**COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS NO ESTADO DE SANTA CATARINA**

**Aline Bianchini Mattos Pires**

UFSC

*alinebianchini23@gmail.com*

**Fabrícia Silva da Rosa**

UFSC

*fabriciasrosa@hotmail.com*

**Resumo**

O objetivo principal do estudo é analisar a composição das receitas e despesas do Estado de Santa Catarina nos períodos de 2007 a 2014. Os dados foram obtidos por meio dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) e outros demonstrativos disponibilizados pelo ente. Foram calculados indicadores referentes à autonomia financeira, às preferências alocativas e à acurácia orçamentária, comparando gestões dos governadores Luiz Henrique da Silveira e João Raimundo Colombo. Os resultados obtidos mostram autonomia financeira do ente com diminuição do percentual das receitas transferidas em relação ao total das receitas na segunda gestão. A análise das preferências alocativas indicou um valor expressivo destinado às despesas de custeio, com pequeno aumento observado na gestão Colombo. A destinação de recursos, quanto à função, foi majoritariamente nas áreas de Previdência Social, Educação, Saúde, Administração, Encargos Especiais e Segurança, sem diferenças significativas nas duas gestões. A análise da acurácia do planejamento orçamentário indicou alguns desvios em relação à previsão e execução de receitas e despesas, especialmente quanto à fixação de despesas acima da previsão de receitas e a execução de despesas abaixo da sua previsão.

**Palavras-chave:** Receitas e Despesas Públicas, Execução Orçamentária, Planejamento Orçamentário.

**Área Temática**: Contabilidade Governamental e do Terceiro Setor

# INTRODUÇÃO

O Brasil é o país com maior carga de impostos da América Latina, de acordo com a OCDE (Organização para Cooperação Econômica). A elevada carga tributária imposta a consumidores e empresas teve percentuais aproximados de 33,5% e 36% do PIB em 2010 e 2013, respectivamente, dados da Receita Federal. Além do peso dos tributos no orçamento, a grande reclamação da população é a forma como esse valor arrecadado pelas esferas de Governo é empregado, o retorno que os cidadãos recebem por sua contribuição (ainda que compulsória) aos entes federados. Em virtude de o valor arrecado através da tributação ser alto, é necessário que o gasto seja eficaz, pois o mesmo representa o esforço monetário de toda a sociedade e, para isso, é indispensável um bom planejamento.

A principal ferramenta de planejamento dos gastos públicos é o orçamento, instrumento formal de previsão de receitas e fixação de despesas. Todo o gasto que o governo pretende realizar no exercício deve estar previsto na Lei Orçamentária Anual e deve ser aprovado pelo Poder Legislativo, constituído pelos representantes do povo. Parte-se da premissa de que o orçamento é um instrumento estruturante da ação governamental, visto que esse instrumento é um filtro de análise da viabilidade de execução das políticas públicas, tanto do ponto de vista econômico quanto político (ABREU, CÂMARA, 2015).

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece algumas regras orçamentárias, impondo aos governantes compromissos com a execução e controle do orçamento e das metas fiscais. No entanto, o Poder Executivo possui certa discricionariedade durante a elaboração do orçamento, alocando os recursos disponíveis de acordo com seu programa e políticas de governo, escolhendo onde e quanto investir. Conforme Rezende (1997), a composição e evolução da distribuição proporcional de recursos alocados por um governo traduz o tipo e a natureza do padrão de preferências alocativas de tal governo. Portanto, no Orçamento Público são materializadas as decisões políticas e econômicas propostas pelos gestores eleitos. As decisões na área do orçamento público apresentam uma forte correlação com as ideias centrais dos mandatos e repercutem sobre a administração pública como um todo. (ABREU, CÂMARA, 2015).

Para proporcionar maior transparência nas contas públicas e uniformizar os procedimentos contábeis para todos os entes da Federação, a Secretaria do Tesouro Nacional publicou o Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público, atualmente na 6ª edição. Conforme o Manual, as despesas orçamentárias podem ser classificadas de acordo com os seguintes critérios: Institucional, Funcional, por Estrutura Programática e por Natureza, enquanto as receitas orçamentárias são classificadas de acordo com Natureza; Fonte/Destinação de Recursos e Indicador de Resultado Primário (STN, 2014).

Neste contexto, o presente estudo busca responder o seguinte problema: Qual a composição das receitas e despesas públicas do estado de Santa Catarina em diferentes mandatos governamentais? O objetivo principal é analisar a composição das receitas e despesas nos períodos de 2007-2010 e 2011-2014, nas gestões dos governadores Luiz Henrique da Silveira e João Raimundo Colombo, respectivamente. Para isso, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: calcular indicadores referentes à estrutura da receita, da despesa e à acurácia do processo de execução orçamentária; examinar a despesa pública de acordo com gasto mínimo, gasto social e gasto econômico e identificar a participação das receitas próprias do estado em relação a suas receitas totais.

Ao analisar a maneira como o governo estadual arrecada e destina seus recursos, o estudo se propõe a oferecer mais ferramentas para que o cidadão compreenda a gestão dos recursos públicos e possa se tornar um fiscal da administração pública, auxiliando o próprio Governo no aumento da qualidade da prestação dos serviços públicos. De acordo com Rausch e Soares (2010), “quando a sociedade toma parte em qualquer atividade auxiliando o Poder Público no cumprimento de sua missão constitucional de legislar, fiscalizar e administrar, ela está efetivamente participando e controlando”.

# FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Um dos objetivos fundamentais do país, estabelecidos na Constituição, é “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor idade e quaisquer formas de discriminação” (BRASIL, 1988). O Estado tem por finalidade a realização do bem comum e o realiza por meio da administração pública.

Para Silva (2009) “as finanças públicas envolvem toda a ação do Estado para satisfação das necessidades coletivas e como consequência o estudo da conveniência e oportunidade da adequabilidade das ações a serem desenvolvidas para o atendimento de tais necessidades”

De acordo com Musgrave & Musgrave, (1980) as funções econômicas do Estado podem ser classificadas em distributiva, estabilizadora e alocativa. A função distributiva relaciona-se a ajustes na distribuição de renda, de maneira a atenuar injustiças e desigualdades sociais. A estabilizadora tem como objetivo o uso da política econômica, visando a um nível de emprego equilibrado, à estabilidade dos preços e à obtenção de uma taxa razoável de crescimento econômico. Já a função alocativa diz respeito, ao fornecimento de bens públicos, em atividades em que não há interesse da área privada ou é imperativa a presença do Estado, como transporte, segurança, saúde, educação, saneamento.

Através das finanças públicas e de sua administração, o Estado torna-se capaz de executar suas atividades, com o objetivo de obter recursos e sua otimizar sua aplicação. Angélico (1994) conclui que “é a atividade financeira do Governo que lhe possibilita realizar todas as demais atividades, tais como segurança, saúde, educação, justiça, transporte, comunicações, etc”.

Para viabilizar a execução e o realizar o planejamento das atividades do Estado, surge o orçamento público. Este foi concebido como um instrumento disciplinador das finanças públicas, uma maneira eficaz de manter o equilíbrio financeiro e evitar a expansão dos gastos. Possibilitava também aos órgãos representantes do povo um controle político sobre o Executivo. No século XIX, era definido na França como “lei que fixa a despesa e estima a receita” (GIACOMONI, 1989).

No entanto, com o crescimento da participação do Estado na Economia (*welfare state)*, a preocupação estrita com o equilíbrio anual das contas públicas dá lugar a considerações mais amplas sobre a função social do orçamento, nascendo, assim, o “orçamento-programa” (TAVEIRA, MARÇAL, 2014). A função básica desse modelo de orçamento é expressar em números os objetivos do governante para aquele exercício, no que pretende investir para satisfazer as necessidades da comunidade.

O modelo atual de orçamento adotado pode ser conceituado como

“processo pelo qual se expressa, se aprova, se executa e se avalia o nível de cumprimento do programa de governo para cada período orçamentário, levando-se em conta as perspectivas de médio e longo prazo, vez que, ao refletir os recursos financeiros a serem aplicados num exercício, constitui um excepcional instrumento de planejamento” (GIACOMONI, 2005 apud TAVEIRA, MARÇAL, 2014).

Vale salientar que o orçamento, necessariamente, também reflete a distribuição relativa do poder econômico e político da sociedade. Isso porque a detenção dos poderes político e econômico é condição para exercer influência na definição das prioridades a serem estabelecidas no orçamento (CRUZ et al., 2009). No Brasil, o processo orçamentário está definido pela Constituição Federal, que estabeleceu como instrumentos de planejamento o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (BRASIL, 1988).

Seguindo o princípio orçamentário da universalidade, o MCASP (STN, 2014) estabelece que a LOA deve compreender todas as receitas e despesas de todos os poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. Conforme o art. 9º da Lei 4.320/64 (BRASIL, 1964), a receita pública compreende o “tributo e a receita derivada instituída pelas entidades de direito público, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições nos termos da constituição e das leis vigentes em matéria financeira”. No MCASP (STN, 2014) encontramos o seguinte conceito:

“Em sentido amplo, os ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado denominam-se receitas públicas, registradas como receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, ou ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias. Em sentido estrito, chamam-se públicas apenas as receitas orçamentárias”.

Assim, a receita pública pode ser classificada como orçamentária e extraorçamentária. Outra classificação da receita a discrimina conforme a categoria econômica: Receitas Correntes e de Capital. Conforme o Manual Técnico do Orçamento (MPOG, 2016), “Receitas Correntes são arrecadadas dentro do exercício, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, em geral com efeito positivo sobre o Patrimônio Líquido (...)”. São subdivididas, quanto à origem, em receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes (BRASIL, 1964).

Já as Receitas de Capital aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, porém, não provocam efeito sobre o Patrimônio Líquido (MPOG, 2016). São instrumentos de financiamento dos programas e ações orçamentários e são compostas pelas seguintes origens: operações de crédito, alienação de bens, amortizações de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital (STN, 2014).

Fundamentalmente, é através das receitas públicas que a atividade governamental é financiada, que todos os planos e políticas públicas são custeados. Assim, toda a receita arrecadada será destinada à realização de uma despesa, um gasto realizado pelo ente.

Conforme Kohama (2010), “constituem Despesa Pública os gastos destinados à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais; à satisfação dos compromissos da dívida pública; ou ainda à restituição ou pagamento de importâncias recebidas a título de cauções, depósitos, consignações etc.”.

A despesa, assim como a receita, pode ser classificada em Despesas correntes e Despesas de Capital. Silva (2009) define Despesas Correntes como “gastos de natureza operacional, realizados pelas instituições públicas, para a manutenção e o funcionamento dos seus órgãos”. Quanto às Despesas de Capital, o mesmo autor as conceitua como “gastos realizados pelas instituições públicas, cujo propósito é o de criar novos bens de capital ou mesmo adquirir bens de capital já em uso” (SILVA, 2009). De acordo com a legislação brasileira, as despesas correntes subdividem-se em despesas de custeio e transferências correntes, enquanto as despesas de capital são segregadas em investimentos, inversões financeiras e transferências de capital (BRASIL, 1964).

A classificação proposta por Rezende (2007) separa os gastos em mínimo, econômico e social. De acordo com o autor, “o gasto mínimo corresponde à parcela de gastos governamentais em políticas públicas considerada como de domínio exclusivo do governo”. Já o gasto social corresponde à parcela do gasto em políticas públicas destinada à provisão de bens e serviços meritórios ou do tipo quase-públicos. Finalmente, o gasto econômico corresponde à parcela do gasto que diz respeito a atividades econômicas nas quais, tecnicamente, o governo não teria necessidade de se envolver, porém desempenha tais atividades dada a necessidade de regulação de mercados.

# METODOLOGIA

Referente ao seu objetivo principal, a pesquisa classifica-se como descritiva, pois tem como finalidade analisar a configuração das receitas e despesas do Estado de Santa Catarina. No estudo descritivo “busca-se descrever, registrar, analisar e interpretar os dados sem manipulá-los” (MARCONI; LAKATOS, 2005).

Quanto à abordagem, a pesquisa é classificada como quantitativa em virtude da utilização de algum instrumento estatístico, tanto na coleta de dados, quanto no seu tratamento (BEUREN, 2006). O universo da pesquisa é o estado de Santa Catarina, sendo os dados extraídos de informações divulgadas em meio eletrônico pela Secretaria de Estado da Fazenda, constituindo, assim, dados secundários.

Utiliza-se a pesquisa documental como procedimento técnico. Conforme Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009), a pesquisa documental é caracterizada pela busca de informações em documentos que ainda não receberam nenhum tratamento científico. A metodologia utilizada foi baseada na pesquisa apresentada por Machado (2015), realizada no município do Rio de Janeiro.

## Coleta e tratamento de dados

O período analisado no estudo foi 2007 a 2014, correspondente ao segundo mandato do governador Luiz Henrique da Silveira (2007-2010) e ao primeiro mandato do governador João Raimundo Colombo (2011-2014).

Os dados foram obtidos a partir dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) do último bimestre de cada ano do estado de Santa Catarina, disponíveis na página da Secretaria de Estado da Fazenda. Foram utilizados especificamente três anexos bimestrais do RREO: o Balanço Orçamentário (Anexo I), a Execução das Despesas por Função/Subfunção (Anexo II) e o Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (Anexo XVIII). Os dados com Despesas de Custeio e Investimentos foram coletados a partir de demonstrativo divulgado pela Secretaria de Estado da Fazenda no seu *website,* enquanto os valores da Despesa com Pessoal foram obtidos através do Anexo I do Relatório de Gestão Fiscal, divulgado anualmente pelo ente.

Para o cálculo dos índices *per capita* foram utilizadas informações da Contagem da População de 2007, do Censo Demográfico de 2010 e dados da Projeção da População 2000-2030 relativos ao estado de Santa Catarina, disponíveis na página do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Como o presente estudo trabalha com uma série histórica, os valores relativos à execução orçamentária foram reajustados com base no Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado mensalmente pela Fundação Getúlio Vargas.

## Indicadores de análise

O objetivo deste trabalho baseia-se na apuração da posição dos governantes quanto à configuração da receita e despesa do orçamento do estado de Santa Catarina nos anos de 2007 a 2014. A pesquisa investiga dados referentes à receita e despesa, com a finalidade de compreender as preferências alocativas das despesas do estado, a autonomia financeira do ente diante das transferências recebidas e também analisar a eficácia do seu planejamento orçamentário.

Para possibilitar a identificação de tais desempenhos através da coleta dos dados, uma seleção de indicadores foi definida. No Quadro 1 são apresentados indicadores referentes à estrutura da receita no orçamento, indicadores relativos à estrutura da despesa orçamentária, e ao final, índices referentes à acurácia do processo de execução orçamentária do estado.

**Quadro 1 – Indicadores da estrutura da receita, despesa e acurácia do planejamento orçamentário**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Autonomia financeira | Preferências Alocativas | Indicadores de Acurácia |
| Receita de Transferências Arrecadadas  Receitas Orçamentárias Arrecadadas | Despesa Executada  População Total | Receita Executada  Receita Prevista |
| Receita Tributárias Arrecadadas  Receitas Orçamentárias Arrecadadas | Despesas de Custeio  Receita Corrente Líquida | Despesas Fixadas  Receita Prevista |
| Receita de Transferências Federais  Receita Corrente Líquida | Despesas com Pessoal  Receita Corrente Líquida | Despesa Executada  Despesa Fixada |
|  | Investimento  Receita Total | Receita Executada  Despesa Executada |
|  | Despesas por Função  População Total |  |

Fonte: Adaptada de CRUZ (2008 apud MACHADO, 2015); CRUZ e SENHORAS (2013 apud MACHADO, 2015) e Kohama (2009).

Além dos indicadores descritos no Quadro 1, também foi utilizada uma classificação alternativa da despesa sugerida por Rezende (1997), considerando as preferências alocativas a partir de uma divisão do gasto público: gasto mínimo, gasto social e gasto econômico. De acordo com o autor “a composição e evolução da distribuição proporcional de recursos alocados por um governo traduz o tipo e a natureza do padrão de preferências alocativas de tal governo”. O quadro 2 mostra a classificação funcional da despesa, definida pela Portaria MOG nº 42/1999, dividida de acordo com a critério desenvolvido por Rezende (1997).

**Quadro 2 – Gastos Públicos e a Natureza Alocativa do Governo**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Gasto Mínimo (Gm) | Gasto Social (Gs) | Gasto Econômico (Ge) |
| Bens públicos puros | Bens semipúblicos | Bens privados |
| Legislativa  Judiciária  Essencial à justiça  Administração  Encargos especiais  Ciência e Tecnologia  Defesa Nacional  Segurança Pública | Educação  Cultura  Desporto e Lazer  Saúde  Saneamento  Gestão Ambiental  Assistência Social  Previdência Social  Direitos da Cidadania  Urbanismo  Habitação | Agricultura  Organização Agrária  Comunicações  Energia  Indústria  Comércio e Serviços  Relações exteriores  Trabalho  Transporte |

Fonte: Adaptada de Rezende (2007) e MOG (1999)

# ANÁLISE DOS RESULTADOS

## Análise da autonomia financeira

A análise da receita estadual, em relação à sua autonomia financeira, será feita por meio dos indicadores descritos no quadro 1. Os mesmos possibilitam a visualização da composição da receita e transferências recebidas.

**Gráfico 1 – Evolução das Receitas transferidas (em %)**

Fonte: Elaborado pelos autores com base no RREO (GESC, 2007-2014)

Com auxílio do gráfico 1, pode ser observado que o percentual de receitas transferidas foi sutilmente superior na gestão 2007-2010, atingindo maior percentual no ano de 2009. Desde então, o percentual caiu, até atingir seu mínimo em 2014. Este dado indica aumento da autonomia financeira do ente na segunda gestão analisada, com menor percentual de receita orçamentária de transferência.

**Gráfico 2 – Evolução das Receitas Tributárias (em %)**

Fonte: Elaborado pelos autores com base no RREO (GESC, 2007-2014)

A Constituição Federal do Brasil outorga aos estados a competência para instituir impostos como ITCMD, ICMS e IPVA, além de contribuições e taxas. A arrecadação por meio de seus tributos próprios reflete a independência do ente no financiamento de suas atividades. No período avaliado, conforme visualizado no gráfico 2, não foi observada alteração expressiva entre a primeira e a segunda gestão analisada, destacando-se, no entanto, o percentual máximo de 56,08% obtido em 2007 e o mínimo de 50,23% em 2008.

**Gráfico 3 – Evolução das Receitas Obtidas por Transferências Federais (em %)**

Fonte: Elaborado pelos autores com base no RREO (GESC, 2007-2014)

Parte das receitas arrecadadas pela União é repassada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. A divisão da receita federal entre os entes da federação representa um mecanismo fundamental para diminuir as desigualdades regionais, na promoção do equilíbrio entre Estados e Municípios. Na primeira gestão observou-se aumento nas transferências federais, de 19,82% a 26% da receita corrente líquida do estado. No segundo período, o valor apresentou redução, porém não retornou ao patamar inicial de 2007, como evidenciado no gráfico 3.

## Análise das preferências alocativas

Nos anos de 2005 a 2014, a média das despesas empenhadas do estado de Santa Catarina foi cerca de R$ 17,5 bilhões por ano. A execução da despesa apresentou crescimento a cada período, porém destaca-se maior aumento percentual (24%) entre período inicial e final da primeira gestão, em comparação com a segunda gestão (19%).

**Quadro 3 – Despesa Orçamentária *per capita* e média *per capita* por gestão (em R$)**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Ano | Despesa orçamentária per capita | Média per capita por gestão |
| 2007 | R$ 2.231,94 | R$ 2.515,07 |
| 2008 | R$ 2.477,59 |
| 2009 | R$ 2.719,24 |
| 2010 | R$ 2.631,53 |
| 2011 | R$ 2.884,41 | R$ 3.049,17 |
| 2012 | R$ 3.124,26 |
| 2013 | R$ 3.032,15 |
| 2014 | R$ 3.155,89 |

Fonte: Elaborado pelos autores com base no RREO (GESC, 2007-2014)

Conforme observado no Quadro 3, o período abarcado pela segunda gestão apresentou maior média de despesa *per capita*. Observa-se também crescimento anual na despesa orçamentária *per capita*, destacando-se, no entanto, períodos com decréscimo tanto na primeira (2009-2010) quando na segunda (2012-2013) gestão analisada.

**Gráfico 4 – Evolução das Despesas de Custeio (em %)**

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Demonstrativo de Despesas de Custeio e Investimentos (GESC, 2007-2014)

São classificadas como despesas de custeio as despesas correntes destinadas aos gastos com a manutenção da máquina administrativa. A média das despesas de custeio do período de 2005-2014 foi de 93%.

O gráfico 4 permite observar que o percentual das despesas de custeio foi maior na segunda gestão analisada, chegando até a um percentual de gastos acima da Receita Corrente Líquida em 2012 (100,15%). A primeira gestão apresentou média de 89% da receita corrente líquida comprometida com as despesas de custeio; já na segunda gestão analisada, o percentual subiu para 96%, confirmando a tendência exibida no gráfico.

Na sequência, analisa-se a evolução do percentual da despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida.

**Gráfico 5 – Evolução das Despesas com Pessoal (em %)**

Fonte: Elaborado pelos autores com base no Anexo I do RGF (GESC, 2007-2014)

A despesa com pessoal dos entes tem limite estabelecido na LRF, sendo o valor máximo para os estados 60% (BRASIL, 2000). Observa-se que grande parte das despesas de custeio é destinada aos gastos com pessoal, porém o comportamento das despesas de pessoal não foi semelhante ao dos gastos com custeio, indicando que outras despesas influenciam nas despesas de custeio.

Conforme o gráfico 5 observa-se que o percentual das despesas de pessoal foi sutilmente superior na primeira gestão analisada, o que difere do evidenciado no gráfico 4. Na primeira gestão verifica-se o percentual mais alto do período (51,10%), sendo que a média da receita corrente líquida comprometida com as despesas de pessoal da primeira gestão foi de 48%. A segunda gestão iniciou com o valor mais baixo do período observado (44,9%) e apresentou média de 47%, não sendo significativamente diferente da primeira gestão.

**Gráfico 6 – Evolução dos Investimentos (em %)**

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Demonstrativo de Despesas de Custeio e Investimentos (GESC, 2007-2014)

No período estudado, a média dos investimentos foi de 8%. No gráfico 6, observam-se as variações entre os anos estudados, sendo que o valor máximo (10,09%) e o valor mínimo (5,11%) estão na segunda gestão. A média encontrada do percentual de investimentos em relação à receita corrente líquida na primeira gestão foi de 9%; já na segunda, 8%. O resultado mostra que não houve diferença significativas entre as gestões, porém destaca-se o crescimento encontrado ao final da segunda gestão, entre os anos de 2011 a 2014.

**Quadro 4 – Média *per capita* por gestão referente à classificação funcional da despesa (em R$)**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Função** | **Média per capita por gestão** | |
| **1ª gestão (2007-2010)** | **2ª gestão (2011-2014)** |
| Legislativa | R$ 82,73 | R$ 84,96 |
| Judiciária | R$ 131,79 | R$ 209,75 |
| Essencial à justiça | R$ 100,71 | R$ 80,79 |
| Administração | R$ 290,19 | R$ 215,23 |
| Encargos especiais | R$ 266,10 | R$ 364,45 |
| Ciência e Tecnologia | R$ 7,83 | R$ 9,53 |
| Segurança Pública | R$ 230,36 | R$ 305,86 |
| Educação | R$ 396,03 | R$ 458,63 |
| Cultura | R$ 12,63 | R$ 7,11 |
| Desporto e Lazer | R$ 18,42 | R$ 12,49 |
| Saúde | R$ 334,35 | R$ 407,15 |
| Saneamento | R$ 0,01 | R$ 0,68 |
| Gestão Ambiental | R$ 9,89 | R$ 16,36 |
| Assistência Social | R$ 8,48 | R$ 12,88 |
| Previdência Social | R$ 423,65 | R$ 568,41 |
| Direitos da Cidadania | R$ 0,11 | R$ 55,88 |
| Urbanismo | R$ 20,45 | R$ 0,35 |
| Habitação | R$ 5,75 | R$ 4,47 |
| Agricultura | R$ 68,72 | R$ 86,45 |
| Comunicações | R$ 6,87 | R$ 9,58 |
| Energia | R$ 0,00 | R$ 0,01 |
| Indústria | R$ 0,00 | R$ 7,87 |
| Comércio e Serviços | R$ 10,17 | R$ 12,38 |
| Relações exteriores | R$ 0,23 | R$ 0,14 |
| Trabalho | R$ 2,06 | R$ 3,78 |
| Transporte | R$ 87,45 | R$ 113,99 |

Fonte: Elaborado pelos autores com base no RREO (GESC, 2007-2014)

Através da classificação funcional da despesa, evidenciada no quadro 4, é possível visualizar para quais áreas o governo do estado destinou mais recursos. Destacam-se os valores irrisórios empregados em Saneamento, Direitos da Cidadania, Energia e Indústria na primeira gestão e, novamente, em Energia na segunda gestão. Também se sobressai a discrepância de valores encontrados nas funções Urbanismo e Direito da Cidadania entre os mandatos observados, indicando possíveis preferências alocativas de cada gestor do governo.

Para análise mais minuciosa, foram analisadas individualmente as despesas por função que tiveram maior valor alocado de acordo a média *per capita* por gestão no período de estudo. São elas: Previdência Social, Educação, Saúde, Administração, Encargos Especiais e Segurança.

**Quadro 5 – Despesa com a função Previdência Social em relação à despesa total, *per capita* e média *per capita* por gestão**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Ano** | **% da despesa em relação à despesa total** | **Despesa orçamentária *per capita*** | **Média *per capita* por gestão** |
| 2007 | 16,93% | R$ 377,94 | R$ 423,65 |
| 2008 | 15,07% | R$ 373,38 |
| 2009 | 17,15% | R$ 466,27 |
| 2010 | 18,13% | R$ 476,99 |
| 2011 | 18,71% | R$ 539,56 | R$ 568,41 |
| 2012 | 17,59% | R$ 549,67 |
| 2013 | 18,51% | R$ 561,23 |
| 2014 | 19,75% | R$ 623,17 |
| Média | 17,73% | R$ 496,03 |  |

Fonte: Elaborado pelos autores com base no RREO (GESC, 2007-2014)

Conforme o Quadro 5, observa-se crescimento no montante alocado na Previdência Social pelo ente: enquanto a primeira gestão analisada utilizou, em média, 16,82% da despesa total com a previdência, o percentual foi de 18,64% na segunda gestão, atingindo média de R$ 568,41 por habitante. A média gasta nos oito anos de estudo foi R$ 496,03 *per capita*.

**Quadro 6 – Despesa com a função Educação em relação à despesa total, *per capita* e média *per capita* por gestão**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Ano** | **% da despesa em relação à despesa total** | **Despesa orçamentária *per capita*** | **Média *per capita* por gestão** |
| 2007 | 15,33% | R$ 342,05 | R$ 396,03 |
| 2008 | 16,32% | R$ 404,33 |
| 2009 | 15,36% | R$ 417,62 |
| 2010 | 15,97% | R$ 420,14 |
| 2011 | 15,68% | R$ 452,34 | R$ 458,63 |
| 2012 | 15,28% | R$ 477,53 |
| 2013 | 14,50% | R$ 439,60 |
| 2014 | 14,74% | R$ 465,05 |
| Média | 15,40% | R$ 427,33 |  |

Fonte: Elaborado pelos autores com base no RREO (GESC, 2007-2014)

Em relação às despesas com Educação, foi verificada uma pequena retração no período de observação, visto que a primeira gestão analisada gastou, em média, 15,75% da despesa total com educação, enquanto a segunda gestão destinou 15,05%. No período, o percentual médio da despesa com esta função, como mostra o quadro 6, foi de 15,40%.

**Quadro 7 – Despesa com a função Saúde em relação à despesa total, *per capita* e média *per capita* por gestão**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Ano** | **% da despesa em relação à despesa total** | **Despesa orçamentária *per capita*** | **Média *per capita* por gestão** |
| 2007 | 13,78% | R$ 307,57 | R$ 334,35 |
| 2008 | 9,64% | R$ 238,77 |
| 2009 | 14,86% | R$ 404,15 |
| 2010 | 14,70% | R$ 386,93 |
| 2011 | 14,54% | R$ 419,44 | R$ 407,15 |
| 2012 | 12,76% | R$ 398,66 |
| 2013 | 13,78% | R$ 417,78 |
| 2014 | 12,44% | R$ 392,71 |
| Média | 13,31% | R$ 370,75 |  |

Fonte: Elaborado pelos autores com base no RREO (GESC, 2007-2014)

As despesas destinadas à Saúde não apresentaram variação significativa: a média alcançada pela primeira gestão foi 13,25% da despesa total empenhada com saúde e a segunda gestão obteve percentual de 13,38%. De acordo com o quadro 7, a média percentual do período foi 13,31%, enquanto a média em gasto per capita foi R$ 370,75.

**Quadro 8 – Despesa com a função Administração em relação à despesa total, *per capita* e média *per capita* por gestão**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Ano** | **% da despesa em relação à despesa total** | **Despesa orçamentária *per capita*** | **Média *per capita* por gestão** |
| 2007 | 7,29% | R$ 162,79 | R$ 290,19 |
| 2008 | 26,71% | R$ 661,88 |
| 2009 | 5,72% | R$ 155,47 |
| 2010 | 6,86% | R$ 180,60 |
| 2011 | 6,62% | R$ 190,97 | R$ 215,23 |
| 2012 | 6,01% | R$ 187,68 |
| 2013 | 6,14% | R$ 186,11 |
| 2014 | 9,38% | R$ 296,14 |
| Média | 9,34% | R$ 252,71 |  |

Fonte: Elaborado pelos autores com base no RREO (GESC, 2007-2014)

Como se verifica por meio do quadro 8, os gastos com a Administração no ano de 2008 apresentou um valor bastante elevado em comparação aos outros anos da observação: 26,71% em relação à despesa total e R$ 661,88 por habitante. Destaca-se também que esse percentual alto contribui para que a média do período atingisse 9,34%, pois os outros anos estudados tiveram valores pela faixa de 5-7%. Desta maneira, a média percentual observada na primeira gestão foi 11,65%, enquanto no segundo período, esta foi limitada a 7,04%.

**Quadro 9 – Despesa com a função Encargos Especiais em relação à despesa total, *per capita* e média *per capita* por gestão**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Ano** | **% da despesa em relação à despesa total** | **Despesa orçamentária *per capita*** | **Média *per capita* por gestão** |
| 2007 | 11,02% | R$ 245,91 | R$ 266,10 |
| 2008 | 10,70% | R$ 265,15 |
| 2009 | 10,88% | R$ 295,74 |
| 2010 | 9,79% | R$ 257,60 |
| 2011 | 10,35% | R$ 298,44 | R$ 399,20 |
| 2012 | 18,02% | R$ 563,13 |
| 2013 | 12,23% | R$ 370,76 |
| 2014 | 7,14% | R$ 364,45 |
| Média | 11,27% | R$ 332,65 |  |

Fonte: Elaborado pelos autores com base no RREO (GESC, 2007-2014)

As despesas alocadas na função “Encargos Especiais” são as despesas orçamentárias de dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, com as quais não se associam despesas de bens ou serviços correntes. Como observa-se no quadro 9, os percentuais de gasto com essa função nos anos da segunda gestão foram bastante heterogêneos, com diferença de quase 11% entre o máximo e o mínimo entre 2011 a 2014. Apesar disso, a média da segunda gestão (11,94%) ficou próxima à do período de oito anos de estudo. A primeira gestão mostrou pouca variação, com média percentual de 10,6% e média *per capita* de R$ 266,10.

**Quadro 10 – Despesa com a função Segurança em relação à despesa total, *per capita* e média *per capita* por gestão**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Ano** | **% da despesa em relação à despesa total** | **Despesa orçamentária *per capita*** | **Média *per capita* por gestão** |
| 2007 | 11,55% | R$ 257,87 | R$ 230,36 |
| 2008 | 1,61% | R$ 39,77 |
| 2009 | 11,67% | R$ 317,18 |
| 2010 | 11,65% | R$ 306,61 |
| 2011 | 11,32% | R$ 326,58 | R$ 305,86 |
| 2012 | 8,90% | R$ 277,92 |
| 2013 | 9,32% | R$ 282,55 |
| 2014 | 10,66% | R$ 336,39 |
| Média | 9,58% | R$ 268,11 |  |

Fonte: Elaborado pelos autores com base no RREO (GESC, 2007-2014)

Similar ao observado na Função Administração, nos gastos com Segurança também foi observado valor bastante diverso em comparação com o restante do período no ano de 2008: apenas 1,61% em relação à despesa total, enquanto nos outros anos o percentual esteve na faixa de 9-11% (média do período de 9,58%). Naquele ano, a despesa *per capita* foi apenas R$ 39,77, ao passo que a média de 2007 a 2014 foi R$ 268,11. A média percentual de gastos na primeira gestão foi de 9,1%, já na segunda gestão o valor ficou em 10,05%.

**Gráfico 7 – Gasto mínimo, social e econômico em relação ao gasto total (em %)**

Fonte: Elaborado pelos autores com base no RREO (GESC, 2007-2014)

O gráfico 7 evidencia a preferência alocativa dos gastos no estado de Santa Catarina de 2007 a 2014. Na maioria dos anos observados, o padrão obtido pelo ente foi gasto social > gasto mínimo > gasto econômico. Este comportamento foi semelhante ao encontrado no município do Rio de Janeiro (Machado, 2015) e em estados pequenos como Paraná, Pernambuco e Ceará após 1988 (Rezende,1997). Como exceção neste estudo, encontra-se apenas o ano de 2008, onde o gasto mínimo superou o gasto social e o percentual de gasto econômico esteve bem abaixo dos valores em outros anos.

A análise do gráfico também mostra tendência de diminuição de gasto mínimo e aumento de gasto social da segunda gestão em comparação com a primeira: a gestão de 2007 a 2010 teve uma média percentual de 44,26% no gasto mínimo, enquanto no período de 2011 a 2014, a média foi 41,66%. Em relação ao gasto social, a média foi 48,79% na primeira gestão e 50,66% na segunda. Estes dados podem indicar a preferência do gestor de 2011 a 2014 em privilegiar a alocação de recursos em áreas sociais como previdência, saúde, educação em detrimento aos dispêndios com a manutenção da máquina pública, que caracterizam o gasto mínimo.

O gasto econômico apresentou uma pouca variação entre a primeira e a segunda gestão, sendo 6,96% a média do período 2007-2010 e 7,68% o percentual obtido na segunda gestão. Justifica-se o baixo valor alocado no gasto econômico por ser a União o ente da federação com competência constitucional para uma maior atuação no setor econômico, não os estados.

## Análise da Acurácia do Planejamento Orçamentário

A análise da acurácia do planejamento orçamentário foi realizada a partir dos parâmetros descritos no quadro 1.

**Gráfico 8 – Evolução da receita executada em relação à receita prevista (em %)**

Fonte: Elaborado pelos autores com base no RREO (GESC, 2007-2014)

A partir dos dados visualizados no gráfico 8, é possível avaliar que, dentro do período estudado, ocorreram variações na execução orçamentária da receita, sendo o valor mínimo observado 97,06% e o máximo, 107,96%. Ainda que os valores estejam próximos de 100%, a falta de acurácia na previsão das receitas pode levar a assunção de dívidas pelo ente sem que haja receitas correspondentes ou perda de oportunidade de investimentos em melhorias para a população.

**Gráfico 9 – Evolução da despesa fixada em relação à receita prevista (em %)**

Fonte: Elaborado pelos autores com base no RREO (GESC, 2007-2014)

Conforme o gráfico 9, observa-se que a previsão da despesa esteve acima da previsão da receita em todos os anos analisados, chegando a um percentual de 123,11% em 2012. Este dado indica falta de exatidão na elaboração orçamentária do estado, pois seu quociente orçamentário esteve acima de 100% no período analisado.

**Gráfico 10 – Evolução da despesa executada em relação à despesa prevista (em %)**

Fonte: Elaborado pelos autores com base no RREO (GESC, 2007-2014)

Em relação à execução da despesa, o percentual ficou abaixo de 100 no período observado, o que significa que o ente não fez o empenho de todas as despesas para as quais tinha autorização na LOA. Observa-se no gráfico 10 que a primeira gestão mostrou percentuais menores, com média de 83,6%, enquanto o percentual de execução da despesa da segunda gestão foi 85,2%.

**Gráfico 11 – Evolução da receita executada em relação à despesa executada (em %)**

Fonte: Elaborado pelos autores com base no RREO (GESC, 2007-2014)

Referente ao resultado orçamentário apresentado pelo estado nos anos de análise, verifica-se não houve déficit no período. De acordo com o gráfico 11, em três anos observados a receita executada foi igual à despesa empenhada, e no restante o valor foi superior, levando o ente a exercícios superavitários. A segunda gestão apresentou valores mais próximos de 100%, tendo uma média de 101,48%; já a primeira gestão obteve média de 103,45%.

# CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo analisar a composição das receitas e despesas do Estado de Santa Catarina nos períodos de 2007-2010 e 2011-2014 em gestões de governantes distintos por meio de indicadores da autonomia financeira, das preferências alocativas e referentes à acurácia orçamentária.

Referente a autonomia financeira, não houve variação significativa em relação ao percentual de receitas tributárias e de receitas obtidas por transferências federais entre os dois períodos observados. Houve, no entanto, uma diminuição do percentual das receitas transferidas na segunda gestão, dado que sugere maior autonomia financeira no ente de 2011 a 2014.

No tocante à análise da alocação das despesas orçamentárias, destaca-se aumento no gasto *per capita* na segunda gestão, porém com aumento também das despesas de custeio, chegando os gastos com a manutenção da máquina administrativa a superar a Receita Corrente Líquida no ano de 2012. Os gastos com pessoal e com investimentos não apresentaram diferenças nas duas gestões, sendo o percentual médio de investimentos 8% da Receita Corrente Líquida no período de 2007 a 2014.

Quanto à classificação funcional da despesa, as funções que obtiveram maior alocação de recursos foram as mesmas em ambas gestões: Previdência Social, Educação, Saúde, Administração, Encargos Especiais e Segurança. Para algumas delas, como saúde e educação, existem limites constitucionais impostos ao ente e assim, não há discricionariedade para o gestor na sua destinação. Destaca-se o grande montante destinado a despesas com dívidas e o baixo investimento observado em funções como Saneamento e Energia realizados no período.

Em relação à classificação proposta por Rezende, o padrão observado na preferência alocativa foi gasto social > gasto mínimo > gasto econômico na maioria do período, conduta similar a entes como o município do Rio de Janeiro e estado do Paraná analisadas em estudos semelhantes descritos. Foi observada uma tendência de diminuição de gasto mínimo e aumento de gasto social da segunda gestão em comparação com a primeira, o que sugere a preferência do segundo gestor em privilegiar a alocação de recursos em áreas sociais.

A análise da acurácia do planejamento orçamentário indicou alguns desvios em relação à previsão e execução de receitas e despesas. Destaca-se a fixação da despesa acima da previsão da receita e a execução de despesa abaixo da sua previsão, o que pode ter ocorrido para compensar o desvio da previsão ocorrido da época da elaboração da LOA. No entanto, a receita executada foi igual ou superior ao empenho das despesas em todos os anos, mostrando ausência de déficit no ente.

Como proposta para pesquisas futuras, sugere-se a ampliação do período de estudo, para melhor avaliação das preferências alocativas a partir de uma amostra mais ampla.

# 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. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/42962/41682>. Acesso em 18 set 2015

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

BEUREN, I. M. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**: teoria e prática. 3. ed. atual. São Paulo: Atlas, 2006.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em 15 out 2015.

\_\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil.** de 05 de outubro de 1988. [atualizada]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 18 set 2015

\_\_\_\_\_\_. **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. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 14 set 2015.

CRUZ, Claudia Ferreira et al. Um estudo empírico sobre a configuração das receitas e despesas em um município de grande porte do Estado da Bahia**. Revista de Contabilidade da UFBA**, Salvador, v. 3, n. 1, p. 72-87, jan./abr. 2009. Disponível em < http://www.portalseer.ufba.br/index.php/rcontabilidade/article/viewFile/3379/2480>. Acesso em 16 out 2015

GESC – Governo do Estado de Santa Catarina. **Relação entre as Despesas de Custeio e Investimentos e a Receita Corrente Líquida (RCL).** Disponível em < http://www.sefaz.sc.gov.br/sites/default/files/despesas%20de%20custeio%20e%20investimento%20x%20rcl.pdf>

\_\_\_\_\_\_. **Relatórios de Gestão Fiscal do Estado de Santa Catarina:** referentes aos exercícios de 2007 a 2014, publicados de 2008 a 2015, respectivamente. Disponíveis em < http://www.sefaz.sc.gov.br/relatorios/dcog/relatório-de-gestão-fiscal>

\_\_\_\_\_\_. **Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária do Estado de Santa Catarina:** referentes aos exercícios de 2007 a 2014, publicados de 2008 a 2015, respectivamente. Disponíveis em < http://www.sefaz.sc.gov.br/relatorios/dcog/relatório-resumido-da-execução-orçamentária>

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 1989.

KOHAMA, H. **Balanços públicos:**teoria e prática. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_\_. **Contabilidade pública**: teoria e prática. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MACHADO, A.B.T. Configuração das Receitas e Despesas Públicas: uma análise das Finanças do Município do Rio de Janeiro - RJ. In: Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade, 6, 2015, São Paulo. **Anais eletrônicos**... Florianópolis: UFSC, 2015.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E.M. **Fundamentos de metodologia científica.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MOG - Ministério do Orçamento e Gestão. **Portaria n.º 42, de 14 de abril de 1999**. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf >. Acesso em: 18 out 2015.

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual Técnico de Orçamento (MTO) 2016**. Disponível em <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto\_2016\_1aedicao-200515.pdf>. Acesso em 15 jul 2016

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Finanças públicas: teoria e prática**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1980.

RAUSCH, R. B.; SOARES, M. Controle social na administração pública: a importância da Transparência das Contas Públicas para inibir a corrupção. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v. 4, n. 3, p. 23-43, 2010.

REZENDE, F. C. Descentralização, gastos públicos e preferências alocativas dos governos locais no Brasil (1980-1994). **Dados – Revista de Ciências Sociais,** v.4, n. 3, 1997.

SÁ-SILVA, J.R.; ALMEIDA, C.D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa Documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, São Leopoldo, ano 1, n. 1, p. 1-15, jul 2009.

SILVA, L. M. **Contabilidade Governamental**. São Paulo: Atlas, 2009.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).** Aprovado pela Portaria STN n.º 700/2014 e pela Portaria STN/SOF n.º 1/2014. 6. ed. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/manuais-de-contabilidade>. Acesso em: 15 out. 2015.

TAVEIRA, C. O.; MARÇAL, T. Direitos fundamentais e orçamento: uma vinculação necessária. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 30, n. 12, p. 1372-1390, dez. 2014.