L. D.; FERREIRA, F. G. B. D. C. O orçamento público no estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. **Sequência**, 38(76), 183-212, 2017.

OLIVEIRA, C.L; FERREIRA, F.G.B.C. O orçamento público no estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no brasil. **Sequência (Florianópolis)**, n. 76, p. 183-212, 2017.

PEFA. Avaliações por países e regiões, 2022. Disponível em: <<https://www.pefa.org/country/brazil>>. Acesso em: 02 de abr. 2022.

PEFA. Quadro de Avaliação da Gestão das Finanças Públicas, 2016. Disponível em: <<https://www.pefa.org/resources/pefa-2016-quadro-de-avaliacao-da-gestao-das-financas-publicas>>. Acesso em: 02 de abr. 2022.

PERES, U.D.; SANTOS, F.P. Gasto Público e Desigualdade Social: O orçamento do Governo Federal Brasileiro entre 1995 e 2016. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 35(103), 2020.

RENZIO, P.D. Taking stock: What do PEFA assessments tell us about PFM systems across countries? **Overseas Development Institute**. Working Paper N° 302, 2009.

SANTOS, L.A.; CAMACHO, E.U. Orçamento Público Municipal: Uma análise no município de Cosmópolis/SP com enfoque no equilíbrio das receitas x despesas no período de 2007 a 2012. **Revista Evidenciação Contábil e Finanças**, v.2, n.2, p. 82-94, 2014.

SILVA, N.G.; CUNHA, F.B.; AZEVEDO, M.; MOXOTÓ, A.C.A. Balanço Social no Setor Público: Uma análise comparativa no governo do estado do Amazonas. **Revista de Administração de Roraima**, v.6, n.1, p. 156-173, 2016.

SILVESTRE, H. M. C.; SÁ, G. J. G.; EMMENDOERFER, M. L. Distribuição Orçamentária de Governos Estaduais no Brasil com Base na Percepção do Cidadão: Uma Análise à luz da Teoria do Equilíbrio Pontuado. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 18, n. 47, p. 18-35, 2021.

SPEEDEN, E. A.; PEREZ, O. C. Fatores que impactam na qualidade do planejamento orçamentário dos municípios do estado de São Paulo. **Administração Pública e Gestão Social**, 12(1), 2020.

SUXBERGER, A. H. G., & LEMOS, R. O orçamento público como instrumento de concretização da dignidade da pessoa humana. **Revista Jurídica da Presidência**, 22(126), 88-112, 2020.

TEXEIRA, R.R.; DIAS, A.C.; SANTOS, C.M.; BARROS, G.F. Instrumentos de caráter jurídico e técnico de suporte à adoção do programa de despesas públicas e responsabilidade financeira (PEFA) na avaliação da gestão das finanças públicas municipais. **Research, Society and Development**, v. 10, n.4, 2021.

TURQUETTO, C.; FABRIZIO, C.M., A participação da sociedade na elaboração do orçamento público municipal. **Revista de Administração**, v. 11, p. 29-48, 2013.