

Credibilidade orçamentária do estado do Ceará

Budget credibility of the state of Ceará

Jéssyca Flávia Albuquerque Pereira¹
Cíntia Vanessa Monteiro Germano Aquino²

RESUMO

O objetivo deste estudo foi analisar o nível de credibilidade orçamentária do estado do Ceará. Para tanto, realizou-se pesquisa documental, descritiva e exploratória. Para o cálculo da credibilidade orçamentária, foi empregada a metodologia PEFA, que tem a credibilidade da estratégia fiscal e orçamentária como primeiro pilar. Para a coleta de dados, foram utilizados os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do período de 2010 a 2018, extraídos do portal da transparência do estado do Ceará. Os resultados revelaram que, apesar da evolução da credibilidade orçamentária ao longo do período investigado, observou-se forte imprecisão orçamentária em relação às despesas agregadas e moderada imprecisão na composição das despesas. Em contrapartida, observou-se excelente precisão orçamentária alusiva às receitas no triênio 2016-2018. Dessa forma, constata-se que o estado do Ceará está em processo de evolução; contudo, ainda é preciso um olhar mais atento para o planejamento dos gastos públicos.

Palavras-chave: Credibilidade Orçamentária. Ceará. PEFA.

ABSTRACT

This study aims at analyzing the level of budget reliability in the state of Ceará. For this, documentary, descriptive and exploratory research was

1 Especialista em Gestão Pública e Auditoria e bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual Vale do Acaraú – UVA. E-mail: jessycaflavia_52@hotmail.com

2 Professora assistente da Universidade Estadual Vale do Acaraú - UVA e mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará – UFC. E-mail: cintiavmg@gmail.com

carried out. For the budget reliability calculation, the PEFA methodology was used, which has the reliability of the fiscal and budgetary strategy as the first pillar. For data collection, the Summary Reports on Budgetary Execution from 2010 to 2018 period were used, extracted from the transparency portal of the state of Ceará. The results revealed that, despite the evolution of budget reliability over the period investigated, there was a strong budgetary inaccuracy in relation to aggregate expenses and a moderate inaccuracy in expenditures composition. On the other hand, there was an excellent budgetary accuracy alluding to revenues in the 2016-2018 three-year period. Thus, it seems that the state of Ceará is in the process of evolution; however, it is still necessary a more attentive look at the planning of public spending.

Keywords: Budget Credibility. Ceará. PEFA.

Recebido: 18-12-2020

Aprovado: 16-03-2021

1 INTRODUÇÃO

O Brasil teve relevante marco histórico com a promulgação da Lei nº 4.320/64, a qual regula a contabilidade pública e institui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, instituindo regras para ajudar no controle das finanças públicas, cujo principal instrumento é o orçamento público (BRASIL, 1964). A partir desse momento, o orçamento teve grande importância, deixando os registros e as demonstrações contábeis com enfoque, principalmente, nos aspectos orçamentários.

O orçamento é um processo contínuo e dinâmico de planejamento, elaborado pelo Estado, para demonstrar os respectivos planos e programas

de trabalho em determinado período. Dessa maneira, permite a gestão das finanças públicas, evitando a realização de gastos não previstos (SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009).

Outro grande avanço na área da gestão pública foi a Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que amparou e deu maior importância à Lei nº 4.320/64. O objetivo principal da LRF é estabelecer um equilíbrio das finanças públicas e instrumentos de transparência da gestão fiscal. Com a edição dessa lei, dois demonstrativos passaram a ser obrigatórios: o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) (BRASIL, 2000).

Dessa forma, foram atribuídas à contabilidade pública, novas funções no controle orçamentário e financeiro, exercendo o planejamento, estabelecendo limites para todos os entes federados e garantindo à gestão pública um caráter mais gerencial. Ademais, a administração pública, em seu caráter gerencial, modernizou programas de monitoramento e avaliações de políticas públicas; entre eles, a mensuração da imprecisão orçamentária, a qual afeta diretamente o equilíbrio e a previsibilidade do orçamento (SILVA, 2017).

Como forma de avaliação das finanças públicas, surgiu a metodologia PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*), programa projetado para fornecer um instantâneo desempenho da Gestão Pública Financeira em pontos específicos no tempo, usando uma metodologia que pode ser replicada em avaliações sucessivas, a qual analisa sete pilares da administração pública, desde o orçamento à prestação de contas, entre eles, o da Credibilidade da estratégia fiscal e orçamentária (PEFA, 2019).

Por outro lado, de acordo com Silva (2017), apesar da existência de ferramentas de auxílio para o planejamento, aplicação e distribuição de verbas, a gestão pública ainda encontra problemas persistentes, principalmente do que tange à imprecisão orçamentária. Diante disso, esse estudo apresenta o seguinte questionamento: qual o nível de credibilidade orçamentária do estado do Ceará?

Para responder a esse questionamento, o objetivo dessa pesquisa é analisar o grau de credibilidade orçamentária do estado do Ceará no período de 2010 a 2018. Há pesquisas que, além de monitorar a gestão orçamentária e patrimonial (SILVA, 2017), analisaram, também, a eficiência da gestão pública por meio do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). Silva Neto e Silva e Silva (2017), ao utilizarem o IDH-M como variável dependente, e os dados contábeis e não contábeis como variáveis independentes, na avaliação das capitais brasileiras, verificaram que Florianópolis e Vitória foram as capitais mais eficientes, pois se mantiveram com os melhores IDH-M.

Dessa forma, a avaliação da gestão das finanças públicas pelo governo do estado do Ceará é relevante para diagnosticar seu funcionamento e abrangência, desde o processo de elaboração do planejamento orçamentário até o posterior controle na execução dos recursos públicos, contribuindo para o exercício do controle social por meio da permuta entre sociedade civil e administração pública, além de acompanhar o nível de eficiência do erário público. Ademais, o estado do Ceará, segundo o IBGE (2010), tem histórico de IDH crescente, apresentando crescimento de 0,405 para 0,682, entre o intervalo de 1991 a 2010.

Na sequência, o presente trabalho está dividido em mais quatro seções, além desta primeira. A segunda seção apresenta o referencial teórico; a terceira, os procedimentos metodológicos; a quarta, a descrição e análise dos dados; e, a quinta e última, as considerações finais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esse capítulo aborda o referencial teórico desta pesquisa que será constituído por autores e estudos que tratem sobre a questão da apresen-

tação do programa PEFA e suas aplicabilidades em estudos correlatos de determinados países e regiões.

2.1 PROGRAMA PEFA

O PEFA é um programa de gerenciamento da Gestão das Finanças Públicas (GFP) que representa uma importante ferramenta para o desempenho das políticas econômicas da gestão pública. Foi criado em 2001 como um meio de harmonizar a avaliação do nível de GFP, por meio de uma parceria entre sete entidades, envolvendo países em desenvolvimento e instituições financeiras internacionais. É patrocinado por: Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Comissão Europeia, Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, Ministério das Relações Exteriores da França, Ministério Real das Relações Exteriores da Noruega e Secretaria de Assuntos Econômicos da Suíça (PEFA, 2019).

O PEFA é projetado para fornecer um instantâneo desempenho da Gestão Pública Financeira em pontos específicos no tempo, usando uma metodologia que pode ser replicada em avaliações sucessivas. Nesse mecanismo, há um resumo das alterações ao longo do tempo, avaliando e mensurando os mecanismos da gestão e em que medida contribuem para a obtenção de resultados orçamentários desejáveis voltados para a disciplina fiscal; alocação orçamentária eficiente; e eficiência operacional dos gastos públicos (PEFA, 2019).

O programa PEFA é exercido por uma metodologia de cálculo que avalia o desempenho da gestão financeira. Esse programa fornece uma estrutura para avaliar e elaborar relatórios sobre os pontos fortes e fracos da GFP, utilizando 31 indicadores quantitativos, desagregados em 94 dimensões, para medir o desempenho, abrangidos por sete grandes áreas representadas por pilares que orientam os processos a serem avaliados (PEFA, 2019).

A seguir, estão elencados os sete pilares (PEFA, 2019):

I. Credibilidade da estratégia fiscal e orçamentária – a estratégia

fiscal e o orçamento público são realistas e implementados conforme previsto. Isso é medido em termos de resultados do sistema da PFM e capta os resultados imediatos do sistema da PFM em termos de receitas, despesas e déficit fiscal reais em comparação com os planos originais e com o orçamento aprovado.

II. Abrangência e transparência – importantes características do sistema que ultrapassam o ciclo orçamentário, inclusive a abrangência da cobertura orçamentária e a supervisão do risco fiscal, bem como o acesso público às informações fiscais e orçamentárias.

III. Gestão de ativos e passivos – a gestão eficaz de ativos e passivos assegura que os investimentos públicos ofereçam boa relação custo-benefício, que os investimentos financeiros ofereçam retornos adequados, que os recursos financeiros para a manutenção de ativos sejam bem planejados e que a alienação de bens siga regras claras. Assegura, também, que os custos do serviço da dívida sejam minimizados e que os riscos fiscais sejam monitorados adequadamente para que sejam adotadas medidas de mitigação oportunas.

IV. Planejamento e orçamentação baseados em políticas – a estratégia fiscal e o orçamento são preparados com o devido respeito às políticas fiscais e setoriais do governo.

V. Previsibilidade e controle na execução do orçamento – o orçamento é executado de forma ordenada e previsível, e existem dispositivos para o exercício de controle e de administração no uso de fundos públicos.

VI. Contabilidade, registro e elaboração de relatórios – registros e informações adequados são produzidos, mantidos e disseminados para atender aos propósitos de controle da tomada de decisões, gestão e elaboração de relatórios.

VII. Fiscalização e auditoria externas – as disposições para fiscalização das finanças públicas e acompanhamento por executivos estão em operação.

Para a análise da credibilidade orçamentária do estado do Ceará

entre 2010 e 2018, foi utilizado o primeiro pilar da metodologia PEFA. Esse pilar da confiabilidade da estratégia fiscal e do orçamento objetiva avaliar a capacidade da gestão em projetar os valores integrantes na despesa e receita orçamentárias a serem realizados para o exercício financeiro, compreendendo três indicadores que permitem apurar a precisão orçamentária: resultado da despesa agregada (PI-1), resultado da composição da despesa (PI-2) e resultado da receita (PI-3) (PEFA, 2019).

O indicador resultado da despesa agregada (PI-1) avalia a variação do orçamento em relação às despesas previamente estabelecidas (dotação inicial) com as que foram efetivamente executadas (liquidadas). O indicador resultado da composição da despesa (PI-2) possui três dimensões: despesas de acordo com a classificação funcional, de acordo com a classificação econômica e despesas da reserva de contingência (PEFA, 2019).

O resultado da composição da despesa de acordo com a classificação funcional (PI-2.1) mensura a diferença entre o orçamento previamente aprovado e o resultado apresentado ao final do exercício financeiro, considerando as rubricas orçamentárias da classificação funcional. Para este indicador, são realizadas adaptações para remover os efeitos das mudanças na despesa agregada alcançada. Logo, o resultado do orçamento é ajustado pela diferença proporcional entre a dotação inicial, o valor empenhado e o resultado total da despesa (PEFA, 2019).

O resultado da composição da despesa de acordo com a classificação econômica (PI-2.2) segue a mesma metodologia do PI-2.1; entretanto, utiliza uma forma diferente de agregação: pela classificação econômica da despesa orçamentária. A despesa da reserva de contingência (PI-2.3) avalia a capacidade do governo em absorver fatos imprevisíveis às finanças públicas, provisionando tais eventos imprevistos, comparando o montante de reserva de contingência na dotação inicial com o valor, de fato, empenhado (PEFA, 2019).

Por fim, o terceiro indicador resultado da receita (PI-3) possui duas dimensões: resultado da receita agregada (PI-3.1) e resultado na compo-

sição da receita. A primeira dimensão da receita avalia a capacidade da administração pública em projetar os valores a serem arrecadados por meio das receitas orçamentárias de maneira consistente; fundamental para garantir o fluxo financeiro projetado para o exercício, enquanto a segunda dimensão tem o objetivo de verificar a precisão das previsões das receitas em cada categoria em particular, conforme planejado (PEFA, 2019).

2.2 ESTUDOS CORRELATOS

Haque, Knight e Jayasuriya (2012) pesquisaram sobre a capacidade da gestão financeira pública em 118 países insulares do Pacífico, que apresentavam uma situação preocupante no período de 2005 a 2011. Foi identificada uma relação entre o pequeno tamanho da população e as pontuações mais baixas nas avaliações de Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira, o que reflete restrições de capacidade para o bom desempenho no tocante à implementação de funções intensivas de gerenciamento financeiro público, vinculadas à prestação de serviço e à gestão macroeconômica, supondo, assim, a adoção de um sistema de melhores práticas de gestão.

Whiteman (2013) mediu a qualidade e a capacidade dos sistemas de Gestão das Finanças Públicas (GFP). O autor utilizou a base de dados do PEFA de 69 países. Os resultados do estudo sugerem que a qualidade da GFP está significativa e positivamente relacionada a: abrangência e transparência; orçamento baseado em políticas; e contabilidade, registro e relatórios. Da mesma forma, a capacidade da GFP está significativa e positivamente relacionada à previsibilidade e ao controle na execução orçamentária; e negativamente relacionada à abrangência e à transparência, e à contabilidade, ao registro e aos relatórios.

Aquino e Azevedo (2017) discutiram o uso da inscrição de restos a pagar, bem como seus impactos na credibilidade e na transparência do orçamento público. Os autores observaram evidências de um orçamento paralelo nos três níveis de governo, a partir da evolução de saldos e inscrições de restos a pagar. Desse modo, os resultados indicam que, além

do crescente endividamento, a fraca regulação dos restos a pagar não processados está reduzindo seriamente a credibilidade e a transparência do orçamento em todos os níveis de governo.

Silva (2017) pesquisou sobre a avaliação do gerenciamento das finanças públicas brasileiras de 2013 a 2015, baseado na metodologia PEFA, mencionando que tal processo é uma ferramenta primordial para a condução das políticas econômicas planejadas pela administração pública, servindo como base para a elaboração das políticas públicas da agenda do governo. Como resultados da pesquisa, foram atestadas discrepâncias importantes como o desalinhamento do orçamento de médio prazo com os de curto prazo, ou a ausência de avaliação sistemática dos projetos de investimento de grande vulto, ressaltando, também, a inexistência da avaliação das Contas Presidenciais pelo Poder Legislativo, diferentemente do estabelecido na Constituição Federal de 1988.

Zielinski, Hirt e Witt (2017) verificaram o nível de imprecisão orçamentária dos municípios da região da Associação dos Municípios da Região Suleste do Paraná (Amsulep), no período de 2012 a 2014, utilizando o Programa PEFA. Para a pesquisa, foram avaliados quatro municípios: Campo do Tenente, Piên, Quitandinha e Rio Negro. Quitandinha foi o município que se destacou com o maior conjunto de índices imprecisos; Piên, por sua vez, apresentou o maior nível de precisão no planejamento do valor arrecadado total. Os resultados mostram que a imprecisão orçamentária não é decorrente apenas de erros no momento de criação do orçamento no que se refere à estimativa mas também pela existência de determinadas estratégias aplicadas no orçamento, por exemplo, a subestimação da receita ou a superestimação das despesas.

Carneiro (2018) realizou uma proposta de avaliação do padrão de governança na gestão orçamentária das 27 unidades federativas no período de 2014 a 2017, utilizando a metodologia PEFA e testes econométricos de raiz unitária por dados em painel. Os resultados indicaram menor governança nas despesas públicas, embora os indicadores em níveis globais

tenham sido considerados aceitáveis. Desse modo, o autor entende que o orçamento não é um instrumento utilizado como planejamento em um panorama voltado à governança pública.

Queiroz, Aquino e Castelo (2019) verificaram a relação entre o grau de exatidão orçamentária e a qualidade da gestão fiscal dos estados brasileiros e do Distrito Federal, no período de 2015 a 2017. Os resultados apontaram que, em relação à precisão orçamentária, houve predominância de entes com classificação D para as despesas, revelando baixo grau de precisão no planejamento dos gastos públicos. Contudo, no que se refere às receitas, houve muitos estados com classificações A, B+ ou B, apontando alto grau de confiabilidade em sua previsão. O Nordeste apresentou maior nível de credibilidade orçamentária, e o Centro-Oeste, o menor. Além disso, os resultados revelaram que maiores níveis de precisão da composição das despesas realizadas por função sugerem menor qualidade da gestão fiscal para o ente e vice-versa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa documental é considerada descritiva e exploratória, e teve como campo de estudo o estado do Ceará. Para a coleta de dados, foram utilizados os Anexos I, II e III dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO), dos anos de 2010 a 2018. Os demonstrativos foram extraídos do portal da transparência do Governo do Estado e ressaltou-se que os valores não foram atualizados.

Para analisar o nível de credibilidade orçamentária do estado do Ceará, foi utilizada a metodologia do programa PEFA, com o auxílio do Microsoft Excel®. Os resultados foram apresentados de forma descritiva e representativa, por meio de gráficos e tabelas. Destaca-se que foram analisados os três indicadores do pilar credibilidade orçamentária: PI-1 Resultado das despesas agregadas comparado com o orçamento original

aprovado; PI-2 Composição dos resultados das despesas comparados com o orçamento original aprovado; e PI-3 Resultado das receitas agregadas comparado com o orçamento original aprovado.

Nesse sentido, após a tabulação dos dados, verificou-se a variação das despesas e receitas entre o que foi orçado e executado, e, em seguida, foi feita a classificação de cada dimensão, que varia de A a D. Cada dimensão é avaliada separadamente e observa-se a variação ocorrida em um triênio. Desse modo, nesta pesquisa foram analisados três triênios: 2010-2012, 2013-2015 e 2016-2018. Após a classificação de cada dimensão, efetuou-se a pontuação de cada indicador, que pode ser de duas formas: método do elo mais fraco (M1) ou método do cálculo da média (M2). No M1, a pontuação agregada para o indicador é a pontuação mais baixa atribuída a qualquer dimensão, enquanto no M2 é utilizado o quadro de conversão disponibilizado pelo PEFA (2019).

No Quadro 1, estão as pontuações para o primeiro indicador.

Quadro 1 – Classificação do indicador PI-1

Classificação	Requisitos mínimos
A	O resultado da despesa agregada ficou entre 95% e 105% da despesa agregada orçada aprovada em pelo menos dois dos três últimos anos.
B	O resultado da despesa agregada ficou entre 90% e 110% da despesa agregada orçada aprovada em pelo menos dois dos três últimos anos.
C	O resultado da despesa agregada ficou entre 85% e 115% da despesa agregada orçada aprovada em pelo menos dois dos três últimos anos.
D	Os requisitos para uma classificação ‘C’ ou superior não são cumpridos.

Fonte: PEFA (2019).

Observa-se, no Quadro 1, que o resultado das despesas agregadas, comparado com o orçamento original, pode ter classificação de A a D, sendo A quando tiver maior credibilidade nas despesas agregadas, e D, menor credibilidade. Como o indicador PI-1 possui apenas uma dimensão, a classificação desse indicador admite A, B, C e D.

No Quadro 2, estão as pontuações dos resultados das despesas com-

parados com o orçamento original aprovado para cada dimensão (i, ii e iii). O indicador PI-2 possui três dimensões e utiliza o método M1 para calcular a pontuação, que pode ser A, B+, B, C+, C, D+ e D.

Quadro 2 – Classificação das dimensões do indicador PI-2

Classificação	Requisitos mínimos
A	(i) A variação na composição das despesas por programa, classificação administrativa ou funcional foi inferior a 5% em pelo menos dois dos três últimos anos. (ii) A variação na composição das despesas por classificação econômica foi inferior a 5% em pelo menos dois dos três últimos anos. (iii) As despesas efetivamente cobradas de uma verba de contingência foram, em média, inferiores a 3% do orçamento original.
B	(i) A variação na composição das despesas por programa, classificação administrativa ou funcional foi inferior a 10% em pelo menos dois dos três últimos anos. (ii) A variação na composição das despesas por classificação econômica foi inferior a 10% em pelo menos dois dos três últimos anos. (iii) As despesas efetivamente deduzidas de uma verba de contingência foram, em média, superiores a 3%, mas inferiores a 6% do orçamento original.
C	(i) A variação na composição das despesas por programa, classificação administrativa ou funcional foi inferior a 15% em pelo menos dois dos três últimos anos. (ii) A variação na composição das despesas por classificação econômica foi inferior a 15% em pelo menos dois dos três últimos anos. (iii) As despesas efetivamente deduzidas de uma verba de contingência foram, em média, superiores a 6%, mas inferiores a 10% do orçamento original.
D	(i) Os requisitos para uma classificação ‘C’ ou superior não são cumpridos. (ii) Os requisitos para uma classificação ‘C’ ou superior não são cumpridos. (iii) Os requisitos para uma classificação ‘C’ ou superior não são cumpridos.

Fonte: PEFA (2019).

No Quadro 3, encontram-se as pontuações atribuídas em cada dimensão (i e ii) do resultado das receitas agregadas comparado com o orçamento original aprovado. O indicador PI-3 possui duas dimensões e utiliza o método M2 para pontuação do indicador, que pode ser A, B+, B, C+, C, D+ e D.

Quadro 3 – Classificação das dimensões do indicador PI-3

Classificação	Requisitos mínimos
A	(i) A receita real ficou entre 97% e 106% da receita orçada em pelo menos dois dos três últimos anos. (ii) A variação na composição da receita foi inferior a 5% em pelo menos dois dos últimos três anos.
B	(i) A receita real ficou entre 94% e 112% da receita orçada em pelo menos dois dos três últimos anos. (ii) A variação na composição da receita foi inferior a 10% em pelo menos dois dos últimos três anos.
C	(i) A receita real ficou entre 92% e 116% da receita orçada em pelo menos dois dos três últimos anos. (ii) A variação na composição da receita foi inferior a 15% em pelo menos dois dos últimos três anos.
D	(i) Os requisitos para uma classificação ‘C’ ou superior não são cumpridos. (ii) Os requisitos para uma classificação ‘C’ ou superior não são cumpridos.

Fonte: PEFA (2019).

Por fim, como forma de dar melhor entendimento à análise dos resultados, que está na próxima seção, neste estudo utilizou-se a interpretação contida no Quadro 4.

Quadro 4 – Classificação das dimensões do indicador

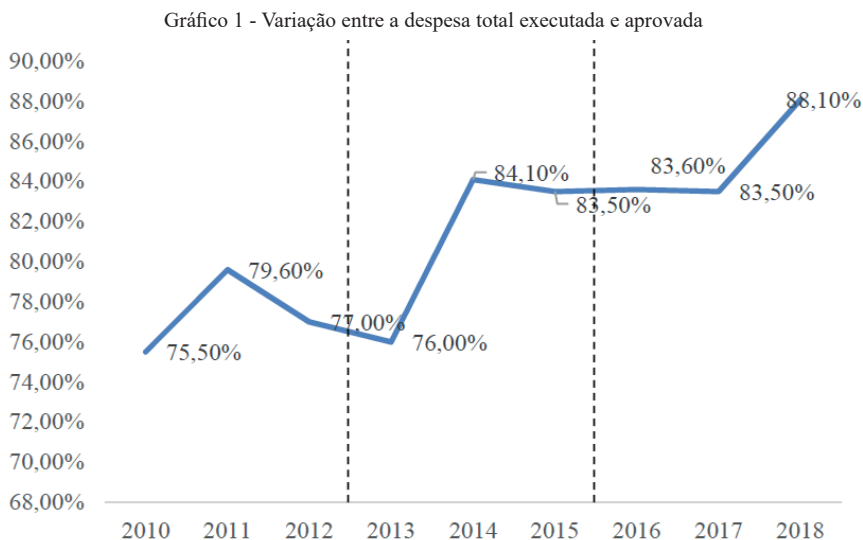
Classificação	Interpretação
A	Excelente precisão orçamentária
B+	Boa precisão orçamentária
B	Moderada precisão orçamentária
C+	Regular precisão orçamentária
C	Baixa precisão orçamentária
D+	Moderada imprecisão orçamentária
D	Forte imprecisão orçamentária

Fontes: Elaborado pelos autores (2021).

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção, são apresentados os resultados obtidos por meio da análise da credibilidade orçamentária do estado do Ceará, no período de 2010 a 2018. O resultado entre a variação da despesa total executada e

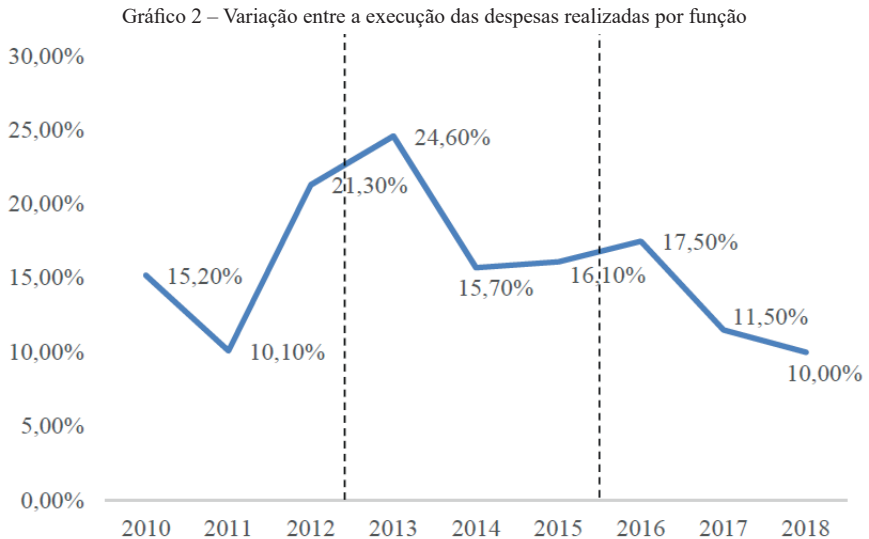
aprovada, referente ao primeiro indicador, é visualizado no Gráfico 1.



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

No Gráfico 1, apesar de se perceber uma evolução na credibilidade do orçamento, no decorrer do período avaliado, observa-se forte imprecisão orçamentária, tendo em vista, em todos os triênios, que o indicador resultado da despesa agregada teve classificação D, ou seja, a diferença entre a despesa total orçada e executada foi maior do que 15% em pelo menos dois dos três anos (para cada triênio analisado). Ressalta-se que o ano de 2018 apresentou a menor variação, em que o estado do Ceará executou 88,10% das despesas totais orçadas; contudo, esse resultado não afetou a classificação obtida no último triênio (2016-2018).

No Gráfico 2, está a variação observada na dimensão resultado da composição da despesa, de acordo com a classificação funcional (PI-2.1), do indicador resultado da composição da despesa.

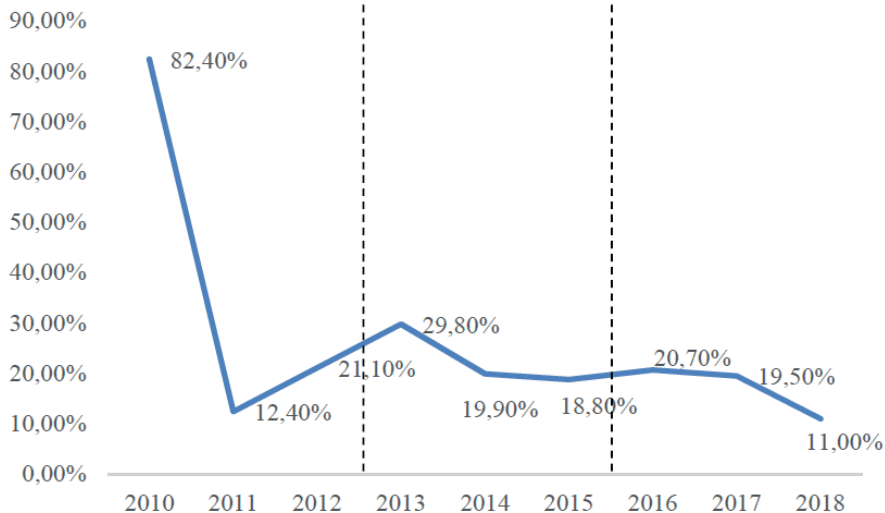


Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Com base no Gráfico 2, observa-se relativo grau de incapacidade de se implementar as despesas contempladas no orçamento fiscal. Essa dimensão mostra a diferença entre a despesa orçada e a executada de acordo com a classificação funcional da despesa, como: saúde, educação, transporte, legislativa etc. Nesse sentido, houve forte imprecisão orçamentária nos dois primeiros triênios, ou seja, a variação na composição das despesas por função foi maior do que 15% em pelo menos dois dos três anos. Somente no último triênio (2016-2018), houve uma melhora e a pontuação passou a ser C, ou seja, baixa precisão orçamentária.

No Gráfico 3, está a variação observada na dimensão resultado da composição da despesa, de acordo com a classificação econômica (PI-2.2), do indicador resultado da composição da despesa.

Gráfico 3 - Variação da composição da despesa de acordo com a classificação econômica



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

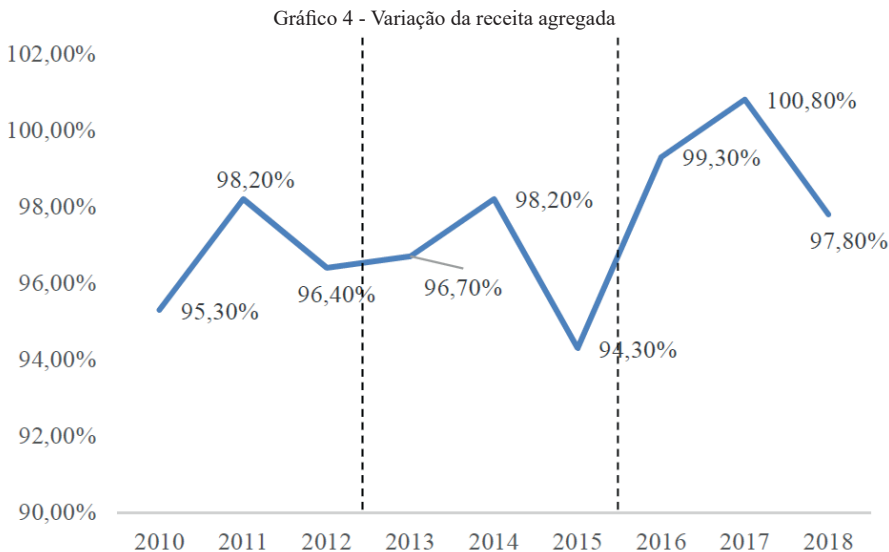
Para a dimensão PI-2.2, verifica-se que o estado do Ceará apresentou classificação D para os triênios avaliados, tendo em vista que a variação na composição das despesas por classificação econômica foi maior do que 15% em pelo menos dois anos de cada triênio. Portanto, o estado do Ceará também apresentou forte imprecisão orçamentária para esse indicador. Por outro lado, cumpre ressaltar que há uma melhora significativa nas variações observadas ao longo do tempo, indicando que o estado tem desenvolvido sua credibilidade orçamentária.

Em relação à dimensão despesa da reserva de contingência (PI-2.3), do indicador resultado da composição da despesa, verifica-se que o estado não utilizou reserva de contingência no período analisado. Desse modo, o governo do Ceará obteve resultado ideal (A), sendo considerado como excelente precisão orçamentária para essa dimensão.

Destarte, considerando que o indicador PI.2 - Resultado da composição da despesa tem três dimensões, observa-se moderada imprecisão

orçamentária (D+) no estado do Ceará nos três triênios analisados.

Em seguida, foram verificadas as variações do terceiro indicador: resultado da receita (PI-3). No Gráfico 4, está a variação da dimensão resultado da receita agregada (PI-3.1).

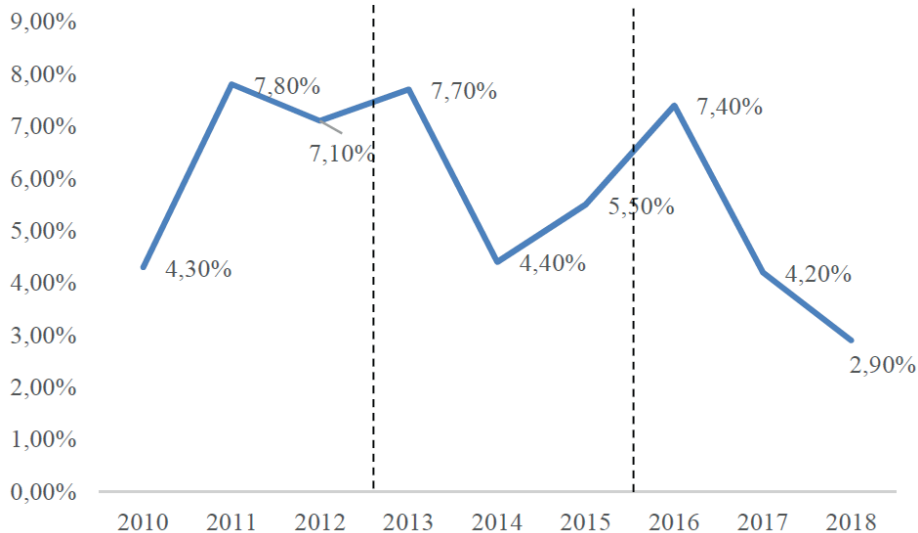


Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Nota-se, a partir do Gráfico 4, que, nos dois primeiros triênios, a receita real ficou entre 94% e 112% da receita orçada em pelo menos dois dos três últimos anos, atribuindo-se classificação B. Todavia, no último triênio, houve um progresso e a receita real ficou entre 97% e 106% da receita orçada em pelo menos dois dos três anos, atingindo a pontuação máxima. Desse modo, nos dois primeiros triênios, o estado do Ceará apresentou moderada precisão orçamentária e, no último triênio, excelente na dimensão resultado da receita agregada.

No Gráfico 5, está a variação da dimensão resultado na composição da receita (PI-3.2).

Gráfico 5 - Variação das receitas por categoria econômica



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

De forma semelhante à dimensão anterior, o estado do Ceará teve moderada precisão orçamentária nos dois primeiros triênios e excelente credibilidade no último triênio na dimensão resultado na composição da receita. Ou seja, em 2010-2012 e em 2013-2015, a variação na composição da receita foi inferior a 10% em pelo menos dois dos três anos, evoluindo para uma variação inferior a 5% no triênio 2016-2018 e classificado como A.

Desse modo, considerando que o indicador resultado da receita (PI-3) tem duas dimensões, verifica-se moderada precisão orçamentária (B) nos dois primeiros triênios e excelente precisão no último triênio.

De forma a resumir os resultados por dimensão e indicador, elaborou-se o Quadro 5.

Quadro 5 – Pontuações dos indicadores e dimensões do pilar credibilidade orçamentária

Indicador	Dimensão	Triênio 2010-2012		Triênio 2013-2015		Triênio 2016-2018	
		Pontuação da dimensão	Pontuação do indicador	Pontuação da dimensão	Pontuação do indicador	Pontuação da dimensão	Pontuação do indicador
Resultado da despesa agregada (PI-1)	Resultado da despesa agregada	D	D	D	D	D	D
Resultado da composição da despesa (PI-2)	Composição da despesa de acordo com a classificação funcional (PI-2.1)	D	D+	D	D+	C	D+
	Composição da despesa de acordo com a classificação econômica (PI-2.2)	D		D		D	
	Despesa da reserva de contingência (PI-2.3)	A		A		A	
Resultado da receita (PI-3)	Resultado da receita agregada (PI-3.1)	B	B	B	B	A	A
	Resultado na composição da receita (PI-3.2)	B		B		A	

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

A partir do Quadro 5, verifica-se que o estado do Ceará apresentou forte imprecisão orçamentária para o indicador resultado da despesa agre-

gada, e moderada imprecisão para o indicador resultado da composição da despesa, apesar de uma melhora nos indicadores. Por outro lado, em relação ao indicador resultado da receita, observa-se uma boa precisão orçamentária para os dois primeiros triênios e uma excelente precisão para o último triênio investigado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo analisou o nível de credibilidade orçamentária do estado do Ceará, no período de 2010 a 2018. Para atender ao objetivo proposto, realizou-se pesquisa documental, descritiva e exploratória, utilizando a metodologia PEFA para o cálculo da credibilidade orçamentária, em que foram analisados os RREO de cada ano no portal da transparência do estado do Ceará.

Os resultados revelaram que, apesar de se observar uma melhora na credibilidade orçamentária ao longo do período analisado, houve forte imprecisão orçamentária nas despesas agregadas no estado do Ceará. Quando analisada a composição das despesas, também se verificou uma evolução nos indicadores no decorrer do tempo. Além disso, esse indicador apresentou uma moderada imprecisão orçamentária, tendo um pouco mais de credibilidade do que as despesas agregadas.

Em relação às receitas, verificou-se que o estado do Ceará, no último triênio investigado (2016-2018), apresentou uma excelente precisão orçamentária, ou seja, os valores arrecadados foram muito próximos aos valores planejados. Tais resultados corroboram com os achados de Queiroz, Aquino e Leite (2019), que também constataram maior preocupação dos entes em relação à arrecadação de recursos.

Dessa forma, observa-se que o estado do Ceará está em processo de evolução, conforme evidenciado ao longo deste estudo. Entretanto, ainda há um longo caminho a ser percorrido, tendo em vista a baixa precisão orçamentária em relação aos gastos públicos. Além disso, uma boa precisão or-

çamentária pode permitir uma melhor aplicação dos recursos públicos e uma consequente melhoria nos serviços oferecidos pelo Estado aos cidadãos.

Aquino e Azevedo (2017) advertem que o orçamento público está se tornando uma “peça de ficção”, tendo em vista que não está sendo utilizado para planejamento, deixando de ser discutida a alocação de recursos pela pauta legislativa. Nesse sentido, entes que não entendem a importância do orçamento podem realizar um planejamento ineficiente e ineficaz, fazendo com que as receitas e despesas planejadas não estejam condizentes com a realidade, gerando uma imprecisão orçamentária.

Como limitações, destaca-se a análise de apenas um estado brasileiro e de três triênios, não sendo feitos testes estatísticos para medir a relação ou impacto da precisão orçamentária sobre saúde, educação, segurança pública etc. Além disso, foram analisados somente os indicadores relativos às receitas e despesas orçamentárias, não sendo incluídos os restos a pagar, que podem trazer impactos significativos nos gastos públicos. Assim, como sugestão de pesquisas futuras, recomenda-se a utilização de outras variáveis para verificar possíveis relações, além da ampliação da pesquisa para outros entes federativos, com um período maior de análise.

REFERÊNCIAS

AQUINO, A. C. B.; AZEVEDO, R. R. Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 51, n. 4, p. 580-595, 2017.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 11 jul. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 11 jul. 2018.

CARNEIRO, B. O. **Uma proposta de avaliação da governança na gestão orçamentária dos estados brasileiros.** 47 f. 2018. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia do Setor Público) – Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

HAQUE, T. A.; KNIGHT, D. S.; JAYASURIYA, D. S. Capacity constraints and public financial management in small Pacific island countries. **Policy Research Working Paper**, 6297. The World Bank, 2012. Disponível em: <https://www.pefa.org/resources/capacity-constraints-and-public-financial-management-small-pacific-island-countries>. Acesso em: 15 mar. 2021.

IBGE. **Índice de Desenvolvimento Humano.** 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/pesquisa/37/0?ano=2010&tipo=ranking>. Acesso em: 14 ago. 2018.

PEFA. **What is PEFA?** Disponível em: <https://www.pefa.org/about>. Acesso em: 8 jul. 2019.

QUEIROZ, J. O. A.; AQUINO, C. V. M. G.; CASTELO, J. L. Precisão orçamentária e gestão fiscal dos estados brasileiros. In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO – SEMEAD, 22., 2019, São Paulo. **Anais [...]** São Paulo: SEMEAD, 2019. Disponível em: <https://login.semead.com.br/22semead/anais/arquivos/1657.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2021.

SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L. **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

SILVA, R. B. F. **Avaliação do gerenciamento das finanças públicas brasileiras 2013 a 2015**: baseado na metodologia PEFA. 2017. 145 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Departamento de Ciências Econômicas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/174329>. Acesso em: 9 ago. 2018.

SILVA NETO, A. F.; SILVA, J. D. G.; SILVA, M. C. Análise da eficiência da gestão pública das capitais brasileiras. **Revista REUNIR**, [s. l.], v. 7, n. 2, p. 85-100, out. 2017.

WHITEMAN, J. L. Measuring the capacity and capability of public financial management systems. **International Public Management Review**, [s. l.], v. 14, n. 2, p. 39-65, 2013.

ZIELINSSKI, C. F.; HIRT, J. F.; WITT, C. Nível de imprecisão orçamentária dos municípios da região da Amsulep. **Revista Brasileira de Contabilidade**, [s. l.], n. 223, p. 32-43, fev. 2017.