1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Metodologia de Análise de Eficiência de Gasto

- **Cayo Luca Gomes Santana**
  Secretaria de Estado de Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
  E-mail: cayo.santana@seplag.al.gov.br
- **Adélia Cristina Silva de Lima**
  Secretaria de Estado de Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
  E-mail: adelia.lima@seplag.al.gov.br
- **Lucas Matheus Falcão da Silva**
  Secretaria de Estado de Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
  E-mail: lucas.silva@seplag.al.gov.br
- **Priscila Luciane Leite do Nascimento**
  Secretaria de Estado de Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
  E-mail: priscila.nascimento@seplag.al.gov.br

Resumo

Este estudo compara duas metodologias de planejamento orçamentário: o Orçamento Incremental e o Orçamento Base Zero (OBZ), com foco na eficiência do gasto público. O Orçamento Incremental, baseia-se nos gastos do exercício anterior, ajustados por um índice de preços. Embora ágil e de fácil implementação, essa metodologia tende a perpetuar ineficiências, pois não questiona a necessidade ou a prioridade das despesas existentes, levando a um aumento contínuo dos gastos sem garantia de melhorias na alocação de recursos.

Em contraste, o OBZ propõe uma revisão detalhada de todas as despesas, partindo de uma base zero. As despesas são classificadas em limiares (essenciais) e incrementais (não essenciais) e priorizadas em três níveis: alta prioridade, moderada e baixa prioridade. Essa abordagem permite identificar oportunidades de redução de custos, realocação de recursos para áreas estratégicas e maior transparência no processo decisório. A implementação do OBZ em uma secretaria estadual, inspirada em experiências bem-sucedidas em outros estados, demonstrou ganhos significativos em eficiência.

Foram observados como indicadores de avaliação de execução orçamentária o percentual de empenho da dotação atualizada, crédito disponível, pagamento dos valores empenhados, liquidação do empenho e dotação atualizada paga. Em 2024, a média dos indicadores foi de 85%, considerada "aceitável", e com potencial de melhoria até o final do exercício. Apesar de desafios como a falta de capacitação dos servidores, a metodologia foi aplicada com sucesso, contribuindo para a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2025.

Conclui-se que, embora o OBZ exija maior esforço inicial e capacitação dos servidores, seus benefícios em termos de eficiência e priorização dos gastos superam os do Orçamento Incremental. A metodologia

promove a sustentabilidade fiscal, a otimização dos recursos e a melhoria dos serviços públicos, sendo uma ferramenta essencial para a modernização da gestão orçamentária.

Para estudos futuros, é proposta a metodologia de Análise Envoltória de Dados (DEA) com intuito de vislumbrar a relação entre a alocação dos recursos e os retornos que a referida alocação permite, possibilitando o exercício de análise da relevância da permanência das despesas realizadas por meio dessa alocação.

Palavras-chave: Eficiência de Gasto; Exercício; Indicadores; Metodologia; Orçamento.

1. INTRODUÇÃO

É notório que para trazer o bem-estar social para dentro da sociedade é imprescindível um planejamento adequado às reais necessidades que ocorrem no tempo presente e apresentam mutabilidade, dessa maneira, a ação governamental deve ser direcionada a estar mais próxima dos entes federativos, a fim de garantir que o atendimento da demanda populacional seja o mais adequado.

Assim, para desempenhar as funções das quais o compete e fornecer os serviços básicos à população, o governo desempenha três funções: a alocativa, a distributiva e a estabilizadora. A primeira funcionalidade diz respeito ao fornecimento dos bens e serviços conforme as necessidades dos cidadãos, enquanto a segunda refere-se à redistribuição de renda, com foco em reduzir as desigualdades existentes e, por fim, a terceira com cerne no equilíbrio da tomada de decisão para que haja pleno emprego dos fatores do setor produtivo, estabilização dos preços e o crescimento econômico.

Assim como destacam Davis e Souza (2021), a função alocativa se sobressai em relação às demais funções, dada a causa pela qual a sua existência é motivada, que no caso é a insuficiência do mercado de conceder a todos os bens e serviços necessários à demanda social, enfatizando a importância do papel do governo para minimizar tais gargalos existentes.

De modo geral, para cumprir com as funções explicitadas anteriormente, é necessário o equilíbrio das contas públicas, a fim de ter direcionamentos assertivos, os chamados inputs, que gerem os resultados esperados pela demanda do consumidor, seja o bem ou o serviço, os denominados outputs. Em tempo, estes direcionamentos necessitam estar seguindo os princípios da administração pública estabelecidos no Artigo 37 da Constituição Federal (1988), que versa sobre os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

Logo, partindo do princípio da eficiência, um dos estímulos principais para monitorar a eficiência dos gastos previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA), atrelado aos dados disponíveis no portal da transparência do Governo Federal do Brasil que demonstram os valores de receita previsto e o de despesa previsto e atualizado, dentro do período que corresponde de 2014 a 2025, é visualizado ao longo do referido horizonte temporal o aumento dos gastos públicos para além do que se previu na LOA, em consequência a geração de desequilíbrios orçamentários (déficit), demonstrando baixa eficiência, cenário esse que se estende aos entes federativos em suas respectivas execuções orçamentárias.

Como se sabe, o planejamento orçamentário é um pilar fundamental para a gestão eficiente de recursos, é um momento de organização governamental, onde as verbas públicas serão alocadas, distribuídas para as diversas áreas de maneira eficiente e otimizada. Para exercer esse planejamento orçamentário que consiste em, sobretudo, fixar as despesas e prever as receitas, existem diversas metodologias que buscam, de maneiras diferentes, alocar esses recursos da melhor maneira possível. Dentre elas, temos a metodologia do Orçamento Incremental, Orçamento Programa e a metodologia de Revisão de Despesas, também conhecida como Orçamento Base Zero (OBZ).

A metodologia aplicada no planejamento orçamentário em Alagoas é o Orçamento Incremental atrelado ao Orçamento Programa. O primeiro proporciona uma maior velocidade na elaboração da fixação da despesa para o exercício seguinte, se baseando da seguinte forma: os gastos fixos do próximo exercício terão como base os gastos do exercício passado, corrigidos com um aumento percentual que toma como base o nível geral de preços. Dessa forma, o ponto forte desta metodologia é a sua elaboração rápida e simples. Entretanto, esta tende a provocar um crescimento contínuo dos gastos públicos, o que

não significa necessariamente uma melhor alocação dos recursos, pois destina o foco recorrentemente para os itens de despesas do exercício anterior, que diante das transformações sociais, podem não mais serem competidas. Dessa maneira, deveria haver o direcionamento das metas e ações do Governo às atuais necessidades da população. Cabe ressaltar, que o uso desta metodologia esta relacionada às despesas recorrentes referentes à manutenção das atividades administrativas dos órgãos.

A segunda metodologia, que se refere ao Orçamento Programa, tem como principal base, metas e objetivos do Governo visualizados em seus Programas, de acordo com o estabelecido no Plano Plurianual (PPA). Além disso, outro ponto que a metodologia foca é o planejamento, com vistas em detalhar todas as ações e programas a serem realizados, de tal modo que haja a discriminação dos projetos e atividades como também a fonte de recursos que serão retirados os valores para as suas respectivas execuções. Para mais, a metodologia Orçamento-Programa foi incluída dentro do Decreto-Lei nº 200/1967, sendo explicitada no Artigo 16, que estabelece que a cada ano deverá ser estabelecido um orçamento com base nesta metodologia, com vistas em realizar as etapas previstas no PPA de maneira minuciosa. Cabe ressaltar que esta é a metodologia base de planejamento e estruturação do orçamento do Estado de Alagoas.

Por sua vez, a metodologia orçamentária de Revisão de Despesas (OBZ) propõe que os gastos das despesas públicas sejam mais eficientes, sem fixar as despesas realizadas no exercício anterior, mas sim passando por um processo de detalhamento de cada despesa, com o intuito de otimizar recursos e direcioná-los para os objetivos dos programas do Governo, de maneira a tornar as despesas do exercício seguinte nominalmente menor e com uma eficácia maior.

Em virtude disso, prezando por trazer entregas das quais a prestação de serviços tenham o melhor atendimento para a população, a Superintendência de Orçamento Público (SOP) dentro da Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas (SEPLAG/AL), buscou novas formas de elaborar a LOA. Então, a partir de estudos, encontrou-se a metodologia de Revisão de Despesas (OBZ), como citado anteriormente. O seu cerne encontra-se em estruturar o orçamento verificando quais ações são pretendidas para se realizar no exercício posterior, sem levar em consideração orçamentos anteriores. Ademais, foi verificado que apenas o Estado de Minas Gerais implementou essa metodologia, e, visando obter mais informações, foi realizado contato com os responsáveis pela implementação no referido Estado.

Para mais, a adoção do OBZ como metodologia pode auxiliar no enquadramento das despesas ao que é estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) instituída nos anos 2000 por meio da Lei Complementar de nº 101, dado direcionamento realizado pelo OBZ em revisitar os gastos. A LRF, por sua vez, tem em vista regulamentar a parte da Tributação e do Orçamento constantes na Constituição Federal 1988, de maneira a estabelecer restrições quanto aos gastos do governo em relação a sua arrecadação. Cabe destacar que, dentre as restrições fiscais estabelecidas na LRF, consta o limite máximo de 60% das despesas destinadas ao pagamento com pessoal e 200% das despesas com endividamento, ambas com relação a Receita Líquida Corrente. Esta última corresponde à soma das receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras, subtraindo as transferências constitucionais, a contribuição de servidores para o custeio de sistema de previdência e assistência e as compensações feitas pela União aos Estados e Municípios pelas contribuições feitas pelos servidores ao INSS, previstas na Lei nº 9.796/99 (Lei Hauly).

Além disso, os mínimos constitucionais presentes no artigo 212 da CF/88 e ao §3º do art. 198, regulamento pela Lei Complementar – LC nº 141/2012 são de suma importância para dar maior atenção e priorização às áreas da educação e saúde no planejamento orçamentário, sendo importante ressaltar que o mínimo obrigatório estabelecido que deve ser aplicado a Educação e Saúde é de 25 e 12 pontos percentuais das receitas resultantes de impostos dos entes federativos, respectivamente. Assim, a união da metodologia OBZ com o aparato dentro da LRF e do estabelecido no art. 212 e 198 da CF/88, leva a distribuição e aplicação eficientes dos bens e serviços ofertados para a sociedade.

Atrelado a isso, houve o desenvolvimento de um painel interativo denominado "Eficiência do Gasto", elaborado por parte da equipe do Setor Orçamentário da SEPLAG/AL, do qual apresenta quatro seções, dentre estas, a de suma importância para este trabalho é a que consta os indicadores de execução

orçamentária, que verifica se o direcionamento das decisões públicas estão sendo executados com desempenho aceitável e eficiente. Para mais, o desenvolvimento deste painel, teve como inspiração os paineis sobre a responsabilidade da Controladoria Geral da União – CGU.

O presente artigo possui quatro seções. A primeira corresponde a introdução abordando a contextualização do tema. Em seguida, a segunda seção conta os objetivos motivadores da realização do estudo. A terceira seção trata das metodologias desenvolvidas acerca da temática de eficiência com a comparação entre duas metodologias de formação do orçamento. A quarta seção aborda então os resultados e discussões que foram encontrados com as análises. A quinta seção conta com as conclusões e indicações de estudos futuros. Por fim, a sexta seção contém as referências que embasam o presente artigo.

2. OBJETIVOS

O objetivo principal do presente trabalho é verificar a eficiência dos gastos públicos no Estado de Alagoas, sendo apresentado um conjunto de indicadores, os quais utilizam da relação entre a dotação atualizada, crédito disponível e os valores empenhados, liquidados e pagos, de modo a vislumbrar se as decisões de planejamento orçamentário alagoano está sendo suficiente para suprir com as demandas populacionais. As referidas informações, serão obtidas por intermédio dos dados de despesas disponibilizadas pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado – SIAFE/AL.

Além de ter em vista o objetivo secundário de realizar o comparativo entre as metodologias de elaboração do Orçamento Incremental, Programa e Base Zero (OBZ) aplicados a Secretaria de Estado de Planejamento, Gestão e Patrimônio – SEPLAG/AL, que virá a ser tratado primeiro no artigo.

3. METODOLOGIA

3.1 TIPO METODOLÓGICO

Este estudo se apresenta como uma pesquisa descritiva de metodologia mista, integrando técnicas qualitativas e quantitativas, com o objetivo de verificar a eficiência dos gastos públicos em Alagoas, de maneira a expor uma visualização detalhada do Orçamento Base Zero e sua aplicação na SEPLAG/AL. Além de aprofundar a compreensão dos resultados quantitativos obtidos por meio dos indicadores de execução orçamentária e a qualificação dos resultados destes indicadores. A realização se deu por meio da coleta e análise dos dados obtidos integralmente do Sistema Integrado de Administração Financeira e Contábil do Estado (SIAFE-SEFAZ/AL), permitindo então, uma interpretação classificadora do caso observado e tendo por finalidade a visualização do panorama de eficiência de gastos em Alagoas.

3.2 A METODOLOGIA DE REVISÃO DE DESPESAS (OBZ)

A revisão de despesas é uma prática adotada por diversos países, com diferentes frequências, critérios e rotinas, mas sempre com um objetivo central em comum: atingir o ponto ótimo na priorização dos gastos públicos. Esse processo busca identificar possibilidades tanto para a ampliação quanto para a redução de recursos financeiros destinados a serviços existentes, com um enfoque especial na identificação de opções para gerar economias. As economias geradas por meio dessas revisões são, geralmente, realocadas para áreas mais prioritárias, otimizando o uso do orçamento público. Contudo, é importante destacar que esses benefícios financeiros nem sempre apresentam um retorno imediato, exigindo paciência e planejamento estratégico.

Na prática, a revisão de despesas no setor público não tem sido utilizada exclusivamente como um instrumento de redução de gastos. A sua principal motivação é a necessidade de consolidação fiscal – uma questão urgente para muitos governos -, inclusive para o Governo de Alagoas, que teve a iniciativa de, em parceria com a Organização das Nações Unidas (ONU), realizar o Programa de Gestão Fiscal Responsável, visando a coleta e a sistematização de dados e informações, além do intuito de fornecer à população políticas públicas e suas respectivas despesas direcionadas às necessidades sociais em tempo que utiliza-se destas informações para formulação de mecanismos de monitoramento e análise situacional para melhorias e ajustes necessários.

Além disso, esse processo pode ser empregado como uma ferramenta para criação de espaço fiscal, viabilizando a execução de novas despesas previamente contempladas no planejamento orçamentário, sendo um processo de grande importância para a sustentabilidade do orçamento público. Ao revisar a

alocação de despesas, muitos países conseguem resultados significativos, incluindo a potencial redução da dívida pública e a promoção de maior eficiência no uso dos recursos financeiros (Boueri, Rocha e Rodopoulos, 2015).

Dessa maneira, a ferramenta de revisão de despesas possui uma estrutura de análise baseada em: análise de médio prazo da sustentabilidade fiscal e da renda (evolução de receitas agregadas, despesa e equilíbrios fiscais); combinação público-privada de fornecimento de bens e serviços (analise da justificativa da intervenção pública); alocação estratégica de recursos (avaliação de prioridades do gasto público); eficiência e eficácia da despesa (análise dos resultados das despesas públicas e seus alcances); incidência e equidade (impacto dos programas da despesa sobre o público alvo e a equidade dessa despesa); e instituições (o grau em que as instituições e processos orçamentários propiciam a disciplina fiscal, eficiência técnica e das alocações e equidade na composição da despesa).

A revisão de despesas é uma ferramenta usada para reduzir os gastos agregados, e possui a capacidade de aumentar o espaço disponível para priorizar novas despesas consistentes com a manutenção de uma política fiscal agregada sólida. Assim, a revisão de despesas busca não somente identificar ganhos de eficiência (reduzindo o desperdício), mas também aumentar a priorização e eficácia dos gastos públicos.

Ademais, é importante frisar os ganhos de eficiência e a economia do produto, o primeiro refere-se à capacidade de manter a mesma quantidade e qualidade de serviços ou produtos, mas com um menor custo, enquanto o segundo envolve a redução ou eliminação de serviços ou pagamentos que são ineficazes ou de baixa prioridade. No caso da economia dos produtos, o governo tem clareza sobre quais serviços serão reduzidos e como a diminuição dos gastos básicos será alcançada. Por outro lado, nos ganhos de eficiência, o governo sabe exatamente quais mudanças nos processos de negócios serão feitas para reduzir custos e melhorar a utilização dos recursos.

O orçamento base zero utiliza desta ferramenta para basear sua estruturação, de maneira a realizar a análise minuciosa das despesas que são programadas a ocorrer no exercício seguinte para os diferentes setores envolvidos, sem ter como base os dispêndios realizados no exercício anterior. Para mais, apresenta duas classificações que servem como filtro entre as despesas. A primeira refere-se a separação dos gastos entre limiar – dispêndios mínimos necessários para o funcionamento da administração pública, e gastos incrementais – demais despesas que não sejam limiares. A segunda classificação refere-se ao grau de prioridade da despesa, sendo dividida em três níveis: 1- Alta prioridade, 2- Prioridade Moderada e 3 – Baixa prioridade.

O intuito de tantos níveis de classificação é facilitar a tomada de decisão, além da visualização da separação das despesas que podem ser alocadas para um segundo plano de execução ou até mesmo descartadas, das que necessitam ser cumpridas em caráter de urgência ou que podem substituir outra despesas, com a finalidade de melhorar a eficiência e fornecimento de serviço público.

3.3 APLICAÇÃO METODOLÓGICA DE INDICADORES

Para além da aplicação da metodologia de Revisão de Despesas (OBZ) realizada no orçamento de 2024 da Secretaria de Estado de Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG/AL), foi realizado um painel interativo, com intuito de verificar a eficiência orçamentária do Estado de Alagoas. Este painel, por sua vez, foi desenvolvido pela equipe da Superintendência de Orçamento Público (SOP) SEPLAG/AL inspirado nos paineis desenvolvidos pela Controladoria Geral da União (CGU) e denominado “Eficiência do Gasto”.

Dentro do referido painel foi desenvolvida uma seção da qual traz o dispêndio de Alagoas em suas diferentes etapas, objetivando a criação de indicadores de execução orçamentária, de maneira a obter informações pertinentes à avaliação e revisão das despesas do Estado alagoano como um todo. As informações contidas na seção foram fundamentadas a partir do Sistema Integrado de Administração Financeira e Contábil do Estado (SIAFE-SEFAZ/AL), utilizando parâmetros orçamentários presentes no sistema e realizando uma análise dos dispêndios do Governo de Alagoas no período de 2018 a 2023. A escolha deste recorte temporal se deve pela alteração da metodologia de estruturação dos dados presentes no sistema a partir dos anos de 2018.

A análise foi estruturada com base nos seguintes parâmetros orçamentários: Dotação Atualizada: representa o valor da dotação orçamentária inicial somado aos créditos adicionais subtraindo os saldos utilizados para cobertura de outras unidades orçamentárias em

remanejamentos; Crédito Indisponível: refere-se ao crédito aprovado que ainda não foi aberto; Crédito Disponível: representa o valor de crédito real disponível em relação à dotação atualizada; Valor Empenhado: valor da despesa comprometida; Valor Liquidado: valor da despesa realizada, ou seja, após a entrega do bem ou serviço; e Valor Pago: valor da despesa efetivamente quitada.

Esses parâmetros da execução orçamentária foram essenciais para observar a eficiência e efetividade dos gastos públicos, visto que foi por meio da relação entre os parâmetros que desenvolveu os indicadores. A partir disso, foram elaborados e analisados cinco indicadores que possibilitam a conceituação de revisão de despesas na execução orçamentária durante o período observado, sendo estes listados abaixo:

1) Empenho da dotação atualizada: corresponde ao percentual de recursos empenhados em relação ao total da dotação atualizada, visando avaliar o grau de execução orçamentária em relação ao orçamento disponível ao longo do exercício financeiro;
2) Crédito disponível: representa o percentual de crédito real disponível em relação à dotação atualizada, propondo avaliar a margem orçamentária remanescente para novos empenhos ao longo do exercício financeiro. Além disso, indica a parcela do orçamento ainda disponível para utilização até o encerramento do exercício. Em suma, é o quociente do total empenhado pela diferença entre dotação atualizada e crédito indisponível;
3) Pagamento dos valores empenhados: mede a relação percentual entre os valores pagos e os valores empenhados, buscando avaliar a eficiência na execução financeira dos recursos públicos. Revela a proporção do que foi efetivamente desembolsado em relação ao total previamente comprometido por meio dos empenhos, sendo fundamental para o acompanhamento da execução orçamentária;
4) Liquidação do empenho: demonstra em valores percentuais o quanto dos valores empenhados foram liquidados, sendo uma importante métrica pois reflete o estágio em que as despesas estão dentro do processo orçamentário e financeiro do Estado;
5) Dotação atualizada paga: representa o percentual da dotação orçamentária atualizada que foi efetivamente paga ao longo do exercício, demonstrando como os recursos alocados estão sendo efetivamente utilizados.

Para cada indicador, considera-se como "não aceitável" caso apresente um valor abaixo de 70%, "aceitável" se apresentar valor entre 70% e 90% e "ideal" para valores acima de 90%.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 APLICAÇÃO DA METODOLOGIA DE REVISÃO DE DESPESAS (OBZ) NA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E PATRIMÔNIO DE ALAGOAS

Através de estudos para melhorar o desempenho do orçamento público do estado de Alagoas, a Superintendência de Orçamento Público (SOP) SEPLAG/AL, decidiu por aplicar a metodologia do Orçamento Base Zero (OBZ), tomando como base a implementação desta metodologia no estado de Minas Gerais. A partir disso, buscou-se a intermediação de um contato entre as Secretarias de Estado de Planejamento, Gestão e Patrimônio dos dois Estados para que fosse explicitado como se deu a aplicação da metodologia em Minas Gerais. Então, o encontro de ambas as secretarias se consolidou, inicialmente de maneira remota e após ocorreu o deslocamento de parte da equipe da SOP/SEPLAG/AL ao Estado de Minas Gerais, Estado pioneiro e o único estado do Brasil na implementação do Orçamento Base Zero. Neste encontro, foi feita a observação e explicação das etapas de implementação da metodologia em Minas, que se deu inicialmente apenas na SEPLAG/MG, e com o êxito na aplicação do OBZ dentro da secretaria, que se manifestou através do aumento de eficiência e desempenho, foi realizada a expansão para a Secretaria de Segurança Pública – SSP/MG e posteriormente aos demais órgãos públicos do estado mineiro.

A partir disso, com o retorno da equipe da SOP/SEPLAG/AL, foi realizada uma reunião com a gestão, a fim de apresentar a metodologia e como seria a aplicação no estado alagoano. Dessa maneira, a ideia inicial era de implementar tanto na SEPLAG/AL quanto na SSP/AL e órgãos relacionados a segurança do estado alagoano, por terem um orçamento mais organizado dentre as demais secretarias e órgãos públicos.

Entretanto, por questões técnicas de aplicação, dentre estas, um dos principais empecilhos, a falta

de capacitação necessária dos servidores que viriam a liderar a implementação da metodologia tanto na SSP quanto nos demais órgãos relacionados à segurança, sendo assim, a SEPLAG/AL foi a única a iniciar o processo de implementação, configurada a capacidade técnica da equipe SOP/SEPLAG/AL, adquirido através do contato realizado com o Estado de Minas Gerais.

Dessa maneira, a implementação foi estruturada iniciando com uma análise individual de despesas envolvendo as ações para projetos e programas que estavam previstas para o exercício de 2025 por cada setor que compõe a SEPLAG/AL, estas informações foram alocadas dentro de uma planilha excel, denominada "Projeto Piloto". Ademais, dentro da referida planilha as despesas foram classificadas entre despesas limiares e despesas incrementais. A primeira classificação corresponde às despesas que são indispensáveis para o funcionamento da secretaria, são as básicas como por exemplo energia, internet e água. A segunda classificação, por sua vez, refere-se a todas as demais que não sejam limiares, como fornecimento de café e materiais de organização (porta-lápis, porta-documentos etc).

Além disso, a planilha "Projeto Piloto" incluiu outra classificação, esta se relaciona com a prioridade da ação a ser desenvolvida, sendo atribuído um número a cada nível prioritário. Desse modo, foram estabelecidos três níveis, tais quais: 1 – Alta prioridade, 2 – Prioridade moderada e 3 – Baixa prioridade. Esta classificação deveria ser preenchida através da ótica individualizada dos Superintendentes de cada setor, dos Subsecretários e da Secretária da SEPLAG/AL, esta maneira de preenchimento visava prezar pelas análises divergentes de cada um quanto às despesas e suas prioridades, além de ser usada como uma ferramenta facilitadora na tomada de decisão em situações como quando necessário cortar e eliminar gastos de maneira célere.

Após considerável número de discussões, encontros e esclarecimento de dúvidas, houve o preenchimento da planilha. Em sequência, a referida planilha foi apresentada à alta gestão da secretaria (a secretária e os subsecretários), obtendo aprovação e sendo usada como precursora da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), com relação ao orçamento da SEPLAG/AL para o exercício de 2025.

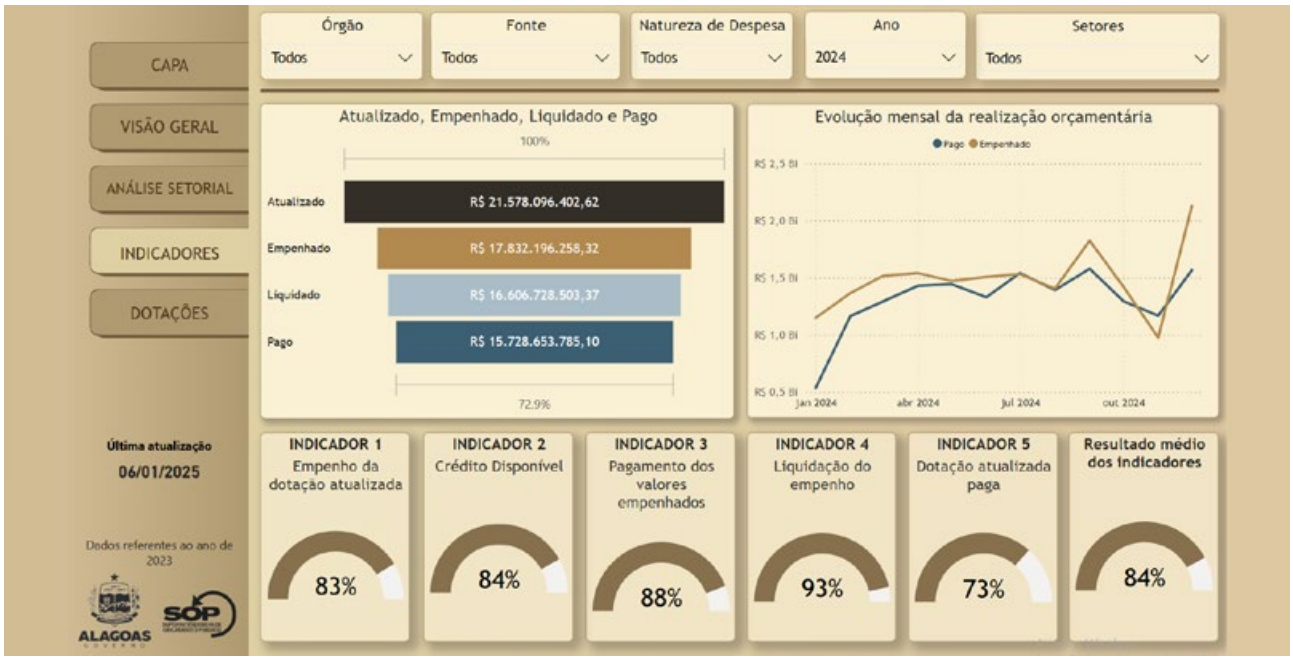
Entretanto, cabe destacar, que a aplicação da metodologia de Revisão de Despesas além de ter sido aplicada apenas na SEPLAG/AL, também teve outra limitação, que caracteriza a principal diferença da aplicação em Minas Gerais, que foi ainda levar em consideração as despesas do exercício imediatamente anterior, dada a característica de continuidade das ações que a secretaria iria desenvolver no ano seguinte. Todavia, reforça-se a facilitação do processo de elaboração do orçamento SEPLAG/AL na PLOA, dada a aplicação da planilha "Projeto Piloto" como ferramenta célere durante o procedimento decisório de quais despesas iriam compor o orçamento da secretaria no ano de 2025, o qual foi denominado 'Orçamento Piloto'.

Dessa maneira, é importante frisar que aguarda-se a finalização do exercício de 2025 para realizar o comparativo quantitativo dos resultados do OBZ com relação a atual metodologia aplicada (Incremental e Programa), que prevê andamento no exercício de 2026, dado que o fechamento do exercício de 2025 ocorre após a elaboração da PLOA de 2026, ocasionando as decisões de aderência para todo Estado fique para a PLOA de 2027.

4.2 ANÁLISE DA EFICIÊNCIA ORÇAMENTÁRIA

A eficiência orçamentária do Estado de Alagoas no ano de 2024, foi considerada "aceitável" por intermédio do resultado da média dos cinco indicadores de execução orçamentária, como pode ser visto nos dados da figura abaixo.

Figura 1 – Painel de Eficiência dos Gastos – Indicadores orçamentários para 2024



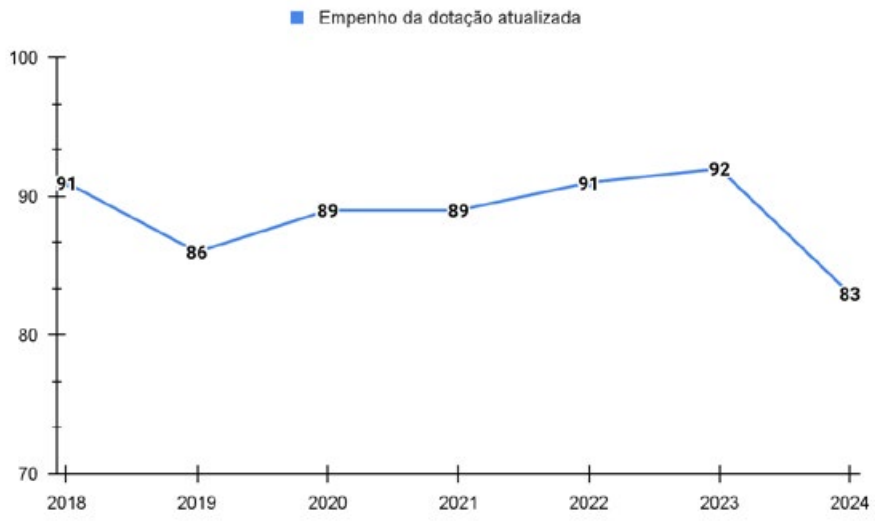
Fonte: SIAFE-SEFAZ (2024) e elaboração própria.

Ressalta-se que os indicadores consideram a execução da dotação atualizada (valor orçamentário disponível para utilização no período vigente), sendo essencial entender que os indicadores tendem a melhorar à medida em que executa-se o orçamento anual. No cenário acima os indicadores já estão com os resultados do fechamento do exercício de 2024, obtendo a média 'aceitável' de 84 pontos percentuais. Ademais, é importante salientar que para o ano em questão (2024) foi utilizado a mesclagem entre Orçamento Incremental e Orçamento-Programa, posto que o Orçamento Base Zero foi implementado apenas na SEPLAG/AL para o exercício seguinte (2025).

INDICADOR 1 – EMPENHO DA DOTAÇÃO ATUALIZADA

O gráfico 1 apresenta uma série histórica do indicador 1, abrangendo o período de análise (2018 a 2024), permitindo uma análise da evolução do percentual de empenho em relação à dotação atualizada.

Gráfico 1 – Evolução do empenho da dotação atualizada (%) para Alagoas de 2018 a 2024



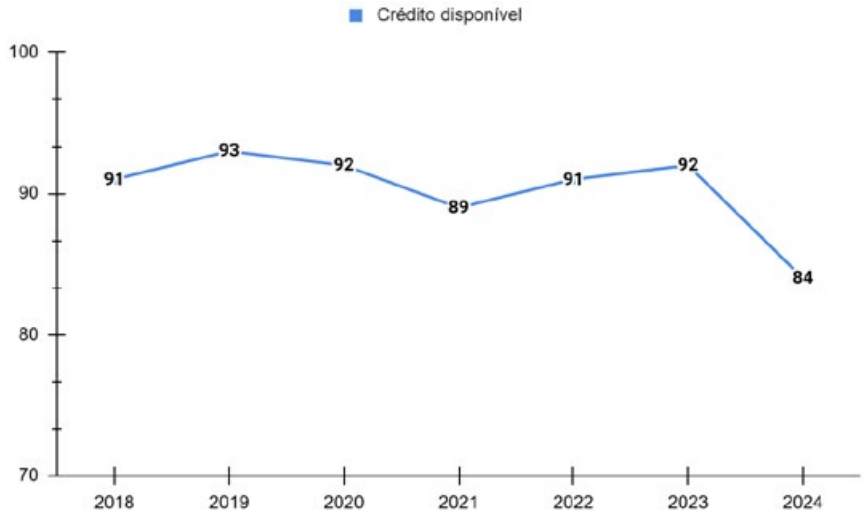
Fonte: SIAFE-SEFAZ (2024) e elaboração própria.

Acima o gráfico evidencia que, no exercício de 2024, o indicador atingiu o menor patamar da série histórica, destacando-se como a mínima registrada em relação aos anos anteriores e em comparação direta com o exercício anterior, observa-se uma redução de 9 pontos percentuais ante as movimentações orçamentárias de fim de exercício. É possível visualizar também que o ano de 2023 foi o que apresentou maior porcentagem da dotação atualizada que foi feito o empenho dentro do horizonte temporal de análise.

INDICADOR 2 – CRÉDITO DISPONÍVEL

O gráfico abaixo por sua vez revela a evolução do crédito disponível para utilização do Estado de Alagoas durante 2018 a 2024.

Gráfico 2 – Evolução do Crédito Disponível (%) para Alagoas de 2018 a 2024



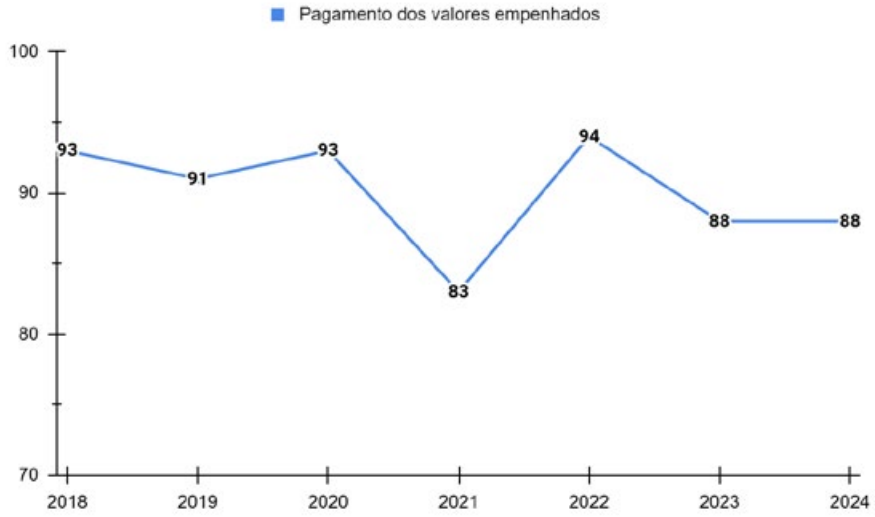
Fonte: SIAFE-SEFAZ (2024) e elaboração própria.

Ainda no gráfico 2, em que é apresentada a série histórica deste indicador, evidencia-se que a média dos últimos cinco anos foi de 91%. Em comparação com o exercício de 2024, observa-se uma diferença de 7 pontos percentuais abaixo da média histórica. Já em relação ao exercício anterior, a diferença é de 8 pontos percentuais. De modo, a demonstrar que o crédito para uso dos gastos do governo em 2024 atingiu o menor percentual de disponibilização em relação aos anos anteriores. Em contraste, o ano de 2019 foi o que obteve o maior percentual de crédito disponibilizado para uso com 93 pontos percentuais.

INDICADOR 3 – PAGAMENTO DOS VALORES EMPENHADOS

A série histórica apresentada no Gráfico 3 ilustra a evolução deste indicador ao longo dos anos analisados, com média de 91 pontos percentuais de empenhos pagos ao longo dos 6 (seis) anos.

Gráfico 3 – Evolução do Pagamento dos Valores Empenhados (%) para Alagoas de 2018 a 2024



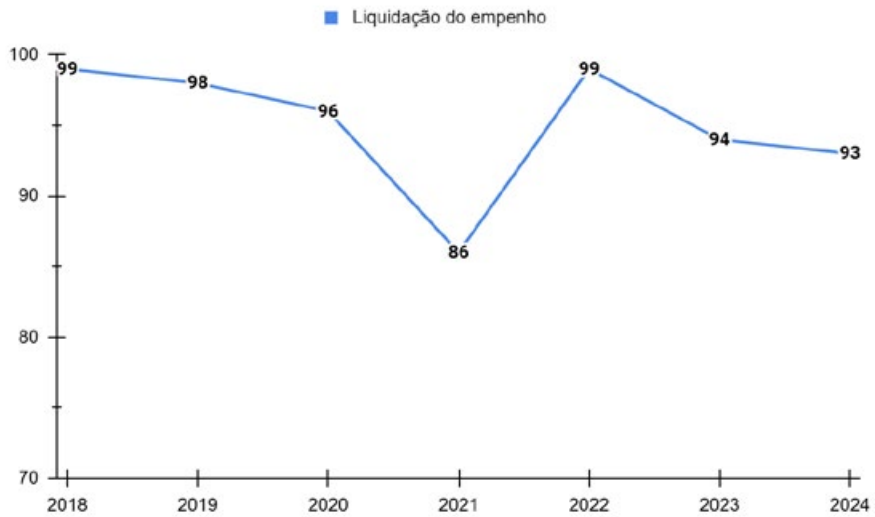
Fonte: SIAFE-SEFAZ (2024) e elaboração própria.

Por intermédio do gráfico acima, observa-se uma queda acentuada em 2021, atribuída aos impactos da pandemia de Covid-19, que geraram alterações significativas na dinâmica de execução financeira. Essa oscilação cria um "ruído" na série, dificultando a consideração de uma métrica média representativa. No entanto, no ano seguinte, nota-se uma melhora considerável no desempenho, com o percentual de pagamento dos valores empenhados registrando um aumento de 11 pontos percentuais. Todavia, os dois últimos anos registram a marca constante de 88% de pagamento dos valores que haviam sido empenhados, com redução de 6% em relação a 2022. Estes dados, trazem o aspecto de insuficiência organizacional para o pagamento destes valores, que podem gerar atrasos quanto ao cumprimento dos deveres impostos, e ainda ocasionará Restos a Pagar Processados (RPP).

INDICADOR 4 – LIQUIDAÇÃO DO EMPENHO

A série histórica apresentada no gráfico 4 revela que durante o período analisado a média dos valores foi em torno de 96 pontos percentuais, dos quais cabe destacar os valores encontrados no ano de 2018 e 2022 visto o alcance de 99% de liquidação.

Gráfico 4 – Evolução da Liquidação do Empenho (%) para Alagoas de 2018 a 2024



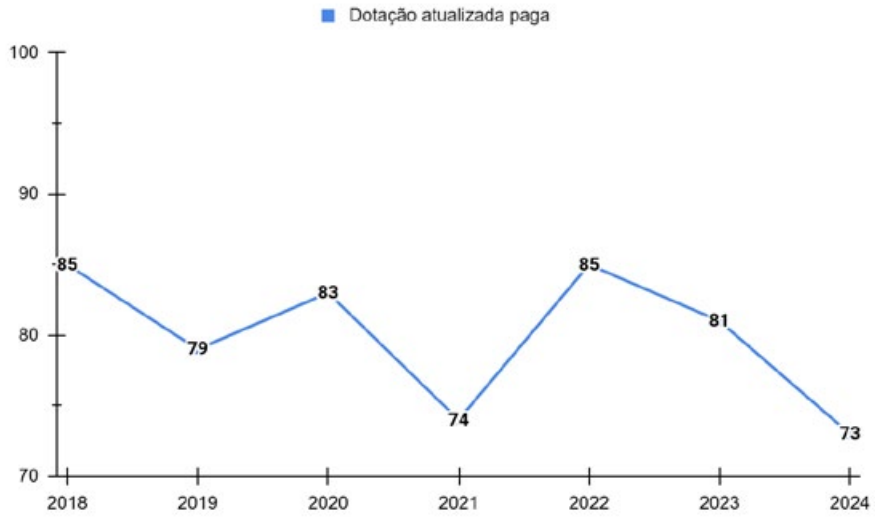
Fonte: SIAFE-SEFAZ (2024) e elaboração própria.

Ainda a partir do gráfico 4, é perceptível ao longo dos anos que a liquidação dos empenhos tem apresentado a tendência de redução, com exceção de 2022 houve um aumento de 13 pontos percentuais com relação ao período anterior. Entretanto, a tendência decrescente retornou no ano seguinte, em que ocorreu a diminuição de 5%, seguida da redução em 1 ponto percentual para o ano de 2024 em relação a 2022 e 2023, respectivamente, ou seja, a uma tendência de redução na liquidação dos empenhos. Todavia, estas reduções na liquidação do empenho podem gerar uma complicação quanto à elaboração dos orçamentos dos anos seguintes, visto a transformação iminente destas despesas em Restos a Pagar Não Processados (RPNP), caso não sejam concretizadas até o fim do exercício.

INDICADOR 5 – DOTAÇÃO ATUALIZADA PAGA

Ao voltar a análise para o pagamento da dotação atualizada, tem-se para o período analisado um comportamento cíclico, com média de 81 pontos percentuais.

Gráfico 5 – Evolução da Dotação Atualizada Paga (%) para Alagoas de 2018 a 2024



Fonte: SIAFE-SEFAZ (2024) e elaboração própria.

Assim, por meio da série histórica acima é possível observar o movimento de decréscimo do indicador em meados de 2022, movimento este que permanece até 2024, que obteve a menor marca de pagamento da dotação atualizada com apenas 73% efetivamente utilizada e paga, semelhante ao ano de 2019 e 2021 que apresentaram o percentual em torno de 70, sendo 79% e 74%, respectivamente. Em outras palavras, do valor estipulado e atualizado para gastos de 2024, apenas 73% foi realmente pago, sendo os 27% pendentes de pagamento.

A tendência demonstrada nos indicadores 3 a 4, traz preocupação quanto ao fato de gerar despesas a serem quitadas no orçamento do ano seguinte, de forma a se transformar em prejuízos e engessamento de decisões, tendo em vista que o valor da despesa constará nas contas públicas e necessitará ser paga. Ademais, as despesas constantes nos indicadores 3 e 4, serão identificadas no exercício posterior como restos a pagar, dos quais podem ser processados, quando os valores são empenhados e liquidadas, porém não são pagas, tal qual para o caso do indicador 3, e não processados, quando os gastos foram empenhados, mas não foram pagos, como no caso do indicador 4.

5. CONCLUSÃO

A partir das análises realizadas sob os indicadores de execução orçamentária, é perceptível o comportamento oscilador que permanece em um nível considerado 'aceitável', ficando entre 70% e 90%. Entretanto, estes resultados podem trazer complicações quanto à execução orçamentária do exercício posterior ao que foi realizado, dada a consequente criação de Restos a Pagar, que por sua vez delimitam uma parte do orçamento para ser destinado a sua quitação.

Para mais, é possível visualizar o movimento do estado de Alagoas em obter maneiras divergentes das utilizadas para elaborar o planejamento orçamentário, tendo em vista a busca pela eficiência e alocação dos recursos. Devido este modus operandi a metodologia do Orçamento Base Zero, foi aplicado dentro da Secretaria de Estado de Planejamento, Gestão e Patrimônio – SEPLAG/AL pela equipe do setor do Orçamento Público do estado de Alagoas, sendo esta metodologia denominada como Orçamento Piloto.

Dessa maneira, cabe retomar o processo de implementação realizado pela equipe, que desde o princípio esteve com o escopo de aplicação limitado devido a ausência de servidores aptos a administrar as ferramentas da metodologia dentro das secretarias e dos órgãos públicos. Em conseguinte, a SEPLAG/AL conseguiu absorver o OBZ. Este último teve a necessidade de revisitar as despesas do exercício anterior para a realização das estimativas para o ano seguinte, que atrelado a falta de capacitação bem como as diversas reuniões de alinhamento ocasionou repetidas alterações no cronograma que por sua vez influenciaram a não aplicabilidade da metodologia a outros órgãos.

Apesar disso, a implementação da metodologia para elaboração do orçamento da SEPLAG/AL constante dentro do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) obteve êxito, conseguindo ser implementado a tempo da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA para o exercício de 2025, de modo a proporcionar celeridade, melhor visualização para prever os respectivos gastos da SEPLAG/AL e consequentemente ganhos de eficiência e a economia do produto.

A partir disso, a metodologia OBZ está vigorando no orçamento da SEPLAG/AL para o exercício de 2025 e espera-se o fechamento do referido exercício para a realização do comparativo com a metodologia aplicada anteriormente na secretaria, para então avaliar o resultado quantitativo de eficiência da metodologia. Logo, decidir se será estabelecida nos demais orçamentos dos órgãos e secretarias de Alagoas. Cabe ressaltar que o horizonte temporal para determinada avaliação será dentro da execução do exercício de 2026, dado o calendário divergente de fechamento do exercício e de elaboração da PLOA, que impede que a avaliação ocorra ainda no exercício de 2025, posto que elaboração da referida ocorre em meados de setembro e o encerramento da execução orçamentária em dezembro.

Em tempo, para estudo futuro pode ser realizado o exercício de análise por intermédio da metodologia exposta por Boueri, Rocha e Rodopoulos (2015), que tem como mecanismo a avaliação da eficiência e a produtividade dos gastos, sendo esta a metodologia de Análise Envoltória de Dados (DEA), a qual permite analisar a relação de insumo (input) com seus produtos (outputs) ou resultados (outcomes). Em outras palavras, a metodologia possibilita, através da relação entre a alocação de recursos e os retornos provenientes desta alocação, visualizar a eficiência relativa da entrega de produtos ou resultados. Nesta, é essencial delimitar o escopo do estudo com base no produto a ser analisado, perpassando tanto pelas nuances da entrega deste produto ou resultado, quanto pelos parâmetros de aplicação de utilização orçamentária do objeto de estudo.

6. Referências

1. BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana Fontes; RODOPOULOS, Fabiana Magalhães Almeida. ***Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência***. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. Acesso em: 10 abr. 2025.
2. DAVIS, Paula Guelman; DE SOUZA, Antônio Artur. Análise comparativa da eficiência alocativa das despesas públicas municipais utilizando mineração de dados. ***Administração Pública e Gestão Social***, Viçosa, v. 13, n. 4, 2021. Disponível em: https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/11238/6896. Acesso em: 31 mar. 2025.
3. DE SOUSA, Kleber Morais et al. Financiamento, composição dos gastos e eficiência na saúde dos municípios pernambucanos. ***Administração Pública e Gestão Social***, Viçosa, v. 12, n. 3, 2020. Disponível em: https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5735/5761. Acesso em: 1 mar. 2025.

4. BRASIL. Portal da Transparência. ***Orçamento 2021.*** Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/orcamento?ano=2021. Acesso em: 2 abr. 2025.
5. ALAGOAS. Governo do Estado de Alagoas. ***Gestão fiscal responsável.*** Disponível em: https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/543e438f-1ddb-4b73-b48f-3ae14c61eaa7/resource/146aed5d-653a-4178-b2d5-ec245ece52a1/download/gestao-fiscal-responsavel.pdf. Acesso em: 2 abr. 2025.
6. BRASIL. Tesouro Nacional. ***Publicação sobre orçamento.*** Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:27789. Acesso em: 3 abr. 2025.
7. BRASIL. JusBrasil. ***Artigo 212 da Constituição Federal de 1988.*** Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10649122/artigo-212-da-constituicao-federal-de-1988. Acesso em: 4 abr. 2025.
8. BRASIL. Presidência da República. ***Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.*** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm. Acesso em: 4 abr. 2025.
9. BRASIL. Controladoria-Geral da União. ***Centrais de conteúdo e painéis.*** Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis. Acesso em: 7 abr. 2025.
10. BRASIL. Congresso Nacional. ***Glossário orçamentário.*** Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/restos_a_pagar. Acesso em: 9 abr. 2025.
11. BRASIL. Presidência da República. ***Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967***. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 10 abr. 2025