

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**O ORÇAMENTO PÚBLICO:
EVOLUÇÃO E ANÁLISE DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA NO ESTADO
DE SANTA CATARINA - 1987/1994**

**Monografia submetida ao Departamento de Ciências Econômicas para obtenção de
carga horária na disciplina CNM 5420 - Monografia**

Por: Jarbas Carioni

ORIENTADOR: Prof. Louis Roberto Westphal



FLORIANÓPOLIS, NOVEMBRO DE 1996

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

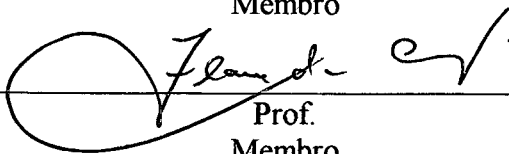
A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota _____ ao aluno Jarbas Carioni na disciplina CNM 5420 - Monografia, pela apresentação deste trabalho.



Prof. Louis Roberto Westphal
Presidente



Prof.
Membro



Prof.
Membro

“A Economia Política, uma vez que seus princípios tenham sido compreendidos, somente é útil na medida em que orienta os governos para as medidas corretas de tributação. Muito cedo chegamos ao conhecimento de que a Agricultura, o Comércio e as Manufaturas florescem melhor quando livres da interferência do Governo. Porém a necessidade de o Estado possuir numerário para custear as despesas de suas funções, impõe-lhe a obrigação de arrecadar impostos, e assim a interferência se torna absolutamente necessária. É neste ponto, portanto, que se precisa do mais perfeito conhecimento da Ciência (...).”

David Ricardo

Agradeço o esforço, a dedicação e o
carinho dos Professores Flávio da Cruz e
Louis Roberto Westphal.

SUMÁRIO

LISTA DE ANEXOS.....	viii
LISTA DE TABELAS.....	ix
LISTA DE FIGURAS.....	x
RESUMO.....	xiii

CAPÍTULO I

1-Introdução.....	11
1.1 - Problemática.....	11
1.2 - Objetivos.....	14
1.2.1 - Geral.....	14
1.2.2 - Específicos.....	14
1.3 - Metodologia.....	15

CAPÍTULO II

2 - A IMPORTÂNCIA DA AÇÃO PÚBLICA.....	16
2.1 - O Papel dos Estados Modernos.....	16
2.2 - As Receitas e as Despesas Públicas e suas Implicações como Instrumento de Política Governamental.....	19

CAPÍTULO III

3 -O ORÇAMENTO PÚBLICO.....	22
3.1 - Aspectos Conceituais.....	22
3.2 - O Orçamento-Programa e seus Princípios.....	23
3.3 - Evolução do Orçamento Público em outros Países.....	25
3.4 - Evolução do Orçamento Público no Brasil.....	29
3.5 - O Atual Processo Orçamentário no Brasil.....	33
3.5.1 - Plano Plurianual.....	33
3.5.2 - Lei de Diretrizes Orçamentárias.....	34
3.5.3 - Orçamentos Anuais.....	35
3.6 - Evolução do Orçamento Público em Santa Catarina.....	34

CAPÍTULO IV

4 - A RECEITA GOVERNAMENTAL.....	39
4.1 - Considerações Gerais.....	39
4.2 - O Comportamento da Receita do Estado de Santa Catarina (1987/1994).....	41
4.2.1 - Comparativo entre a Receitas Orçadas e Arrecadadas por Categoria Econômica em Santa Catarina (1987/1994).....	45
4.2.2 - O Comportamento da Receita Orçada e da Receita Realizada por Fontes de Recursos (1987/1994).....	50
4.3 - A Supremacia do ICMS (1987/1994).....	53

CAPÍTULO V

5 - A DESPESA GOVERNAMENTAL.....	58
5.1 - Considerações Gerais.....	58
5.2 - O Comportamento da Despesa do Governo do Estado de Santa Catarina (1987/1994).....	62
5.2.1 - Comparativo entre as Despesas Orçadas com as Realizadas.....	62
5.2.2 - Comparativo entre as Despesas Correntes e de Capital por Categorias Econômicas.....	64
5.2.3 - Comportamento das Despesas Correntes e de Capital por Subcategorias Econômicas.....	67
5.3 - Despesa quanto à Classificação por Função Governamental.....	71
5.4 - O Comportamento das Despesas em comparação com os Planos de Governo no Estado de Santa Catarina (1987/1994).....	75
5.4.1 - Considerações Gerais acerca do Plano de Governo "Rumo à Nova Sociedade Catarinense".....	75
5.4.2 - Análise do Comportamento da Despesa no período Compreendido entre 1987/1990.....	76
5.4.3 - Considerações Gerais acerca do Plano de Governo Plano SIM - Para Viver Melhor Santa Catarina".....	79
5.4.4 - Análise do Comportamento da Despesa no período compreendido entre 1991 a 1994.....	83
6 - CONCLUSÃO.....	88
TABELA I - Evolução da Receita do Estado de Santa Catarina.....	92
TABELA II - Evolução da Despesa do Estado de Santa Catarina por Categorias Econômicas.....	93
TABELA III - Evolução da Despesa do Estado de Santa Catarina por Função Governamental.....	94
ANEXOS.....	95
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	127
FICHA DE AVALIAÇÃO.....	132

Lista de Anexos:

- 1 - ANEXO I - CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA DA RECEITA
- 2 - ANEXO II - CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA DA DESPESA
- 3 - ANEXO III - CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL-PROGRAMÁTICA

LISTA DE TABELAS

- TABELA I - EVOLUÇÃO DA RECEITA DO ESTADO DE SANTA CATARINA**
- TABELA II - EVOLUÇÃO DA DESPESAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA
POR CATEGORIAS ECONÔMICAS**
- TABELA III - EVOLUÇÃO DA DESPESA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
POR FUNÇÃO GOVERNAMENTAL**

LISTA DE FIGURAS

- **GRÁFICO 1 - COMPARATIVO DA RECEITA TOTAL ORÇADA COM A RECEITA TOTAL ARRECADADA (1987/1994)**
- **GRÁFICO 2 - COMPARATIVO ENTRE AS RECEITAS CORRENTES E DE CAPITAL (VALORES ORÇADOS E ARRECADADOS - 1987/1994)**
- **GRÁFICO 3 - PARTICIPAÇÃO RELATIVA DA RECEITA POR CATEGORIAS ECONÔMICAS SOBRE A RECEITA TOTAL (VALORES ORÇADOS-MÉDIA ARITMÉTICA DOS ANOS - 1987/1994)**
- **GRÁFICO 4 - PARTICIPAÇÃO RELATIVA DA RECEITA POR CATEGORIAS ECONÔMICAS SOBRE A RECEITA TOTAL (VALORES ARRECADADOS - MÉDIA ARITMÉTICA DOS ANOS - 1987/1994)**
- **GRÁFICO 5 - PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS FONTES DE RECURSOS NO TOTAL DA RECEITA (VALORES ORÇADOS - MÉDIA ARITMÉTICA DOS ANOS - 1987/1994)**
- **GRÁFICO 6 - PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS FONTES DE RECURSOS NO TOTAL DA RECEITA (VALORES ARRECADADOS - MÉDIA ARITMÉTICA DOS ANOS - 1987/1994)**
- **GRÁFICO 7 - COMPARATIVO ENTRE O ICMS E AS DEMAIS RECEITAS DO ESTADO (VALORES ORÇADOS E ARRECADADOS - 1987/1994)**

- GRÁFICO 8 - COMPARATIVO ENTRE O ICMS E DEMAIS RECEITAS DO ESTADO (VALORES ORÇADOS - MÉDIA ARITMÉTICA DOS ANOS - 1987/1994)
- GRÁFICO 9 - COMPARATIVO ENTRE O ICMS E DEMAIS RECEITAS DO ESTADO (VALORES ARRECADADOS - MÉDIA ARITMÉTICA DOS ANOS - 1987/1994)
- GRÁFICO 10 - COMPARATIVO ENTRE AS DESPESAS ORÇADAS COM AS REALIZADAS DO ESTADO (1987/1994)
- GRÁFICO 11 - COMPARATIVO ENTRE AS DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL (VALORES ORÇADOS E REALIZADOS - 1987/1994)
- GRÁFICO 12 - DESPESA SEGUNDO AS CATEGORIAS ECONÔMICAS (VALORES ORÇADOS - MÉDIA ARITMÉTICA DOS ANOS - 1987/1994)
- GRÁFICO 13 - DESPESA SEGUNDO AS CATEGORIAS ECONÔMICAS (VALORES REALIZADOS - MÉDIA ARITMÉTICA DOS ANOS - 1987/1994)
- GRÁFICO 14 - DESPESAS SEGUNDO AS SUBCATEGORIAS ECONÔMICA (VALORES ORÇADOS - MÉDIA ARITMÉTICA DOA ANOS - 1987/1994)
- GRÁFICO 15 - DESPESA SEGUNDO AS SUBCATEGORIAS ECONÔMICAS (VALORES REALIZADOS - MÉDIA ARITMÉTICA DOS ANOS - 1987/1994)
- GRÁFICO 16 - EVOLUÇÃO DA DESPESA TOTAL POR FUNÇÃO GOVERNAMENTAL (VALORES ORÇADOS E REALIZADOS - 1987/1994)
- GRÁFICO 17 - DESPESA POR FUNÇÃO GOVERNAMENTAL (VALORES ORÇADOS - MÉDIA ARITMÉTICA DOS ANOS - 1987/1990)

- GRÁFICO 18 - DESPESA POR FUNÇÃO GOVERNAMENTAL (VALORES REALIZADOS - MÉDIA ARITMÉTICA DOS ANOS - 1987/1990)
- GRÁFICO 19 - PARTICIPAÇÃO DOS INVESTIMENTOS NO TOTAL DAS DESPESAS GOVERNAMENTAIS (VALORES ORÇADOS - MÉDIA ARITMÉTICA DOS ANOS - 1991/1994)
- GRÁFICO 20 - PARTICIPAÇÃO DOS INVESTIMENTOS NO TOTAL DAS DESPESAS GOVERNAMENTAIS (VALORES REALIZADOS - MÉDIA ARITMÉTICA DOS ANOS - 1991/1994)
- GRÁFICO 21 - DESPESA POR FUNÇÃO GOVERNAMENTAL (VALORES ORÇADOS - MÉDIA ARITMÉTICA DOS ANOS - 1991/1994)
- GRÁFICO 22 - DESPESA POR FUNÇÃO GOVERNAMENTAL (VALORES REALIZADOS - MÉDIA ARITMÉTICA DOS ANOS - 1991/1994)

RESUMO

O orçamento é uma técnica que indica o que o governo pretende realizar com os recursos arrecadados e muitas vezes escassos. Esta técnica permite o tratamento mais correto dos problemas governamentais no estabelecimento de prioridades, na distribuição de recursos e controle da execução e na avaliação de resultados.

Esta monografia mostra a técnica orçamentária desde os tempos mais remotos, demonstrando que o modelo tradicional está ultrapassado, dando lugar ao chamado Orçamento-Programa, que trata os gastos governamentais de uma maneira planejada, onde a ênfase recai naquilo em que o governo tenciona realizar em benefício da sociedade.

No primeiro capítulo é demonstrada a preocupação com a realização dos gastos governamentais, tendo como ponto de referência os outros países mais desenvolvidos que demonstram um desempenho muito satisfatório desta ação.

Novos paradigmas estão aparecendo e o nosso país precisa se adequar para fazer frente aos constantes desafios que aparecem. A busca constante do equilíbrio é fator primordial para a consecução dos objetivos do governo. O controle dos gastos do governo credencia o país a buscar novos horizontes de desenvolvimento, sustentado num rigoroso equilíbrio entre a receita e a despesa.

A técnica orçamentária é um instrumento de controle dos gastos governamentais. É preciso dar mais importância a estas questões, e se bem utilizada, os resultados não demorarão a aparecer.

O capítulo 2 demonstra a abrangência da ação pública na economia, onde os Estados assumiram funções importantíssimas na expansão econômica e social dos países modernos. Além disso, este capítulo evidencia a importância da receita e da despesa como instrumento de política governamental.

No capítulo 3 são demonstrados vários conceitos de orçamento público, desde os tempos mais remotos aos atuais, focalizando, inclusive, o ponto onde esta técnica aliou-se ao planejamento, culminando com o chamado Orçamento-Programa. Além disso enfatiza a evolução do orçamento público em outros países, no Brasil e no Estado de Santa Catarina. A importância de países como Inglaterra, França e Estados Unidos da América do Norte é determinante na evolução desta técnica tão importante para o controle dos gastos

governamentais. Faz, ainda, uma ampla investigação do atual processo orçamentário brasileiro e catarinense, com regras estabelecidas pelas Constituições Federal e Estadual, que obrigam a União e o Estado a observarem a importância do planejamento na realização de seus gastos. Para tanto, obriga-os a confeccionarem o plano-plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, com suas novas abrangências, quais sejam: orçamento fiscal, orçamento de seguridade social e orçamento de investimentos.

O capítulo 4 demonstra como o Estado de Santa Catarina trata seus ingressos de recursos. Neste capítulo é feita uma investigação do comportamento da receita do governo do Estado, compreendido entre 1987 até 1994, caracterizando os problemas conjunturais daquele período, destacando a supremacia do ICMS na estrutura arrecadadora catarinense.

O capítulo 5 demonstra a despesa do Estado de Santa Catarina e as suas diferentes fases. Assim como no capítulo anterior, este capítulo tenciona demonstrar o comportamento da despesa governamental no período compreendido entre 1987 até 1994, caracterizando, também, os problemas conjunturais existentes naquele momento, agora no âmbito da despesa.

Outro fator importante deste capítulo é que através da despesa governamental consegue-se distinguir o comportamento de duas gestões governamentais, analisando os planos dos governos do governador Pedro Ivo Campos e do governador Vilson Pedro Kleinubing.

Esta monografia, portanto, tenta fazer um apanhado histórico do orçamento público, desde a sua implantação como uma técnica de controle dos gastos governamentais, além de determinar o papel importante dos Estados Modernos na formação da atual estrutura orçamentária. Demonstra a importância do relacionamento com o planejamento e ressalta a relevância das Constituições Federal e Estadual no avanço do controle orçamentário dos gastos públicos. Por fim avalia o comportamento de dois períodos de governos distintos, demonstrando os problemas ainda existentes na utilização desta técnica tão importante.

CAPÍTULO I

1 - INTRODUÇÃO

1.1 - PROBLEMÁTICA

Após várias décadas de crescimento e industrialização e de um longo período de estagnação econômica e instabilidade política nos anos 80, o Brasil vive, nesta última década do século, um momento crucial de sua história. Surgiu a democracia, mas ao mesmo tempo, o país herdou problemas sociais e econômicos que representam desafios para a sociedade e o governo.

Durante as décadas de 60 e 70, o Brasil obteve um acelerado crescimento econômico, através da grande industrialização e da urbanização das cidades, criando as bases para um maior desenvolvimento. No entanto, esse crescimento gerou desordens de cunho social que agora exigem medidas urgentes para reorganizar a economia e a sociedade brasileira.

Na década de 80, a inflação e a desorganização do setor público, aliados a outros fatores, dificultaram a retomada do crescimento e a modernização do país. Enquanto isso, outros países conseguiram um acelerado crescimento econômico e social, repercutindo sobre o destino do Brasil.

Um novo paradigma de desenvolvimento mundial está aparecendo e o Brasil tem que se adequar para poder competir em igualdade de condições com os outros países, no que diz respeito as novas regras econômicas e comerciais e as mudanças da base técnica, que precisam rapidamente de transformações.

O Brasil tem grandes possibilidades de ocupar espaços no cenário mundial, mas a necessidade de encontrar soluções para as questões existentes no momento, que impedem o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida, tornam-se urgentes.

Todos os Estados da Federação tem a sua responsabilidade na consecução dos objetivos de políticas governamentais. Se cada unidade de federação utilizar os instrumentos

que tem em mãos de forma adequada, o conjunto fará com que apareça uma nação desenvolvida e inserida no contexto do mundo atual.

O Estado de Santa Catarina, com suas potencialidades, tem executado suas funções de maneira satisfatória, cabendo ao governo a tarefa de introduzir elementos que proporcionem o desenvolvimento econômico e social de sua população.

Ao Estado cabe a responsabilidade de suprir as necessidades de infra-estrutura, para que o setor produtivo tenha condições de oferecer novos postos de trabalho, bem como aumentar a sua produção. Além disso, o Estado tem a responsabilidade de assegurar à população saúde, instrução, moradia, segurança, etc. Mas, para que isto aconteça, é preciso que o país se estruture, para atender as necessidades mais urgentes da sociedade.

O aumento crescente das despesas públicas nos países tem preocupado os governos, já que estes investem no crescimento das funções administrativas, de segurança, bem-estar social, educação, saúde, além da intervenção direta e indireta no processo produtivo. Estes gastos, muitas vezes, não correspondem ao total da receita dos governos, razão pela qual acontece o déficit público.

As Constituições brasileiras têm se preocupado com os gastos públicos, tanto que nelas estão contidas, além de outros assuntos importantes, as regras que determinam a obrigatoriedade do desenvolvimento de ações referentes aos orçamentos públicos.

Especificamente, a Constituição brasileira de 1988 introduziu como obrigação a elaboração do Plano Plurianual, que indica o papel exato do orçamento como instrumento de ligação entre o sistema de planejamento e o de finanças. Outra obrigação foi a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que constitui-se num conjunto de regras governamentais que orienta a elaboração e a execução dos orçamentos anuais. Além disso, inseriu como norma para a elaboração dos orçamentos anuais, as figuras do orçamento fiscal, orçamento de investimentos e o orçamento de seguridade social.

Seguindo a mesma linha da Constituição Federal de 1988, a Constituição do Estado de Santa Catarina do ano seguinte, preocupa-se com a prática orçamentária, vinculando os gastos públicos a um processo de se inicia com um plano plurianual, passando por um instrumento que serve de ligação entre o plano plurianual e o orçamento anual, traçando as diretrizes de governo para cada ano, chamado de "LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias". Além disso, estrutura a execução orçamentária em três níveis distintos, assim chamados: orçamento fiscal, orçamento de seguridade social e orçamento de investimentos.

É com a finalidade de controlar com mais vigor os gastos públicos que os constituintes de 1988, no caso da União e de 1989 em Santa Catarina, como representantes da sociedade, introduziram mecanismos mais eficazes nas Constituições em vigor, no que diz respeito a elaboração, execução, controle e avaliação do orçamento público federal e estadual, visando a contínua melhoria da qualidade de vida de seu povo.

A constante preocupação governamental deve ser dada ao controle dos gastos públicos, pois os maiores problemas aparecem no interior das administrações públicas, em vista do mal uso dos recursos. Para que o Estado consiga obter um desenvolvimento satisfatório, tendo como base os recursos governamentais, precisa se organizar e uma das formas mais eficazes é o controle orçamentário de suas contas. Para tanto, as Constituições em vigor introduziram novos mecanismos que, se observados, produzirão resultados num prazo muito curto, já que a população, tendo como representantes os políticos eleitos por ela poderá acompanhar mais de perto os aspectos orçamentários de controle dos recursos públicos aplicados no desenvolvimento econômico e social.

Para que o Brasil e particularmente o Estado de Santa Catarina participem de uma maneira mais eficiente da evolução atual, seria necessário observar os aspectos relacionados às suas contas. Sem isso seria impossível participar ativamente do desenvolvimento mundial.

1.2 - OBJETIVOS

1.2.1 - Objetivo Geral

Analisar o Orçamento Público, destacando-o como instrumento de política governamental, a sua evolução e a gestão dos recursos públicos no Estado de Santa Catarina, no período de 1987 a 1994.

1.2.2 - Objetivos Específicos

1. Apresentar o orçamento público desde os conceitos mais remotos, os princípios orçamentários, o orçamento-programa e sua evolução, inserindo no contexto da monografia.

2. Caracterizar a abrangência do plano plurianual e das diretrizes orçamentárias para a elaboração dos orçamentos anuais, ressaltando, com isso, a importância da articulação do planejamento e orçamento no processo orçamentário e os benefícios que trouxeram as modificações inseridas nas Constituições federal e estadual, com relação à melhoria dos gastos públicos.

3. Verificar a importância das receitas e despesas públicas como instrumento de política governamental.

4. Analisar a evolução da receita e da despesa ocorrida no período compreendido entre 1987 a 1994 em Santa Catarina, estudando o tratamento dado às receitas por categorias econômicas, despesas por categorias econômicas e despesas por função governamental.

5. Analisar os planos de governo dos anos estudados a fim de verificar se as suas prioridades correspondem aos valores utilizados para tais fins.

1.3 - METODOLOGIA

Para que os objetivos sejam atingidos será realizada uma ampla investigação nas bibliografias existentes, extraindo informações pertinentes a estruturação da presente monografia, procurando adequar o assunto aos problemas econômicos estudados no campo das ciências econômicas.

Desta forma a consolidação da monografia se dará através de uma investigação histórica, onde o conhecimento dos fenômenos observados ao longo do tempo viabilizarão os estudos analíticos posteriores.

Tendo conhecimento dos fenômenos históricos observados ao longo do tempo, passa-se para a utilização do método analítico, a fim de obter-se resultados do processo orçamentária em Santa Catarina, além dos resultados das aplicações da atual legislação orçamentária. Além disso são procedidas análises das prestações de contas e leis orçamentárias do período estudado, extraindo informações que farão parte de tabelas e gráficos, com a intenção de submeter os dados a comparações entre os valores orçados e realizados.

De posse das informações extraídas das prestações de contas e das leis orçamentárias do período estudado, serão confeccionadas as seguintes tabelas:

Tabela I - Evolução da Receita do Estado de Santa Catarina (1987-1994)

Tabela II- Evolução da Despesa do Estado de Santa Catarina por Categorias Econômicas (1987-1994)

Tabela III- Evolução da Despesa do Estado de Santa Catarina por Função Governamental (1987- 1994)

Para que os resultados das investigações nas prestações de contas e nas leis orçamentárias anuais do período estudado tenham coerência, utilizar-se-á o método auxiliar estatístico, onde os valores das tabelas, que gerarão gráficos, terão preços de dezembro de 1994, através do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna, da Fundação Getúlio Vargas, base agosto=100.

Esta metodologia permitirá uma comparação entre os anos estudados, extraindo dos valores observados a inflação do período, refletindo valores reais para as tabelas analisadas.

CAPÍTULO II

2 - A IMPORTÂNCIA DA AÇÃO PÚBLICA

No decorrer dos séculos, vê-se que o Governo, cada vez mais, interfere na economia. As suas funções expandiram-se consideravelmente neste século e a conclusão que se tira é de que essa interferência tende a continuar por muito tempo. Mesmo que a intervenção estatal, em momento liberalizante como o atual, esteja diminuindo, percebe-se que as questões de segurança pública e de energia, por exemplo, ainda permanecem em poder do Estado. Portanto, as questões de soberania permanecerão sempre em poder estatal.

2.1. O Papel dos Estados Modernos

No decorrer dos séculos vê-se que o Governo, cada vez mais, interfere na economia. As suas funções expandiram-se consideravelmente neste século devido as falhas do sistema de mercado, necessitando, então, de intervenção governamental para manter ou melhorar o bem-estar social. Os Estados modernos assumiram ações de desenvolvimento econômico e social, que interferem sobremaneira nos destinos dos países.

Existem características a serem observadas quando da intervenção do governo na economia. A indivisibilidade do produto é um fator importante, já que a característica principal dos produtos e serviços classificados neste item é que o consumo não pode ser medido considerando-se o grau de riqueza das pessoas e sim pela necessidade da população em receber tal benefício.

Os bens indivisíveis são classificados como bens puros, que só podem ser oferecidos pelo governo, já que não se pode estabelecer preços através do sistema de mercado. Como exemplo pode-se citar a segurança nacional e a justiça, funções onde o governo destina-se recursos necessários para a obtenção dos serviços, beneficiando a população.

O governo também intervêm na economia tendo como preocupação os problemas ocasionados pelas externalidades. Neste caso a ação governamental torna-se importante devido aos aspectos relacionados a produção de bens e serviços prestados à sociedade que poderão

ser prejudicados por algum fator alheio a produção. A correção dos efeitos negativos das externalidades é uma função do governo, já que ele atua preventivamente orientando os infratores causadores dos problemas sociais. Uma empresa, ao poluir um rio ou o ar, a poluição sonora e ambiental, o tráfico de drogas só serão eliminados através da participação do governo, por intermédio de legislação específica, de multas e trabalhos educativos.

O custo de produção decrescente e mercados imperfeitos são fatores a serem observados quando da intervenção governamental na economia. A alta tecnologia empregada na produção por certas firmas causam um custo de produção decrescente, acarretando, por consequência, uma concentração do mercado, desfazendo as condições ideais de concorrência perfeita. Poucos vendedores estabelecerão seus preços abaixo daqueles que não conseguiram baixar seus custos de produção caracterizando a concentração do mercado. O governo deve intervir neste tipo de mercado destruindo os produtos monopolizados, oligopolizados e de concorrência monopolística através de legislação preventivas e esclarecedoras.

Os riscos de incertezas na oferta de bens são, por último, fatores que determinam a intervenção do governo na economia. A falta de conhecimento perfeito das condições de mercado, a certeza da maximização dos lucros e a escassez de recursos produtivos fazem com que a produção de determinados bens possam ser afetados. Cabe ao governo incrementar a produção de bens e serviços através de subsídios e incentivos fiscais para que as firmas possam produzir na sua plenitude e propiciar à população o bem-estar social.

No decorrer dos tempos várias escolas ideológicas foram aparecendo tentando redefinir a intervenção estatal na economia. Com base em EULER (1992, p.38), várias correntes de pensamento têm posições distintas frente ao papel do Estado. A escola liberal clássica postulava que as despesas públicas deveriam interferir o mínimo possível na economia, devendo os gastos ser dirigidos à defesa nacional, ordem pública e administração do Estado. A escola intervencionista recomenda que além do Estado exercer funções de caráter social, como educação, saúde, bem estar, deve também dar condições de infraestrutura para que aconteça o desenvolvimento do setor privado. Este critério estabelece o desenvolvimento capitalista com ajuda estatal. A teoria socialista considera que é responsabilidade exclusiva do Estado o desenvolvimento econômico-social.

O importante a observar é que o aumento da participação do Estado na economia, deve-se a distintos fatores que definem a atual estrutura de diversos países, bem como a questão econômica de natureza global como a depressão econômica da década de 30, as duas

grandes Guerras Mundiais, além da preocupação constante com o problema do desenvolvimento econômico. Tais questões constituem-se em relevantes causas para a alteração do modo de intervenção do setor público na economia.

Portanto, a intervenção do Estado na economia deu-se pela necessidade da produção de bens e serviços não fornecidos pelo setor privado e por fatores externos causados pela depressão econômica da década de 30, guerras mundiais e necessidade de crescimento econômico dos países menos desenvolvidos. Segundo MUSGRAVE (1980, p.06), a classificação tradicional das atribuições econômicas governamentais são enquadradas em três categorias:

- assegurar o ajustamento na alocação de recursos;
- assegurar o ajustamento na distribuição da renda e da riqueza; e
- assegurar a estabilidade econômica

Quanto ao ajustamento na alocação dos recursos por parte dos governos, o objetivo principal é a oferta de bens e serviços à sociedade e não produzidos pelo sistema privado. “O governo, utilizando os recursos e os mecanismos fiscais disponíveis, aloca recursos primeiramente na produção e oferta dos bens públicos puros. As características apresentadas por esses bens deixam claro que eles jamais seriam oferecidos pelo setor privado, devido a sua inviabilidade econômica”. (RIANI, 1990, p.37) Os bens classificados como puros são aqueles em que não há lucros embutidos na sua produção.

Além dos bens ditos puros, a alocação dos recursos por parte do governo também é direcionado à produção e oferta de bens de caráter social, onde o governo complementa a oferta feita pelo setor privado. É o caso da educação e saúde, por exemplo.

A alocação de recursos por parte do governo também é importante na produção e distribuição de bens econômicos. Fatores externos e mercados imperfeitos determinam a não produção de determinados bens e serviços importantes por parte da iniciativa privada, cabendo, então, ao Estado a produção e distribuição destes bens. Energia elétrica, siderurgia, fornecimento de água e outros, que têm características de bens econômicos e que deveriam ser fornecidos pelo setor privado são exemplos importantes do direcionamento dada aos governos na produção desses bens e serviços.

O governo também interfere na economia ajustando a distribuição de renda e da riqueza. “Uma série de fatores, tais como oportunidade educacional, mobilidade social, estrutura de mercado etc. contribuem para que haja distribuição de renda de forma bastante desigual. Assim, a função de distribuição do governo tem como principal objetivo a distribuição de renda e de riqueza na sociedade, tornando-a menos desigual possível”. (RIANI, 1990, p. 30) A redistribuição de renda é geralmente determinada pelo governo através da tributação e transferências (pensões, aposentadorias, gastos com previdência, etc.), além de legislações específicas determinando o valor do salário mínimo, proteções tarifárias, subsídios, etc.

Já a função de ajustamento visando a estabilidade econômica utiliza instrumentos macroeconômicos necessários para manter certo nível de utilização de recursos e estabilizar o valor da moeda. “Esta função surge para assegurar um desejável nível de pleno emprego e estabilidade de preços que não são automaticamente controlados pelo sistema de mercado. Assim, quando a economia está num período de desemprego e/ou inflação, a função de estabilização do governo atua no sentido de minimizar esses problemas, procurando manter um tolerável nível de preços”. (RIANI, 1990, p. 39)

O governo, através da intervenção na economia visa, ainda, estabilizar a economia diminuindo o desemprego aumentando o nível de demanda no mercado, elevando seus gastos ou diminuindo seus tributos. Tenta diminuir a inflação diminuindo a demanda, reduzindo seus gastos e seus tributos, reduzindo, com isso, o seu nível de demanda e preços praticados pelo mercado

Portanto, cabe ao Estado, onde o setor privado está ausente ou parcialmente presente, a manutenção do bem-estar da sociedade. A alocação de recursos em atividades essenciais, tais como: saúde, educação, transporte, segurança, etc., são importantes para manter ou aumentar o nível de desenvolvimento de uma sociedade. É sabido que o setor privado só trará benefícios à sociedade se a produção de bens ou serviços trouxerem lucros a sua atividade. Então, a atuação do governo é justificada a partir do momento em que o setor privado não se interessar pela atividade que é considerada importante.

2.2. As Receitas e as Despesas Públicas e suas Implicações como Instrumento de Política Governamental

O orçamento é uma das ferramentas utilizadas pelo setor público para dirigir a economia de um País, Estado, ou Município. A sua influência varia de país para país, de acordo com a importância da ação pública no contexto da atividade econômica. Este instrumento de política fiscal reflete a atividade econômica de uma nação, repercutindo nas ações governamentais de alocação de recursos, distribuição de renda e riqueza e estabilização da economia, determinando, em parte, o nível da atividade econômica global. Estas ferramentas constituem “os instrumentos de política fiscal - tributação, despesas e administração da dívida pública” (BURKHEAD, 1971, p. 79). devendo funcionar de maneira coordenada e integrada com os instrumentos monetários e de crédito.

A função econômica da receita pública tanto pode ser o de financiador do gasto governamental, como o “meio de controle do volume das despesas no setor privado” (BURKHEAD, 1971, p. 80). Portanto, a receita governamental constitui-se num instrumento fiscal, na medida em que permite a consecução dos objetivos de política econômica.

Quanto ao objetivo de crescimento econômico, por exemplo, “as barreiras aduaneiras ou isenções, estimulam o crescimento de setores da economia; a tributação sobre terras improdutivas induz o crescimento da produção agrícola” (CURSO DE ORÇAMENTO DO SETOR PÚBLICO, 1994, p. 10).

Relativamente ao objetivo da estabilização da economia, “a elevação da carga tributária reduz os níveis de demanda, propiciando a estabilidade de preços; a tributação de importações e o incentivo às exportações, permitem a correção do equilíbrio da balança comercial” (CURSO DE ORÇAMENTO DO SETOR PÚBLICO, 1994, p. 10).

Sobre a repartição da renda e da riqueza, considera-se, por exemplo, “os efeitos da redução de alíquotas para produtos de consumo popular e a aplicação de alíquotas progressivas, consideradas as faixas de renda ou de propriedade”. (CURSO DE ORÇAMENTO DO SETOR PÚBLICO, 1994, p. 10)

É importante considerar sempre outros instrumentos de política, para que não haja conflitos entre objetivos. É o caso citado acima em que, por exemplo, “a elevação da carga tributária, que reduzindo os níveis de demanda, propicia a estabilidade de preços, mas acarreta, ao mesmo tempo, a redução do nível de emprego na economia” (CURSO DE ORÇAMENTO DO SETOR PÚBLICO, 1994, p. 10).

Já a despesa pública constitui um fator importante na consecução da política governamental. É também um instrumento de política fiscal, porque, através dela, “a natureza e o volume das despesas governamentais irão afetar os níveis de renda do setor privado e na distribuição, bem como os preços e alocação de recursos” (BURKHEAD, 1971. p. 81).

Pode-se demonstrar a despesa pública como um fator preponderante no objetivo de crescimento econômico, repartição da renda e estabilidade econômica.

Ao objetivo de crescimento econômico pode-se associar, por exemplo, “a utilização da despesa como instrumento, no incentivo de investimentos em capitais fixos e nos subsídios à produção de recursos, com o objetivo de estímulo a determinado setor, como o caso de subsídios para fertilizantes, beneficiando o setor agrícola” (CURSO DE ORÇAMENTO DO SETOR PÚBLICO, 1994, p.22).

A repartição da renda, no âmbito regional, se dá através de “alocação espacial dos gastos. No caso do Brasil, a Constituição de 1988 obriga a transferência compulsória de recursos, através dos Fundos de Participação dos Estados, dos Municípios e em programas de financiamento ao setor produtivo do Norte, Nordeste e Centro Oeste. A transferência voluntária de recursos orçamentários poderá também ser considerada na redução dos desequilíbrios regionais de renda. Quanto a repartição de renda entre grupos sociais, pode-se promover a redução do preço final dos produtos de consumo popular, por exemplo” (CURSO DE ORÇAMENTO DO SETOR PÚBLICO, 1994, p.22).

Relativamente à estabilização econômica, “a redução de gastos como instrumento de política, pode ser utilizada para a diminuição da demanda, visando a estabilidade de preços; o subsídio por produtos exportáveis pode promover a correção do equilíbrio do balanço de pagamentos e a antecipação de gastos governamentais pode estabilizar os níveis de emprego.”(CURSO DE ORÇAMENTO DO SETOR PÚBLICO, 1994, p. 22).

Por fim, cabe observar que o uso da receita e da despesa como instrumento de política fiscal é de extrema relevância, desde que sejam utilizadas de forma inteligente e harmoniosa, sob pena de serem manipuladas atropeladamente, prejudicando a utilização de outros instrumentos que também são importantes para acelerar o crescimento econômico, repartir melhor a renda e estabilizar a economia.

CAPÍTULO III

3 - O ORÇAMENTO PÚBLICO

3.1. Conceitos

Vários autores tratam de conceituar o orçamento público. Todos eles, ao analisá-lo de forma mais moderna, não esquecem de colocar o planejamento como um instrumento de suma importância para a consecução de objetivos do governo. Isto acontece devido ao fato de que o orçamento e o planejamento devem atuar de forma concatenada, a fim de espelhar, em termos financeiros, toda a programação governamental.

Orçamento público é um “ato político administrativo periódico de programação financeira pública, envolvendo autorização e limitação para realizar despesas e para tributar” (VIDIGAL, 1973, p. 230).

Como pode-se observar, o conceito acima enfatiza o caráter financeiro do orçamento, não determinado o aspecto físico representado por metas a alcançar para determinado período de tempo. A autorização e limitação a que se refere o autor, está condicionada a participação parlamentar no processo orçamentário. Mas, os mesmos atos legais que autorizam e limitam a execução dos orçamentos anuais, também determinam que as receitas públicas serão sempre estimadas. É um conceito incompleto e puramente financeiro.

Orçamento público é um “plano de trabalho expresso em uma relação de ações a realizar e de recursos necessários à execução” (BELCHIOR, 1971, p. 9).

O autor enfatiza claramente a interligação que existe entre o planejamento e o gasto propriamente dito quando cita que o orçamento é um plano de trabalho. Mas, nem sempre o que é planejado é executado, já que no decorrer do exercício financeiro, as receitas e as despesas governamentais podem sofrer variações. Portanto, nem sempre os recursos são os necessários a execução do plano de trabalho.

“O orçamento público é um instrumento político que tem por objetivo assegurar o controle, pelas Assembléias Representativas, das atividades econômico-financeira do executivo” (CRUZ, 1986, p. 34).

Este conceito caracteriza-se por demonstrar a efetiva participação no processo orçamentário do Poder Legislativo.

“O orçamento é uma técnica cujo maior significado moderno consiste precisamente em ligar os sistemas de planejamento e de finanças, pela expressão quantitativa financeira e física dos programas de trabalho do governo” (MACHADO e REIS, 1995, p. 12).

O autor dá ênfase ao relacionamento do plano de trabalho com o desembolso de recursos financeiros, demonstrando que a técnica denominada “orçamento-programa” está inserida no contexto do processo orçamentário brasileiro atual.

Por fim, e procurando contribuir com um conceito, percebe-se que o orçamento público é uma ferramenta de ligação entre o planejamento e a área financeira que, através de autorização legal, estima a receita e fixa a despesa para um determinado período de tempo, respeitando o plano plurianual e as diretrizes orçamentária do período.

3.2. O Orçamento-Programa e seus Princípios¹

O orçamento-programa utilizado na União e em todos os Estados e Municípios do Brasil, é entendido como sendo um plano que expressa em termos físicos e financeiros, para um período de tempo definido, o programa de operações de um governo, os recursos a serem utilizados no seu desenvolvimento e os meios de seu financiamento.

A característica fundamental do orçamento-programa é a de possibilitar a ligação entre os sistemas de planejamento e de finanças, permitindo que os planos medidos em unidades físicas, sejam expressos em termos financeiros. Em outras palavras, é possível a mensuração, em termos físicos e financeiros, das ações definidas nos orçamentos.

O orçamento-programa mudou o enfoque de bens e serviços a adquirir da técnica anterior, denominada orçamento tradicional, para serviços a executar, permitindo um controle adequado na verificação de que até que ponto os programas contidos no orçamento foram executados. Ou seja, permite o controle das realizações físicas, além dos aspectos tradicionais. O orçamento-programa constitui-se num documento dinâmico, pois apresenta um plano, destacando metas e objetivos, a responsabilidade pelos gastos e os meios financeiros.

¹ Base em SILVA, Lino Martins, 1988, p. 33-41

Com relação aos princípios orçamentários, observa-se que, através dos tempos e nas várias experiências orçamentárias foram normatizados, a fim de orientar a elaboração, execução e controle dos orçamentos públicos. No Brasil utiliza-se os seguintes princípios:

a) anualidade: No Brasil, de acordo com o artigo 34 da Lei nº 4.320, o orçamento deve ser anual, coincidindo com o ano civil. Em certos países, como nos Estados Unidos e na Itália, o ano fiscal corresponde ao período de 1º de julho à 30 de junho do ano seguinte;

b) unidade: consiste em determinar que o orçamento deve ser único, devendo constar todas as contas orçamentários num único documento.

Este foi o princípio mais violado durante o tempo, porque as sucessivas crises determinavam que os governos precisavam de orçamentos paralelos para abafá-las. Este princípio foi sofrendo variações até chegar ao instante em que concebe-se a coexistência de vários orçamentos que, consolidados, constituem um único documento a ser enviado ao Legislativo. Esta é a concepção atual;

c) universalidade: o orçamento deve incluir todas as receitas e despesas de todos os Poderes, Órgãos e Fundos, tanto da administração direta quanto da indireta. Este princípio estabelece que todas as receitas e despesas devem constar da lei orçamentária pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

d) exclusividade: o orçamento deve conter apenas matéria orçamentária e não conter dispositivos que não o financeiro, ressalvando o disposto no parágrafo 5º do artigo 120 da Constituição do Estado de Santa Catarina, que autoriza a abertura de créditos suplementares e contratação de operação de crédito.

Os casos específicos estão autorizados na própria lei orçamentária, que autoriza a abertura de créditos suplementares e realização de operações de crédito por antecipação de receita até certo limite

e) especificação: as receitas e as despesas devem ser autorizadas em parcelas discriminadas em não englobadas, ou seja, as receitas e as despesas devem ser classificadas com um nível de desagregação tal, que facilite a análise. Esta regra refere-se à classificação da receita e da despesa, conforme determina a Portaria SOF/SEPLAN nº 06, de 09 de junho de 1982, atualizada pela Portaria SOF/SEPLAN nº 037, de 02 de agosto de 1989 (anexo I), e de conformidade com o que estabelece a Portaria SOF nº 08, de 04 de fevereiro de 1985 (anexo II).

f) publicidade: o conteúdo do orçamento deve ser divulgado para conhecimento público. Refere-se especificamente a um princípio democrático do conhecimento público na condução da coisa pública.

g) equilíbrio: consiste em determinar que as despesas autorizadas não podem ser superiores às receitas estimadas num certo período. O orçamento não deve ser superavitário e nem deficitário, pois ambos são criticáveis em razão de não satisfazer a população. “O orçamento superavitário não estaria, certamente, satisfazendo as necessidades atuais da população e esta estaria sofrendo uma carga tributária não revertida em seu benefício. Paradoxalmente, o déficit continuado também é criticável, já que sua ocorrência implica a transferência de carga tributária que deveria ser suportada pela população atual” (SILVA, 1988, p. 35).

h) programação: com a evolução do orçamento, este princípio incorporou-se à técnica do orçamento - programa. O Estado precisou utilizar o orçamento para racionalizar os gastos públicos e, para tanto, lançou mão do princípio da programação para fazer a ligação entre o planejamento e as despesas públicas.

i) não afetação das receitas: nenhuma parcela da receita geral poderá ser reservada ou comprometida para atender a determinados gastos. É o princípio do recolhimento de todos os recursos a uma caixa única do Tesouro e que nenhuma receita de tributos poderá estar vinculada a determinada despesa.

3.3. Evolução do Orçamento Público em Outros Países

Através da história observa-se que o conceito de Orçamento tem sofrido variações. Nem sempre existiu esse termo que hoje é tão comumente usado. Na moderna administração pública, o ato de prever e autorizar despesas num exercício financeiro cabe ao orçamento. Esta incumbência nem sempre foi observada em épocas mais remotas. O orçamento-programa, com a sua evolução, através da introdução dos princípios que norteiam a questão, é uma técnica que alia a programação tanto física como financeira de um governo. Se esta técnica for bem utilizada, certamente a gestão dos recursos públicos será correta.

O estudo do orçamento pode ser considerado do ponto de vista objetivo ou subjetivo. No aspecto objetivo, “designa o ramo das Ciências das Finanças que estuda a Lei do Orçamento e o conjunto de normas que se refere à sua preparação, sanção legislativa,

execução e controle (...). No aspecto subjetivo constitui a faculdade adquirida pelo próprio povo de aprovar a priori, por seus representantes legitimamente eleitos, os gastos que o Estado realizará durante o exercício” (SILVA, 1988, p. 21).

O orçamento, portanto, está ligado ao desenvolvimento dos princípios democráticos, ligado à vontade popular de escolher as obras e os serviços que achar melhor.

Nos Estados antigos, esta função não existia, cabendo ao soberano determinar a fixação dos impostos e os gastos públicos.

Mesmo que tenha-se observado algumas tentativas anteriores, o orçamento, efetivamente, teve origem na Inglaterra no ano de 1217, com a Carta Magna outorgada por João Sem Terra, onde aparece em seu artigo 12, a limitação do poder real com relação aos gastos públicos:

“Nenhum tributo ou auxílio será instituído no reino, senão pelo seu Conselho Comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante”.

No entender da grande maioria dos estudiosos do assunto, essa colocação constante da Carta Magna, significou o início do orçamento público.

Em 1628, foi criado o *“Petition of Rights”* (Petição de Diretos), que determinava que qualquer imposto só poderia ser instituído com autorização do Parlamento.

Em 1689, o Parlamento inglês baixou a *“Bill of Rights”* (Declaração dos Direitos Individuais), que entre outras coisas, garantia para si reuniões periódicas, onde deveriam ser votadas todas as autorizações para a cobrança de impostos.

Na França, a Revolução de 1789 foi um fator determinante para que existisse a preocupação com o orçamento público. Nesse país foi adotado o princípio do consentimento popular, onde a população deveria opinar sobre as questões relacionadas à cobrança de impostos.

Nos Estados Unidos, a revolução pela independência decorreu da imposição da Inglaterra pela cobrança de impostos, sem a consulta aos colonos. A população cansada de pagar pesados impostos lutou, desesperadamente, para acabar com esse vínculo e, através da independência, buscou a legitimação da cobrança dos tributos, dando início à preocupação do país com relação ao orçamento público.

O orçamento dos Estados Unidos começou efetivamente a se organizar a partir de 1910, com a criação da “Comissão de Economia e Eficiência”, encarregada de dar um verdadeiro impulso para o aperfeiçoamento da função orçamentária e, ainda, foi realizado um amplo estudo do funcionamento da administração federal, visando a sua modernização. Até este momento o orçamento era estruturado de acordo com a sua classificação, por objeto de gasto, caracterizando um tipo de instrumento que informava somente as coisas que o governo adquiriria e não as que realizava.

A forma mais primitiva do orçamento está caracterizada no que é chamado *orçamento tradicional*. Este tipo de orçamento tinha como meta a “previsão e autorização das receitas e das despesas. Seu objetivo básico, historicamente, foi sempre assegurar o controle que se fazia, através dos órgãos legislativos sobre as atividades financeiras dos órgãos do Executivo. Era um orçamento político, contábil e financeiro, apenas. Não tinha outra pretensão, não visava a outra finalidade. Sua função era ainda ordenar e coordenar os meios para atingir os fins propostos pela ciência das finanças que, então propugnava pela neutralidade como política financeira”. (SILVA, 1983, p 85)

O orçamento tradicional pode ser conceituado como um plano de trabalho expresso em termos financeiros para um determinado período, com seus meios de financiamento. Aponta os responsáveis pelos gastos e os objetos de despesas. A ênfase recai sobre os bens e serviços adquiridos, destacando os elementos de despesa: pessoal, material, etc. Esse tipo de orçamento, chamado “*tradicional*”, não executava tarefas relacionadas ao planejamento, ou seja, não continha informações referentes aos programas e projetos que iriam ser implementados. Dessa forma, era impossível obter resultados que ensejassem um relacionamento com um plano governamental.

Depois da Primeira Guerra Mundial e, em consequência da Depressão de 1929, o orçamento nos países mais desenvolvidos começou a ter maior importância. Para os economistas da época, o instrumento mais adequado para interferir nas oscilações econômicas era o orçamento, que deveria estimar a receita e fixar a despesa de cada governo, para cada exercício financeiro. O orçamento, antes desse momento de crises profundas na economia causadas por guerras e depressões econômicas, não tinha qualquer vínculo com o planejamento, já que poderia ser aproveitado para uma melhor captação de receita e uma forma adequada de realizar despesas.

Na Inglaterra, no princípio do século XX, o governo apresentou à Câmara dos Comuns um orçamento revolucionário que apresentava a receita como um instrumento de captação de recursos e a despesa, dispondo desses recursos, para realizar objetivos econômicos e sociais, representando a aproximação do orçamento ao planejamento. Esse documento representou um avanço muito grande, que mais tarde iria ser usado para ajustar as contas governamentais de vários países capitalistas.

Nos Estados Unidos, a aproximação do orçamento com o planejamento aconteceu em meados da década de 1930, em função das novas e revolucionárias classificações por projetos e programas apresentados pelo Departamento de Agricultura e da Administração do Vale do Tennessee. Logo depois, na Segunda Guerra Mundial, os departamentos militares americanos também adotaram o orçamento por programas. Depois disso, o enlace planejamento-orçamento tornou-se evidente, culminando com o aparecimento, já na década de 1960, do PPBS (Planning Programming and Budgeting System) - Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento. Os problemas econômicos enfrentados pelos americanos devido as fortes recessões, inflação alta e distúrbios urbanos, foram determinantes para que o PPBS fosse sepultado, com a justificativa de que não seria preciso planejar e programar um orçamento cuja economia se encontrava num caos. Em substituição ao PPBS, surgiu uma nova proposta na linha de inovações tecnológicas que se chamava "*Orçamento Base-Zero*", que tinha como característica o reexame, em cada exercício, de todos os programas e os cálculos para a consecução dos mesmos, redefinição do custo-benefício das atividades governamentais, caracterizando um método de controle e avaliação do orçamento em sintonia com o planejamento. Esse orçamento tinha a simpatia do Presidente Jimmy Carter, que se esforçou para implantá-lo no Governo Federal, no final da década de 1970².

Foi depois da Segunda Guerra Mundial, a partir da fundação das Nações Unidas, que o orçamento e o planejamento encontraram um respaldo maior, porque essa instituição começou a advertir da necessidade de planejamento governamental nos países, em função dos crescentes gastos do setor público.

A partir dos acontecimentos expostos acima, o orçamento obteve um papel muito importante na administração pública. A aplicação do orçamento, face a sua evolução, teve a responsabilidade de idealizar e executar uma política de gastos que propiciasse a estabilidade e o progresso econômico, pleno emprego e melhoria na qualidade de vida.

² Ver MACHADO JR., 1976, p.16.

Com a crescente intervenção estatal, as atividades ligadas ao orçamento foram se ampliando cada vez mais, transformando-se num instrumento de planejamento, direção e controle da administração pública³. Para respaldar a articulação entre o orçamento e o planejamento, a Organização das Nações Unidas buscou adequar, a partir de 1955, através do “**Manual de Orçamento por Programas e Realizações**”, a técnica orçamentária a um plano de desenvolvimento, comprometendo os dois instrumentos através de um vínculo que teria como objetivo, o crescimento da economia em função da organização dos gastos públicos. O orçamento por programas e realizações constituiu-se, “em uma autêntica reforma orçamentária, implicando numa mudança radical no trato da função orçamentária. Tanto assim, que já se constitui marco no meio técnico especializado, a referência, apenas, a duas modalidades de Orçamento: o que existia antes do Orçamento-Programa, ou seja, o Orçamento Tradicional e o Orçamento-Programa propriamente dito” (CÔRE, 1975, p. 170).

Até hoje vários países adotam o orçamento-programa, tendo em vista a facilidade de articulação entre o orçamento, com os objetivos de um plano de desenvolvimento onde a ênfase recai sobre as realizações e não sobre o que o governo adquire.

3.4. Evolução do Orçamento Público no Brasil⁴

No Brasil Colonial alguma organização orçamentária já era percebida, mesmo que sem muita clareza. Naqueles tempos, já existiam o Conselho Ultramarinho e o Conselho da Fazenda, dependentes de Portugal, que tratavam das questões orçamentárias da colônia.

Em 1808, com a vinda da Família Real para o Brasil, as finanças começaram a ser tratadas com maior responsabilidade. Foi criado o Erário Público (Tesouro) e, em consequência, o regime de contabilidade, dando maior sustentação à iniciativa real para fiscalizar as contas públicas.

Com a Constituição de 1824, a matéria orçamentária ganhou maior importância devido à exigência de elaboração de orçamentos formais por parte das instituições imperiais.

A Constituição Imperial de 1824, em seu artigo 172, estabelece que:

“O Ministro de Estado da Fazenda havendo recebido dos outros Ministros, os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará

³ Ver CORÊ, 1975, p.160.

⁴ Base em GIACOMONI, James, 1984, p. 34-68

na Câmara dos Deputados, anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e da despesa do Tesouro Nacional, do ano antecedente e igualmente, o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas”.

Vários problemas de organização nos mecanismos de arrecadação nas províncias, dificuldades de comunicação e com as normas legais, frustraram a implantação do orçamento na colônia nos primeiros anos.

Nessa Constituição, a separação dos poderes era clara, com o executivo exercendo as funções de elaboração da proposta orçamentária e a Assembléia Geral (Câmara dos Deputados e Senado) as funções de aprovação da lei orçamentária e à Câmara dos Deputados cabia, ainda, a responsabilidade de elaborar leis sobre quaisquer impostos.

Com a Constituição de 1891, sendo o Brasil uma República, a competência para elaborar o orçamento passou a ser do Congresso Nacional, fortalecendo, assim, o Poder Legislativo do país. Foi criado um Tribunal de Contas que auxiliava o legislativo no controle dos gastos do governo.

As províncias, com a Constituição de 1891, transformaram-se em Estados, que estabeleceram constituições próprias, assegurando-lhes autonomia. Com isso, os Estados iniciaram programas de obras públicas, bem como outras manifestações que caracterizavam uma situação em que o Governo Federal e os estaduais mantinham certa distância na execução dos seus programas. Mesmo assim, mantinham entre si, cooperação no planejamento, financiamento e exercício das funções públicas, que antes eram efetuadas somente para as áreas de transporte, imigração e política do café.

Na vigência da Constituição de 1891, foi criado o Código de Contabilidade da União em 1922, estabelecendo os procedimentos orçamentários, financeiros e contábeis da União.

A Revolução de 1930 trouxe transformações muito grandes ao setor público brasileiro. Representando o rompimento com o passado, ela caracterizou-se pela modernização do aparelho do Estado, destruindo o caráter puramente político vigente até aquela data e criando um Estado que se preocupava com os problemas econômicos e sociais.

No ano de 1930, apareceu o primeiro orçamento organizado aprovado no Brasil. Este foi aprovado por Decreto Legislativo, fixando a despesa e orçando a receita das províncias, para o exercício financeiro seguinte.

Na vigência da Constituição de 1934, a centralização das funções públicas ficou com o Governo Federal. O orçamento, nesta Constituição, foi tratado de forma importante e a competência da elaboração da proposta orçamentária foi atribuída ao Presidente da República. Ao Legislativo, coube a responsabilidade de votar e julgar, além da liberdade e emendar o orçamento, caracterizando, assim, uma participação dos Poderes Executivo e Legislativo, na elaboração da Lei do Orçamento.

De curta duração, a Constituição de 1934 foi substituída por uma Constituição centralista, em 1937. A estrutura federal do governo brasileiro foi destruída e substituída por uma estrutura fascista, nos modelos italiano e alemão. A partir dessa Constituição, o controle da Nação era exercido estritamente pelo Presidente da República, que tinha o poder de elaborar e decretar o orçamento público.

A autonomia dos Estados e Municípios, conquistada com a Constituição de 1891, foi liquidada. Com isso, o Presidente da República nomeava os interventores dos Estados e estes, os Prefeitos Municipais. Em cada estado foi criado um Departamento Administrativo, que em 1943, foi transformado em Conselho Administrativo, e aprovava os projetos de orçamento dos Estados e Municípios.

Em 1946, com a nova Constituição, o orçamento voltou a ser elaborado pelo Executivo, cabendo ao Legislativo a discussão e aprovação. Os legisladores voltaram a participar da elaboração do orçamento, já que as emendas eram novamente permitidas. A Constituição de 1946 consagrou certos princípios orçamentários que são seguidos até hoje, como: unidade, universalidade, exclusividade e especialização, além de definir o papel do Tribunal de Contas da União.

No Brasil, como nos demais países da América Latina, a técnica do orçamento-programa começou a ser implantada em 1960, tendo a CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina, uma grande participação na sua introdução, realizando diversos estudos voltados ao planejamento e orçamento, modernizando suas técnicas.

Em 1961, na Constituição do Estado da Guanabara, o orçamento-programa foi introduzido no Brasil.

No ano de 1964, foi instituída a Lei nº 4.320, que estatuiu normas para referente ao controle do processo orçamentário da União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

A Constituição Outorgada de 1967 deu importância muito grande ao orçamento, retirando da competência do Legislativo, a iniciativa de emendar ou instituir leis que visassem a criação ou aumento de despesas. O papel do Legislativo era o de simplesmente aprovar o projeto de lei oriundo do Poder Executivo.

Em 1967 foi instituído o decreto-lei nº 200, que efetivamente condicionou a elaboração e execução do orçamento público brasileiro, a um plano de ação.

A Constituição de 1988 inverteu o direcionamento anterior, retomando o direito do Congresso Nacional de criar despesas e emendar a proposta orçamentária do Executivo, recuperando para a área de decisões do Poder Legislativo, a prática do princípio da universalidade orçamentária, que determina que todo processo alocativo de recursos está sob a égide da Lei.

O orçamento público no Brasil sofreu influências importantes dos países mais desenvolvidos. Inicialmente dispndia seus recursos sem observar uma classificação programática, mas a partir do momento em que os países desenvolvidos começaram a programar suas despesas o nosso país também o fez. A intervenção das Organizações das Nações Unidas tratou de apresentar um manual de classificação por programas aos diversos países e o Brasil prontamente adotou, até chegar a forma mais moderna de programação orçamentária denominada orçamento-programa.

A Constituições brasileiras, por vezes determinava que o orçamento era um instrumento do Poder Executivo e outras vezes um instrumento do Poder Legislativo. Mas o que acontece até hoje é que cabe ao legislativo a responsabilidade de discutir e simplesmente votar a lei encaminhada pelo Poder executivo. Com a Constituição de 1988 este problema diminuiu um pouco, já que ao legislador cabe a tarefa de emendar a projeto de lei orçamentário se assim achar necessário.

No processo evolutivo do orçamento no Brasil aconteceram marcos importantes como a introdução do orçamento-programa na década de 60, pela CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina, órgão da ONU, responsável, dentre outras coisas, a introduzir a nova forma de encarar os gastos governamentais. Além disso a edição da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas para a elaboração, execução controle e avaliação dos orçamentos públicos no Brasil, do Decreto Lei 200/69 e das Constituições

brasileiras, inseriram definitivamente o Brasil no contexto dos países desenvolvidos em relação a programação das ações governamentais, permitindo um melhor desempenho nos gastos públicos.

3.5. O Atual Processo Orçamentário no Brasil

Atualmente o orçamento público está sendo organizado em função das regras estabelecidas pela Constituição Federal, no âmbito da União, e pela Constituição Estadual, a nível do Estado de Santa Catarina.

O orçamento público registra todos os recursos e todas as despesas dos governos, reunindo o orçamento fiscal, da seguridade social e o orçamento de investimento das empresas públicas e das sociedades de economia mista em que o estado detenha a maioria do capital social com direito a voto.

O orçamento é elaborado pelos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e consolidado pelo Poder Executivo, que tendo como limitação o equilíbrio entre a receita e a despesa, é obrigado a definir prioridades na aplicação dos recursos estimados. As prioridades para a elaboração da proposta orçamentária são definidas pelo Plano Plurianual e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, estabelecidas pelas Constituições Federal e Estadual.

3.5.1. Plano Plurianual

O planejamento de longo prazo é uma preocupação constante na Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964, onde aparecem as primeiras normas sobre o assunto, através da obrigatoriedade dos governos de elaborarem um “*Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital*”.

A preocupação aumentou na medida em que o orçamento público necessitou de uma maior integração com o planejamento, surgindo então, o Orçamento Plurianual, cuja principal característica foi a determinação de que os investimentos que ultrapassassem um exercício, deveriam constar desse referido plano de longo prazo.

O Plano Plurianual veio substituir o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), com uma amplitude maior, estabelecendo, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e

metas da administração pública, para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O Plano Plurianual deve ser elaborado para um período de tempo idêntico ao do mandato do governante, mas de forma a abranger o primeiro ano do mandato do governante subsequente. Tal providência permite o encadeamento dos planos de cada um dos governantes, assegurando a conclusão de investimentos definidos no governo extinto. Permite também, que haja um período de tempo próprio para a elaboração do plano.

Assim, o Projeto de lei do Plano Plurianual deve ser encaminhado ao Legislativo, até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do governo recém empossado, isto é, até o final do mês de agosto, e devolvido até o encerramento da sessão legislativa.

Como é natural no processo de planejamento, faz-se necessária a revisão periódica do Plano. Anualmente, se for necessário, deve ser encaminhado à apreciação do Legislativo, o Projeto de Lei relativo à revisão do Plano Plurianual.

O Plano Plurianual caracteriza-se por ser um instrumento legal que estabelece o início de um direcionamento que terá seu término com o orçamento, estabelecendo uma relação entre o Plano e o Orçamento Anual.

De acordo com a Constituição em vigor, o Plano Plurianual depende de Lei Complementar, para empreender seus verdadeiros objetivos, referentes à elaboração e organização das metas e objetivos no período de cada governo. Enquanto não existe Lei Complementar regulamentando o Plano Plurianual, o governo adota conceitos e um roteiro próprio para fazer face às necessidades de implantação de um instrumento de tal importância.

3.5.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias

A chamada LDO é uma novidade da tradição brasileira, pois desde a primeira Constituição, adota-se um orçamento misto. Isto é, a elaboração da proposta e do Projeto de Lei Orçamentário, eram atividades da competência do poder Executivo, enquanto que a apreciação e votação do projeto de Lei do Orçamento, era tarefa do poder Legislativo.

A lei de diretrizes orçamentárias possibilita a contribuição do Legislativo na elaboração da proposta orçamentária e deve compreender as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente, orientar a

elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária e, estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

O Projeto de Lei das diretrizes orçamentárias deve ser encaminhado ao Legislativo, até oito meses e meio antes do encerramento do exercício, e devolvido para sanção, até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

O grande mérito da lei de diretrizes orçamentárias, é permitir a participação do Legislativo na etapa mais importante do processo orçamentário: o da definição das metas e prioridades para a alocação de recursos no orçamento anual.

Portanto, a lei de diretrizes orçamentárias destina-se exatamente a esta função de legislar, integrando o Plano Plurianual ao Orçamento Anual, sendo um elo de ligação entre eles, evidenciando a etapa anual do plano, com a respectiva demanda de recursos do orçamento, para a concretização das ações pré-estabelecidas.

3.5.3. Orçamentos Anuais

As Constituições Federal e Estadual estabelecem que a Lei Orçamentária Anual compreenderá:

- **o orçamento fiscal** referente aos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- **o orçamento de seguridade social**, abrangendo todas as entidades e órgãos a ele vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídas e mantidas pelo poder Público;
- **o orçamento de investimentos** das empresas em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto.

Cabe lembrar que a própria Constituição define que as ações relativas à saúde, à previdência e à assistência social, compreendem objetivos de seguridade social e, ainda revigorou os princípios da unidade e da universalidade, já que todas as entidades públicas participam de um único orçamento.

3.6. Evolução do Orçamento Público em Santa Catarina

A evolução do processo orçamentário em Santa Catarina, acompanhou de perto a evolução brasileira. Já em 1955, pela Lei nº 1.365, de 04.11.55, foi instituído o Plano de Obras e Empreendimentos - POE, seguindo as mesmas linhas do Plano Federal de Obras e Equipamentos e no Plano SALTE, e com execução prevista para o decênio seguinte. Tratava-se de um relatório físico “que previa receitas para estradas, energia elétrica, agricultura, educação e cultura, constituindo-se na primeira tentativa de planejamento, em Santa Catarina” (DELLA GIUSTINA, 1989, p. 48).

Visando a dar continuidade à iniciativa de planejar ações que visassem a aumentar a qualidade de vida dos catarinenses, foi instituído, em 1961, pela Lei nº 2.771 de 21.07.1961, o PLAMEG, definindo que obras, equipamentos e investimentos seriam revistos anualmente.

Este plano constituiu-se numa arrojada tentativa de planejamento em Santa Catarina, pois, “a programação financeira, correspondente às metas, foi definida mais com base no critério de que deveria ser realizada no Estado, do que na capacidade efetiva do Estado em realizá-las” (DELLA GIUSTINA, 1989, p. 49).

O PLAMEG (Plano de Metas do Governo) apoiou-se numa estrutura administrativa organizada em três níveis:

- **Órgão de Decisão e Supervisão:** integrado pelo Conselho de Desenvolvimento do Estado;
- **Órgão de Execução:** integrado pelo Gabinete de Planejamento, subordinado ao Gabinete do Governador; e
- **Órgão de Controle:** integrado pela Junta de Controle do Gabinete de Planejamento de Metas do Governo.

Pela Lei nº 3.791, de 30.12.65 e regulamentado pelo Decreto nº GE-13.06.66/4182, foi instituído o Plano de Metas do Governo - PLAMEG II, elaborado para o período de 1966/70, constituindo-se numa continuidade do plano anterior. O nível decisório ficou com “o Gabinete de Planejamento, subordinado diretamente ao Governador, a supervisão esteve a cargo do Conselho de Desenvolvimento do Estado e a execução passou a ser realizada pelos órgãos da administração direta, indireta e pelas fundações. A fiscalização foi realizada pela Junta de Controle do Plano, ativada Governo” (DELLA GIUSTINA, 1989, P. 50).

Neste período, o planejamento catarinense, bem como o da União, dos Estados e dos Municípios brasileiros, sofreram influência das leis instituídas em nível federal, modificando a estrutura vigente até aquela data. Pelos Decretos-Lei nºs 200/67 e 900/67, o governo instituiu uma nova ordem político-partidária, bem como mudanças na estrutura administrativa da União, modificando a forma de tratar o orçamento nos três níveis governamentais. A partir desse período, o orçamento brasileiro passa a ser elaborado e executado com base no orçamento-programa.

A partir desse período, tanto o orçamento como o planejamento governamental baseiam-se nas diretrizes fixadas pelo Decreto-Lei nº 200/67.

No período 1971/75 é implantado o Projeto Catarinense de Desenvolvimento - PCD, estabelecendo as funções de decisões, supervisão e controle à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, como órgão central do sistema de planejamento, orçamento e estatística e aos outros órgãos, a função de executar, conforme as normas estabelecidas pelo órgão central.

A Secretaria do Desenvolvimento Econômico foi extinta pela reforma administrativa imposta pelo governo seguinte (1975/79), aparecendo, para substituí-la, a Supervisão do Sistema de Planejamento e Orçamento - SSPO, vinculada ao Gabinete do Vice-Governador.

Pela Lei nº 5.088, de 6 de maio de 1975, foram determinadas as diretrizes e prioridades daquele governo, denominado "*Plano de Governo*", onde anseios da comunidade foram estabelecidos, em função de levantamentos efetuados antes da posse do referido governo. A decisão superior ficou a cargo do Gabinete do Governador, a supervisão, ficou a cargo da Supervisão do Sistema de Planejamento e Orçamento - SSPO e a execução, coube a todas as entidades da administração direta e indireta do Governo Estadual.

A reestruturação administrativa estabelecida pela Lei nº 5.516, de 28 de fevereiro de 1979, que deu nova redação a Lei nº 5.089/75, foi implantado o Sistema de Planejamento e Orçamento, caracterizando a implantação de uma nova estrutura administrativa do governo subsequente (1979/83).

Com a Lei citada acima, foi também criado o Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral - GAPLAN, com a função de órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento (SISPLANOR). Este processo constituiu-se num "passo importante na institucionalização de planejamento governamental em Santa Catarina, não só pela elaboração

do orçamento-programa anual e o orçamento plurianual de investimentos por um órgão com 'status' de Secretaria de Estado, mas também pela elaboração conjunta de programação financeira pelo GAPLAN e pela Secretaria da Fazenda" (DELLA GIUSTINA, 1989, P. 51).

Através de consulta às classes representativas, foi elaborado um diagnóstico da situação atual do Estado de Santa Catarina, culminando com a elaboração do Plano de Governo, que trazia em suas páginas, as diretrizes de governo nos campos político, administrativo, social, econômico e de organização administrativa e do planejamento.

No governo seguinte (1983/87), foi mantida a mesma estrutura de governo já estabelecida, tendo o GAPLAN permanecido como órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento, e como coordenador da elaboração do Plano de Governo. Através das respostas à consulta popular, foi estabelecido o documento "*Carta dos Catarinenses*", que preconizou um governo voltado ao atendimento dos segmentos sociais mais fracos, estabelecendo como lema a "*Prioridade aos Pequenos*".

No governo seguinte (1987/90), a Coordenação do Sistema de Planejamento e Orçamento ainda permaneceu na instituída Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral, em substituição ao GAPLAN, mas com as mesmas características. A ação governamental baseou-se nas consultas populares anuais denominadas "*Seminários Regionais Permanentes*" e "*Seminários Municipais Permanentes*", que estabeleceram as necessidades das regiões e municípios catarinenses. Estes seminários não obtiveram êxito, em virtude da fraca atuação a nível técnico, bem como à atuação política das comunidades e do próprio governo, mas caracterizou-se pela evolução do planejamento à nível de participação popular, ouvida sistematicamente.

No período de 1991/94, nova reforma administrativa foi introduzida no Estado. O Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento foi a Secretaria de Estado de Planejamento e Fazenda, juntando as funções das antigas Secretaria da Fazenda e da Coordenação Geral e Planejamento. O objetivo foi aproximar as funções de planejamento e orçamento às funções financeiras e contábeis, que estavam muito distantes. O Plano de Governo denominou-se "*Plano Sim*", dando prioridade às funções de saúde, instrução e moradia.

Atualmente, diz-se, que o planejamento e o orçamento em Santa Catarina estão classificados num nível muito bom, já que vários Estados da União, bem como vários Municípios fazem consultas aos organismos responsáveis pela elaboração e execução destes.

Mas, mesmo assim, observa-se uma variedade muito grande de problemas na consecução dos objetivos estabelecidos nos vários planos do governo. A falta de recursos, os interesses políticos, o relacionamento orçamento-planejamento, falta de recursos humanos, descontinuidade administrativa, falta de interação entre pessoas, setores e órgãos, dentre outros, demonstram o quanto ainda é falha a articulação governo-sociedade.

CAPÍTULO IV

4 - A RECEITA GOVERNAMENTAL

4.1 - Considerações Gerais

A receita governamental é oriunda de três fontes de recursos chamadas:

- receita ordinária;
- receita vinculada; e
- receita de outras fontes.

As receitas ordinárias são aquelas em que o Estado arrecada diretamente e que representam o maior volume de receita. Como exemplo pode-se destacar as receitas tributárias: impostos, taxas, etc.

As receitas vinculadas são aquelas em que o Estado recebe através de transferências. Pode-se destacar como exemplo as receitas de transferências da União, tais como: Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE e Cota-Parte do Imposto sobre Produtos Industrializados - Estados Exportadores de Produtos Industrializados - IPI, convênios, etc.

As receitas de outras fontes são aquelas em que os órgãos da administração pública operacionalizam somente no decorrer do exercício, com a execução de seu programa de trabalho. Como exemplo pode-se citar a arrecadação direta das Autarquias e Fundações, operações de crédito e convênios em que os recursos não são operacionalizados via Tesouro do Estado.

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964⁵ em seu artigo 11 define que a receita governamental (Anexo I), classifica-se nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receita de Capital.

A receita é dita corrente porque não é originária de qualquer bem de capital, mas sim da “obrigação social dos cidadãos de contribuírem para a manutenção da coisa pública”

⁵ A Lei 4.320, de 17 de março de 1964 estatui normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

(MACHADO e REIS, 1976, p. 31). Portanto, as receitas correntes são aquelas que não provêm da alienação de um bem de capital, mas sim da obrigatoriedade da população em manter o Estado através da tributação, da receita patrimonial, das transferências correntes, tais como participação em tributos federais, estaduais e outras receitas ditas correntes.

Já as receitas de capital são aquelas que provêm de empréstimos tomados pelo governo a instituições financeiras nacionais e internacionais (operações de crédito), bem como da colocação de títulos públicos no mercado, de recursos provenientes da venda de bens, de recursos provenientes da amortização de empréstimos concedidos, de transferências de capital de outras entidades e de outras receitas ditas de capital.

A receita governamental é analisada sob o enfoque da origem de sua captação, sendo consideradas as receitas oriundas da viabilização da capacidade de tributação do Estado, da utilização e exploração de seu patrimônio, da prestação de serviços, da transferência da União, dos recursos repassados através de contribuições, contratos e convênios, bem como das operações de crédito, caracterizadas pelos empréstimos e financiamentos efetuados pelo Estado.

Com relação a estimativa da receita de um País, Estado ou Município, vários fatores que deverão ser observados. Dentre tantos destacam-se “a oscilação de preços, o aumento demográfico, a política tributária, as alterações nas alíquotas e eficiência na cobrança de contribuintes faltosos, a inflação, a intensificação da fiscalização, etc.” (EULER, 1992, p. 16).

Vários elementos são utilizados para a estimativa de receitas. Para uma eficiente projeção da receita, tem-se que observar:

- “a) arquivo de legislação de material tributável, base de cálculo, alíquotas e prazos de arrecadação;*
- b) grade de parâmetros como: índice de preços, índices de produção, taxas de juros, nível de emprego assalariado, produto interno bruto; e*
- c) séries estatísticas como: análise do tributo através do tempo, análise de sazonalidade, preparação de séries para emprego de modelos estatísticos” (CURSO DE ORÇAMENTO DO SETOR PÚBLICO, 1994, p. 15).*

Corroborando com o citado acima, os modelos de projeção de que fazem uso os técnicos que trabalham na área de arrecadação são:

- a) modelos econométricos, através da análise de regressão;*

- b) modelo matemático de mínimos quadrados; e*
c) modelo de aplicação de indicadores ou incremental - tradicionalmente utilizado em estimativas de receitas públicas” (CURSO DE ORÇAMENTO DO SETOR PÚBLICO, 1994, p. 17).

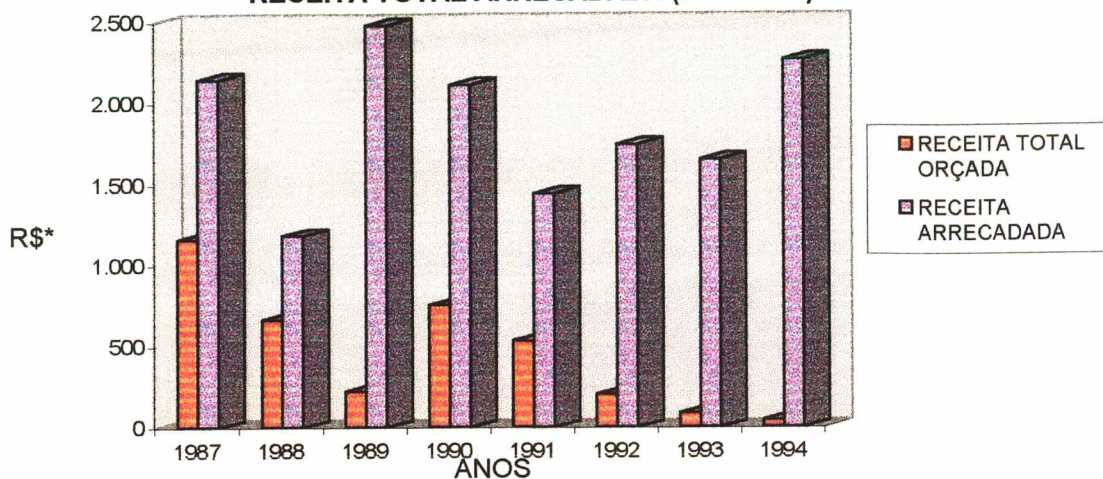
Diversas dificuldades são encontradas nas tentativas de projetar a receita para que esta chegue mais perto da realidade. Dentre as principais dificuldades para a estimativa da receita pode-se relacionar “a carência de dados estatísticos, o baixo grau de confiabilidade dos dados, os efeitos de medidas políticas, econômicas, legais e fiscais e o intervalo de tempo entre a previsão e o final da execução financeira” (EULER, 1992, p. 17).

4.2 - O Comportamento da Receita do Estado de Santa Catarina (1987/1994)

A análise do comportamento da receita no Estado de Santa Catarina, no período de 1987 a 1994, tem que considerar algumas questões de suma importância. As constantes turbulências da economia brasileira contribuíram para que houvessem variações no comportamento da arrecadação do Estado.

Os diversos planos de estabilização, a nível federal que, através de medidas artificiais, apoiavam-se principalmente no congelamento de preços e salários, tentavam acabar com os surtos inflacionários do período, mas que apresentavam poucos resultados, já que, a partir do momento em as taxas de inflação elevavam-se, passavam a corroer os salários reais, as modificações na estrutura arrecadadora, a distribuição dos recursos através das transferências efetuadas pela União, os incentivos e isenções decretados, são alguns fatores importantes a serem observados em qualquer análise a respeito da receita do Estado de Santa Catarina.

GRÁFICO 1 - COMPARATIVO DA RECEITA TOTAL ORÇADA COM A RECEITA TOTAL ARRECADADA (1987/1994)



Fonte : Prestações de Contas de 1987/1994

(*) Reais em milhão aos preços de dezembro de 1994

Com relação ao Gráfico 1⁶ observa-se que os valores totais das receitas orçadas, aprovadas pelas leis orçamentárias anuais comparadas com as receitas efetivamente arrecadadas dos anos de 1987 a 1994, demonstraram o pessimismo do governo na confecção das leis orçamentárias. Percebe-se excessos de arrecadação⁷ em todos os anos estudados, dificultando, com isso, a programação das ações durante a execução orçamentária dos órgãos governamentais⁸. Convém explicar que a lei orçamentária é uma peça em que a receita e a despesa devem ter o mesmo valor, atendendo ao princípio do equilíbrio. Como os excessos de arrecadação verificados não estão especificados na lei orçamentária de cada ano, o governador, através de atos de alteração orçamentária, distribui estes recursos da maneira que

⁶ Todos os gráficos desta monografia tem como base a Tabela I, a Tabela II, ou a Tabela III, quando for o caso. Portanto os resultados destes gráficos representam os recursos do Tesouro do Estado de 1987 a 1994, a preços de dezembro de 1994 - IGP/DI-FGV - base agosto=100. As tabelas estão em R\$ 1.000.000.

⁷ Excesso de arrecadação corresponde a diferença entre os valores das receitas orçadas e os valores das receitas realizadas, quando esta último for maior.

⁸ A Lei orçamentária discrimina os recursos aos diversos órgãos da administração pública estadual. Estes tem o dever social de realizar o que foi previamente programado na referida Lei. Acontece que a inflação apresentada no período praticamente inviabilizou qualquer tipo de planejamento para a realização do programa de trabalho governamental.

achar politicamente melhor, ocasionando uma discrepância entre os valores orçados e os arrecadados e na distribuição dos recursos para cada órgão.

O excesso de arrecadação é observado em todos os anos e particularmente nos anos de 1989, 1992, 1993 e 1994, onde o total dos valores orçados da receita do tesouro é muito inferior aos valores arrecadados nos mesmos anos. Em razão do período conjuntural adverso vivido pelo país e conseqüentemente pelo Estado de Santa Catarina durante aqueles exercício financeiros, os valores propostos e os resultados observados a seguir, extraído da Tabela I - Evolução da Receita do Estado (Recursos do Tesouro - 1987 a 1994, a preços de dezembro de 1994 - IGP/DI - Fundação Getúlio Vargas - base agosto = 100), tiveram uma alteração percentual elevadíssima. Em 1987 o incremento foi de 84,26%, em 1988 foi de 183,58%, em 1989 foi 1,012,10%, para o ano de 1990, a diferença ficou em 179,68%, diminuindo no ano de 1991 para 168,34%. Para o ano de 1992, o incremento da receita arrecadada em relação a receita orçada foi de 749,27%, aumentando em relação ao ano anterior. No ano de 1993 o incremento foi de 1.793,10%, e no ano de 1994 foi de 4.804,35%, o maior observado no período.

O comportamento da arrecadação estadual e os valores previstos demonstram um total descompasso, devido aos constantes fracassos dos planos econômicos⁹ daquele período.

⁹ Desde 1986 o país vem se defrontando com diversos planos de estabilização econômica. O primeiro denominado Plano Cruzado, de 28 de fevereiro de 1986, defendia o congelamento de preços, salário e câmbio; salário seria fixado na média dos seis meses anteriores, acrescido um abono de 8%; corte de três zeros na moeda e mudança de nome de Cruzeiro para Cruzado; desindexação (fim da correção de valores para compensar a inflação, baseados em índices oficiais ou não); gatilho salarial quando a inflação acumulada atingisse 20%; tablita (fator de conversão utilizado para eliminar a expectativa de inflação embutida nas obrigações prefixadas). Em 20 de novembro de 1986, portanto nove meses depois do primeiro Plano, foi lançado o Plano Cruzado II, que determinava que a inflação passaria a ser calculada pelo IPC, que haveria uma minidesvalorização do Cruzado, aumentos de gasolina e álcool, automóveis, energia elétrica, correios, telefone, remédios e cigarros e bebidas, além de decretar o fim do BNH - Banco Nacional de Habitação. Em 12 de junho de 1987, tendo um novo Ministro a frente da economia nacional foi lançado o Plano Bresser, decretando o congelamento de preços e salários por 90 dias, extinção do gatilho salarial, indexação vinculada à URP (Unidade de Referência de Preços) dos preços e salários, além da instituição de uma tablita. O próximo plano de estabilização seria o Plano Verão, de 15 de janeiro de 1989, que estabelecia novamente o congelamento de preços e salários, corte de três zeros da moeda, mudança de nome de Cruzado para Cruzado Novo, salários seriam equivalentes a média dos últimos 12 meses, tablita, diminuição da indexação para obrigações a prazo inferior a três meses. Em 15 de março de 1990 o país defrontou-se com o Plano Collor que previa, mais uma vez, o congelamento de preços e salários, além do bloqueio dos ativos financeiros, tributação excepcional sobre ativos financeiros - IOF (Imposto sobre Operações Financeiras), mudança do nome da moeda de Cruzado Novo para Cruzeiro e proibição de emissão de títulos ao portador. Em 31 de janeiro de 1991 foi decretado o Plano Collor II, que previa a extinção do "overnight", a criação do FAF (Fundo de Aplicações Financeiras), apelidado de Fundão, a desindexação com o fim do Bônus do Tesouro Nacional -BNT, tablita, congelamento de preços e salários e unificação das datas-bases dos dissídios. Em 7 de dezembro de 1993 foi lançado o Plano de Estabilização que sobretaxava a 5% todos os impostos federais, bloqueava em 15%, durante dois anos, o repasse de verbas para Estados e Municípios, propunha reduzir em 22 bilhões e 100 milhões de dólares as despesas do governo, proibia a emissão de títulos para contrair novas dívidas, criação de um índice de correção

Os maiores problemas observados aconteceram, principalmente, em razão dos problemas conjunturais, onde o governo federal não conseguia dar fim a inflação.

Apesar do fracasso do Plano Cruzado, implantado em fevereiro de 1986, os valores apresentados para o orçamento de 1987 foram muito satisfatórios, em relação ao período estudado. Os técnicos em orçamentação ao estimarem a receita foram otimistas, tendo em vista que o valor orçado foi o maior observado no período.

Ao ser elaborado seis meses antes de sua efetiva execução, o orçamento absorve os problemas conjunturais do ano anterior, além de não considerar a inflação do período¹⁰. Com isso a diferença entre os valores orçados e arrecadados é muito alta, razão pela qual acontece o excesso de arrecadação.

As receitas orçadas e realizadas, observadas através do Gráfico 1, demonstram um comportamento de incertezas, já que no ano de 1988 tanto os valores orçados, como os valores arrecadados apresentam uma queda em relação ao ano anterior.

No ano de 1989, em razão do Plano Verão, a receita arrecadada aumentou muito em relação à receita orçada. Ao ser observada uma recessão profunda na economia em meados de 1988, os técnicos em orçamentação não puderam estimar a receita de modo a proporcionar resultados mais realísticos. Já o valor efetivamente arrecadado para o ano de 1989, apresentou um bom resultado em relação aos anos estudados também em função da euforia do Plano Verão. Essa euforia não demorou muito, já que a credibilidade do governo federal estava muito abalada por causa dos sucessivos fracassos apresentados nos planos anteriores. Com isso a inflação voltou a subir a patamares elevadíssimos¹¹.

Outro fator importante a considerar em relação a constante instabilidade daquele período foi a mudança de governo no início de 1990, onde a população e os empresários não sabiam quais as reformas que poderiam acontecer na economia. Para a elaboração do

do principais preços da economia, que eram os juros, os salários, os aluguéis e produtos mercantis, liberação gradativa da venda de dólares, salários reajustados pela média dos últimos doze meses e nova moeda a ser criada na última fase do plano de estabilização. Finalmente em 01 de julho de 1994 foi instituído o Plano Real, que está em vigor até este momento, que, mais uma vez, previa a desindexação salarial, além do arrocho no crédito, reduzindo os prazos nos consórcios, aumento das alíquotas de importação e do recolhimento do compulsório bancário, elevação da taxa de juros, intervenção nos bancos oficiais e criação de bandas cambiais.

¹⁰ A partir de 1992, as Leis de Diretrizes Orçamentárias anuais estabeleceram mecanismos de indexação mensal dos orçamentos. O critério observado até hoje determina que os órgãos têm seus orçamentos suplementados, automaticamente, quando a inflação de um mês for maior do que a do mês anterior, limitado ao crescimento da arrecadação. Se a arrecadação for menor do que a taxa de inflação, prevalece o percentual de incremento da arrecadação. Se a arrecadação não aumentar de um mês para outro, não acontece a indexação.

¹¹ A inflação do período apresentou os seguintes resultados: 1987 - 365,96%; 1988 - 933,62%; 1989 - 1.764,86%; 1990 - 1.585,18%; 1991 - 475,11%; 1992 - 1.149,06%; 1993 - 2.489,11%; 1994 - 884,71%. (Fonte: Diário Catarinense do dia 02.02.1996).

orçamento de 1990, realizada a preços de 1989, com o Plano Verão estando no seu auge, houve uma expectativa em arrecadar um pouco mais, em relação ao valor orçado para o ano de 1989, como é demonstrado no Gráfico 1. Apesar do confisco dos ativos financeiros por parte do governo federal, a arrecadação efetiva do Estado em 1990, ficou em patamares satisfatórios, comparando-se com os valores observados nos demais anos estudados.

Em 1991, a expectativa de arrecadação não era das melhores, visto que o confisco dos ativos financeiros do ano anterior reduziu muito a capacidade produtiva das empresas, bem como o poder de compra da população. Tanto o valor orçado e quanto ao valor arrecadado daquele ano foi inferior ao observado no ano anterior, respectivamente.

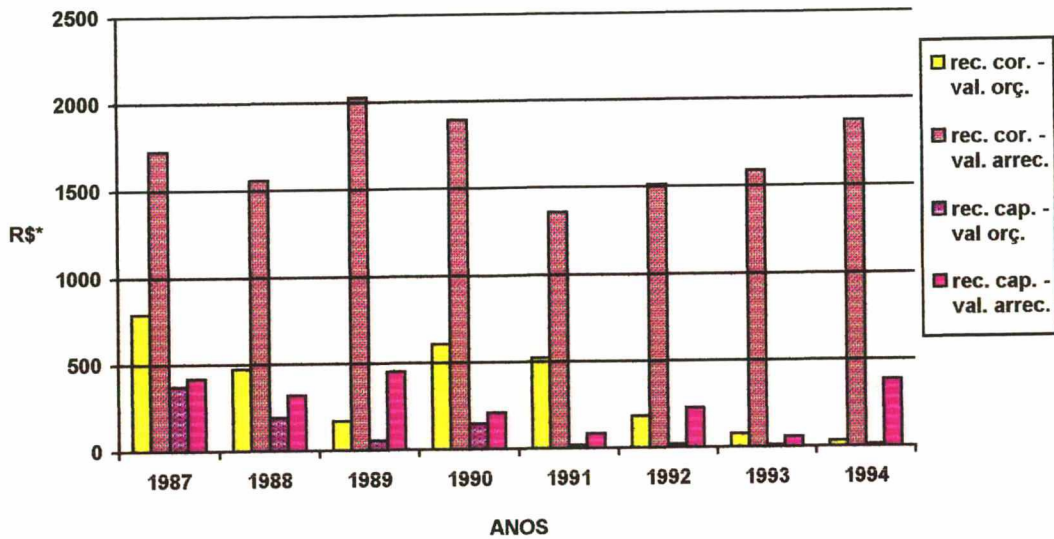
Para os anos de 1992 e 1993, a receita do Estado incorreu nos mesmos problemas enfrentados pelos orçamentos anteriores. O processo inflacionário continuou e a arrecadação do Estado, no que se refere aos valores arrecadados, aumentou pouco em relação ao observado no ano de 1991. A receita orçada variou de uma maneira bastante significativa, demonstrando, mais uma vez, a insegurança dos técnicos responsáveis pela elaboração do orçamento quanto aos problemas conjunturais enfrentados pela economia brasileira.

Para o ano de 1994, os valores orçados demonstram, mais uma vez, o pessimismo observado nos anos anteriores, mas a receita arrecadada proporcionou um resultado surpreendente, tendo em vista a aplicação dos acertos observados no Plano Real.

4.2.1 - Comparativo entre as Receitas Orçadas e Realizadas por Categorias Econômicas em Santa Catarina (1987/1994)

As receitas correntes apresentam sempre valores muito superiores aos das receitas de capital. Isto decorre da supremacia da arrecadação do ICMS e das transferências que a União efetua ao Estado de Santa Catarina.

GRÁFICO 2 - COMPARATIVO ENTRE AS RECEITAS CORRENTES E DE CAPITAL (VALORES ORÇADOS E ARRECADADOS - 1987/1994)



FONTE: PRESTAÇÕES DE CONTAS DE 1987 A 1994

(*) Reais em milhão aos preços de dezembro de 1994

Os valores apresentados no período compreendido entre os anos de 1987 a 1994 (Gráfico 2), demonstram que os valores arrecadados sempre foram superiores aos valores orçados, tanto para as receitas correntes como as de capital. Conforme já observado, o período conturbado em que viveu a economia nacional fez com que a receitas orçadas tivessem uma previsão sem critérios definidos.

O Gráfico 2 demonstra que as receitas correntes, com relação aos valores arrecadados apresentam resultados superiores as receitas de capital. Este fenômeno aconteceu devido ao fato de que estão vinculados às receitas correntes os valores arrecadados em impostos e taxas cobradas da população, o que corresponde, historicamente, a maior parcela da arrecadação estadual.

O Gráfico 2 demonstra que, com referência a evolução da receita corrente arrecadada, o desempenho no ano de 1987, em relação aos demais anos estudados, foi

considerado satisfatório¹². O Plano Cruzado de 1986 influenciou positivamente a arrecadação naquele exercício financeiro.

Em 1988 os valores correntes arrecadados observados no Gráfico 2 foi inferior ao observado no ano anterior, haja vista o fracasso do primeiro plano de estabilização lançado no Brasil. Já para o ano de 1989, os valores correntes arrecadados foram os maiores observados no período compreendido entre os anos de 1987 a 1994. O Plano de estabilização de janeiro de 1989 e a reforma tributária implantada em março de 1989, apresentando maior abrangência o ICMS em relação ao ICM, foram fatores determinantes para a elevação da arrecadação estadual do ano de 1989.

Em 1990, as medidas radicais implantadas pelo Plano Collor, provocaram uma desaceleração da atividade econômica, ocasionando um período recessivo com resultados bastante negativos na arrecadação estadual, culminando com uma queda do volume de arrecadação da receita corrente do Estado¹³. O mesmo pode-se observar para o ano de 1991, onde aconteceu uma queda na receita corrente arrecadada, devido ao impacto do plano de estabilização de 1990 e o de janeiro de 1991, causando diminuição da atividade econômica a nível federal e estadual.

Para os anos de 1992, 1993 e 1994, os resultados observados com relação a receita corrente arrecadada demonstram que aconteceu uma melhora surpreendente em relação aos anos anteriores, apesar do processo recessivo em curso no país. De 1992 em diante a receita corrente arrecadada começou a dar sinais de elevação. Este aumento não deu-se em razão de ações visando o aumento do ICMS, mas sim pelo incremento de outros impostos relacionados com a receita tributária estadual¹⁴. Então, a partir de 1992, apesar das altas taxas de inflação do período, o Estado de Santa Catarina começou a arrecadar através das receitas correntes de uma maneira crescente. No ano de 1994, o comportamento das receitas correntes arrecadadas demonstra que o programa de estabilização introduzido em dezembro de 1993 deu um impulso muito grande na arrecadação estadual, onde os resultados observados somente foram inferiores aos de 1989, sendo considerado, portanto, o segundo melhor do período estudado.

Com relação as receitas de capital, valores arrecadados de 1987 a 1994, observa-se através do Gráfico 2, que são sempre inferiores as receitas correntes arrecadadas. O período compreendido entre 1987 a 1989 apresentou praticamente a mesma evolução da receitas

¹² Ver Secretaria da Fazenda: 4 Anos de Administração Financeira - 1987/1990

¹³ Idem

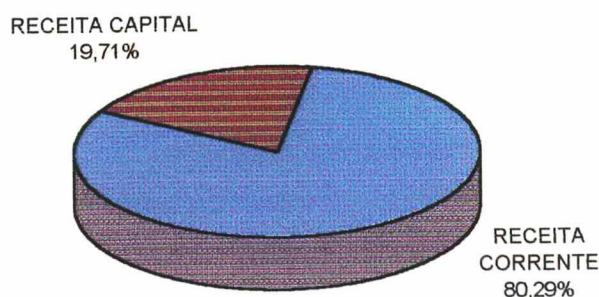
¹⁴ Observar a Tabela I, com relação às receitas correntes do Estado de Santa Catarina.

correntes arrecadadas, apesar dos resultados estarem em menor grau. Os anos de 1990 e 1991 apresentaram uma queda acentuada em relação ao ano de 1989, ocasionado pela dificuldade de obtenção de recursos nas instituições bancárias nacionais e internacionais, em virtude do período recessivo. O ano de 1992 apresentou uma pequena melhora em relação ao ano anterior, caindo acentuadamente em 1993. Com o aumento ocasionado pela credibilidade do plano de estabilização de 1993, o ano de 1994 apresentou elevação da receita de capital arrecadada, em relação aos quatro anos anteriores.

As receitas correntes e de capital orçados apresentam no período problemas resultantes da instabilidade da economia do período estudado, onde os técnicos em orçamentação não conseguiam prever as receitas de modo a proporcionar resultados orçados parecidos com os arrecadados, o que seria o ideal. Contudo, observa-se que a tendência observada para os valores arrecadados está mantida para os valores orçados, ou seja, as receitas correntes maiores do que as receitas de capital.

O Gráfico 3 demonstra através da média dos anos estudados, a participação relativa das receitas correntes e de capital.

GRÁFICO 3 - Participação Relativa da Receita por Categorias Econômicas sobre a Receita Total (valores orçados - média dos anos - 1987/1994)



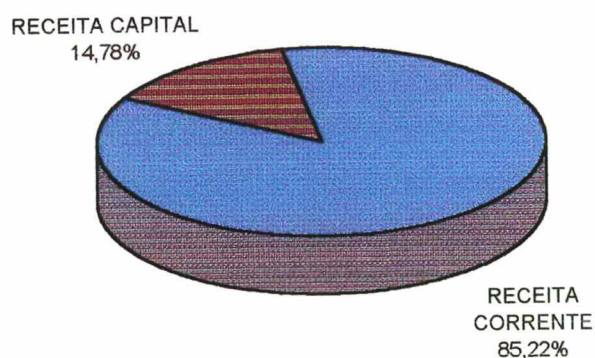
Fonte : Prestações de Contas de 1987/1994

As receitas correntes orçadas dos anos de 1987 a 1994, verificadas através da média aritmética (Gráfico 3), apresenta percentual (80,29%) superior ao observada para as receitas de capital. Na verdade os recursos de maior volume são classificados como sendo correntes, já que nesta categoria econômica estão classificados os impostos e outras receitas ditas correntes, em que a população de um modo geral contribui.

Quanto à receita de capital dos anos de 1987 a 1994, observa-se que sua participação relativa na receita total foi sempre bem inferior às receitas correntes (19,71%). As operações de crédito contribuíram, sempre, com a maior participação das receitas de capital. Cabe ressaltar que as operações de crédito, mesmo causando o endividamento do Estado, contribui para o desenvolvimento econômico e social de Santa Catarina. Os recursos de empréstimos de organismos financeiros internos e externos são sempre vinculados a uma obra ou serviço, estipulado no contrato de operação de crédito, onde o Estado tem a obrigação de prestar contas dos recursos aplicados para tal finalidade.

Várias operações são apontadas, onde os estados contraem financiamentos para execução de programas de trabalho de diversos órgãos da estrutura administrativa estadual. O Estado de Santa Catarina mantém financiamentos com diversos organismos nacionais e internacionais que, com a respectiva contrapartida estadual, financiam projetos¹⁵ específicos que contribuem para o desenvolvimento do Estado de Santa Catarina.

GRÁFICO 4 - Participação Relativa da Receita por Categorias Econômicas sobre a Receita Total (valores arrecadados - média dos anos - 1987/1994)



Fonte : Prestações de Contas de

Da mesma forma como foi apresentado para as receitas orçadas, a receita corrente arrecadada dos anos de 1987 a 1994 (Gráfico 4), foi superior a receita de capital, tendo apresentado os percentuais de 85,22% para a primeira e 14,78% para a segunda. Portanto, um participação parecida com a dos valores orçados.

¹⁵ Vários contratos são estabelecidos de operações de crédito internas e externas. Por exemplo pode-se citar o contrato com FINEP - Financiadora de Projetos com a Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC., contratado com o BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento do Extremo Sul com DER - Departamento de Estradas de Rodagem. Para as operações de crédito externas pode-se citar o contrato com o BIRD - Banco Mundial com a Fatma - Fundação do Meio Ambiente e o contrato firmado entre o BIRD - Banco Mundial com o DER - Departamento de Estradas de Rodagem.

Por fim, no que se refere aos valores orçados e valores arrecadados por categorias econômicas dos anos de 1987 a 1994, apresentados nos Gráficos 2 e 3, a receita corrente foi sempre superior à receita de capital. Isto é verificado porque os ingressos de recursos nos cofres do Tesouro acontecem, principalmente, através do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações - ICMS, ou seja, através dos recursos oriundos da obrigação que as Empresas instaladas no Estado tem de contribuir para o desenvolvimento do Estado.

4.2.2 - O Comportamento da Receita Orçada e da Receita Realizada por Fontes de Recursos (1987/1994)

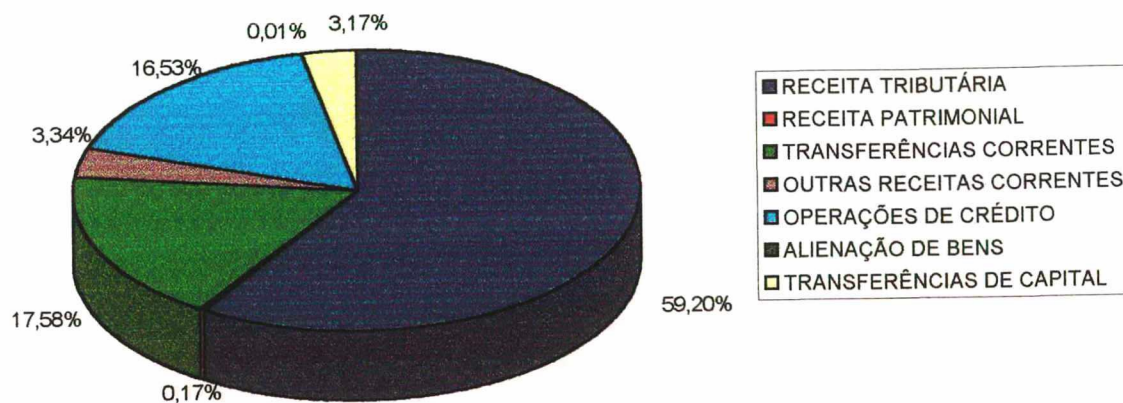
As receitas correntes e de capital são detalhadas para propiciar um maior controle sobre a arrecadação dos governos. As receitas por fontes demonstram a capacidade da estrutura administrativa em arrecadar receitas de uma forma mais discriminada.

As receitas correntes por fontes de recursos estão discriminadas em Receita Tributária, Receita Patrimonial, Receita de Contribuições, Receita Agropecuária, Receita Industrial, Receita de Serviços, Transferências Correntes e Outras Receitas Correntes¹⁶.

A classificação das despesas de capital por fontes das recursos está discriminada por Operações de Crédito (Internas e Externas), Alienação de Bens, Transferências de Capital e Outras Receitas de Capital.

¹⁶ Para efeito desta monografia em Outras Despesas Correntes estão classificadas as fontes classificadas como Receita de Contribuições, Receita Agropecuária, Receita Industrial, Receita de Serviços e Outras Receitas Correntes, por representarem, individualmente, resultados insignificantes para uma representação gráfica.

GRÁFICO 5 - Participação Relativa das Fontes de Recursos no Total da Receita (Valores Orçados - média dos anos - 1987/1994)

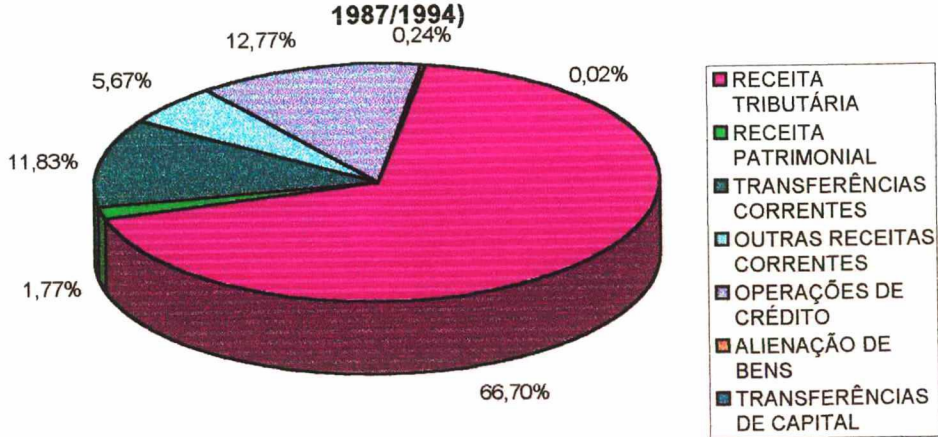


Fonte : Prestações de Contas de 1987/1994

A participação relativa por fontes de recursos na receita total do Estado nos de 1987 a 1994, valores orçados (Gráfico 5), apresentam a Receita Tributária como sendo a de maior participação (59,20%). Esta receita é significativa por estar a ela vinculada os impostos e taxas, que representam, historicamente, a maior participação na receita do Estado. A Receita de Transferências Correntes do período de 1987 a 1994, representam 17,58% do total da receita orçada do Estado. É, também, uma receita de representatividade no total das receitas, já que a ela estão vinculadas as receitas de transferências correntes da União, tais como: recursos do Fundo de Participação dos Estados Exportadores e recursos de Contribuição do Salário-Educação, além de recursos de convênios firmados entre o Estado e Instituições vinculadas à União. A Receita Patrimonial do período estudado, oriunda do resultado financeiro da fruição do patrimônio, seja decorrentes de bens mobiliários ou imobiliários, ou advindas de participações societárias representam um percentual muito insignificante no total das receitas estaduais, ou seja 0,17%. As Outras Receitas Correntes de 1987 a 1994, oriundas da arrecadação de explorações agropecuárias, da arrecadação pelo Estado das atividades industriais, das receitas de serviços tais como: comércio, transporte, comunicação, etc., representam 3,34% do total das receitas do Estado. As receitas de operações de crédito do período - 16,53%, representaram um percentual importante, já que a esta receita estão vinculados recursos provenientes de títulos públicos ou de empréstimos obtidos junto a entidades estatais ou particulares internas ou externas. Alienação de Bens do anos estudados, com participação de 0,01% e Transferências de Capital, com participação de 3,17%,

correspondem as receitas com venda de bens do Estado e transferências de recursos para o Estado da União classificados como receitas de capital.

GRÁFICO 6 - Participação Relativa das Fontes de Recursos no Total da Receita (valores arrecadados - média dos anos - 1987/1994)



Fonte : Prestações de Contas de 1987/1994

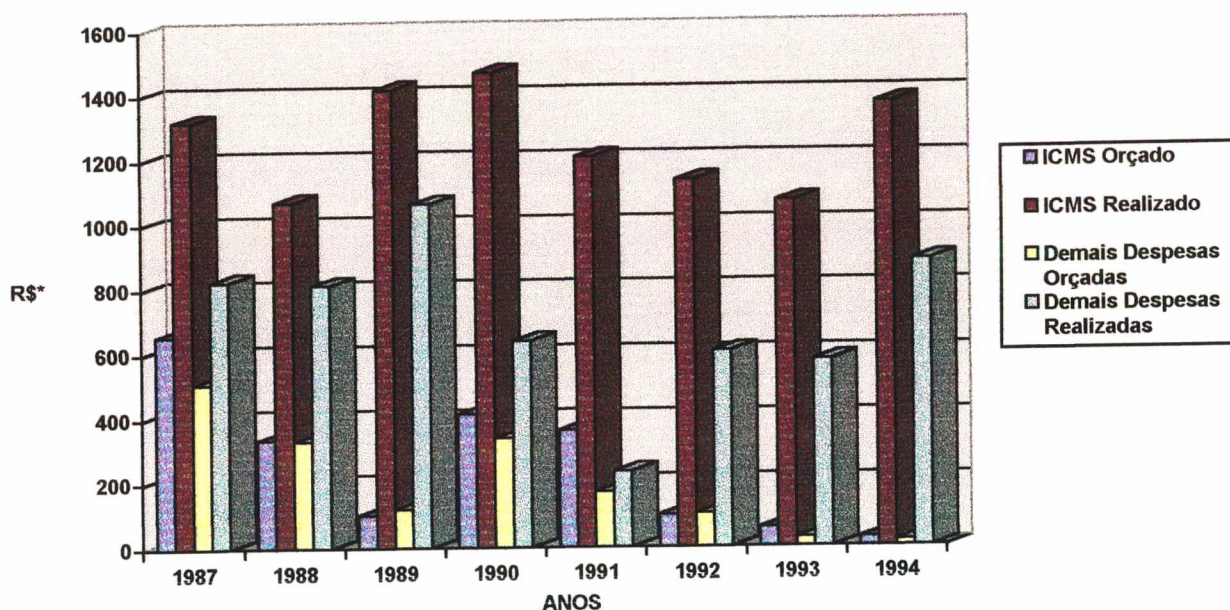
Analisando o Gráfico 6, no período de 1987 a 1994, observa-se que, as características apresentadas no Gráfico anterior praticamente se mantém. A Receita tributária apresenta um percentual de 66,70%, a Receita Patrimonial participa com um percentual de 0,02%, as Transferências Correntes com 11,83 e as Outras Receitas Correntes com 5,67%, determinando o total das receitas correntes do Estado. Já as despesas de capital, através das operações de crédito, com percentual de 12,77%, alienação de bens com 1,77% e transferências de capital com 0,24%, apresentam um desempenho inferior ao que foi orçado.

Observa-se, portanto, que no período de 1987 a 1994, a receita tributária, tanto para valores orçados como para valores arrecadados, apresentavam a maior participação na receita total do Estado, sendo que para valores orçados os resultados são inferiores aos valores arrecadados. Isto acontece também com as Outras Receitas Correntes, Operações de Crédito e Alienação de Bens. Com as fontes de Receita Patrimonial, Transferências Correntes e Transferências de Capital, aconteceu o contrário, já que os valores orçados foram superiores aos valores arrecadados.

4.3 - A Supremacia do ICMS (1987/94)

O Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias - ICM até 1988 e o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS depois deste ano é a rubrica de maior participação na receita estadual¹⁷.

GRÁFICO 7 - Comparativo entre o ICMS e as Demais Receitas do Estado (Valores Orçados e Arrecadados - 1987/1994)



Fonte: Prestações de Contas de 1987 a 1994

(*) Reais em milhão aos preços de dezembro de 1994

Assim como já foi observado anteriormente, os diversos planos econômicos do período estudado dirigidos para acabar com a inflação, ocasionou problemas na arrecadação estadual. Em 1987 a arrecadação do então ICM¹⁸ apresentou um resultado satisfatório, em relação ao observado no período de 1987 a 1994 (Gráfico 7). A euforia causada pelo Plano Cruzado repercutiu na arrecadação do ICM naquele ano. Já em 1988 a arrecadação baixou em relação ao ano anterior, justamente quando do fracasso do referido plano e, mais tarde, do fracasso do Plano Bresser, implantado em junho de 1987.

Para os anos de 1989 e 1990, com o lançamento dos Planos Verão e Collor, em janeiro de 1989 e março de 1990, respectivamente, a receita de ICMS aumentou muito em

¹⁷ O ICMS é um imposto vinculado a receita tributária estadual - Ver Anexo I.

¹⁸ ICM - Imposto sobre a Circulação de Mercadorias

relação ao ano de 1988. Com o fracasso do plano de estabilização lançado em 1990 a arrecadação do ICMS caiu em relação ao ano anterior, já que o processo recessivo voltou a atacar a economia. A recessão se aprofundou cada vez mais, visto que a arrecadação do ICMS de 1992 e 1993 caiu ainda mais, em relação ao ano de 1990, ano por sinal de melhor arrecadação do período estudado.

Com relação ao ano de 1994 a arrecadação do ICMS aumentou muito em relação aos três anos anteriores, já que o plano de estabilização denominado Plano Real demonstrou resultados positivos.

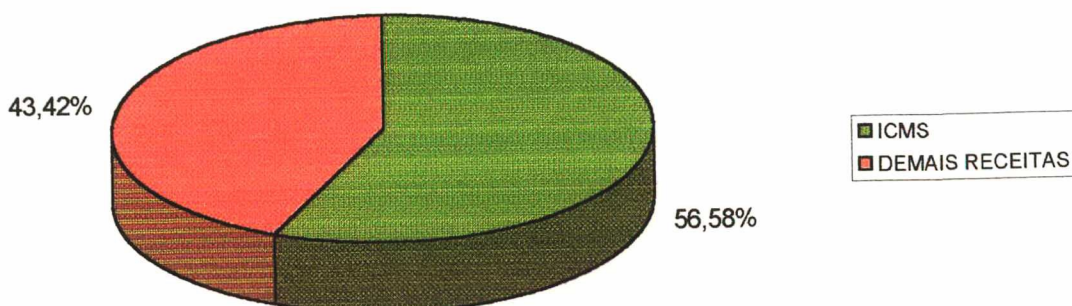
Com relação as demais receitas arrecadadas pelo Estado, o Gráfico 7 demonstra queda em 1988 e 1989 em relação a 1987, aumentando em 1990 e 1991, baixando consideravelmente nos anos seguintes até 1994.

Cabe salientar, em relação as demais receitas do Estado, valores arrecadados, que é sempre inferior a receita com o ICMS. Como já foi dito anteriormente, a arrecadação com o ICMS representa a maior parcela de recursos arrecadados pelo Estado.

Os valores orçados, tanto para o ICMS como para as demais despesas, representam sinais da pouca eficiência quando da elaboração da proposta orçamentária. Os técnicos em orçamentação não souberam programar a receita de modo a espelhar com mais clareza a efetiva arrecadação do Estado de Santa Catarina. Salienta-se, ainda, o período recessivo na economia nacional e catarinense.

No Estado de Santa Catarina vários fatores podem ser destacados no comportamento da arrecadação do ICMS, já que este imposto vem refletindo os efeitos não só da expansão estrutural das atividades produtivas, mas também de vários outros fatores que tem aumentado ou diminuído a arrecadação de forma significativa.

**GRÁFICO 8 - Comparativo entre o ICMS e Demais Receitas do Estado
(valores orçados - média dos anos 1987/1994)**



Fonte : Prestações de Contas de 1987/1994

Os efeitos dos diversos planos econômicos contribuíram para o aumento ou diminuição da arrecadação do ICMS em Santa Catarina. Com os seus diversos congelamentos e pelas oscilações nas taxas de juros, estes planos contribuíram para que a atividade econômica se comportasse de modo a se adequar aquelas situações, por vezes arrecadando mais e por outras arrecadando menos. No período estudado os congelamentos dos salários e dos preços, bem como a alta das taxas de juros, fizeram com que a atividade econômica tivesse uma retração importante. As empresas, de um modo geral, tiveram que diminuir a sua produção, já que os suas taxas de lucros estavam baixando. Com isso, a arrecadação de ICMS no Estado de Santa Catarina diminuiu principalmente nos anos de 1988, 1992 e 1993¹⁹.

Outro fator importante foi a reforma tributária, que alterou profundamente a abrangência do imposto em questão, alterando sua incidência de modo a proporcionar uma modificação estrutural na sua arrecadação já a partir de 1989, em razão da modificação efetuada pela Constituição Federal de 1988, que alterou o ICM para ICMS.

Outros fatores também são importantes para entender o comportamento da arrecadação do ICMS por parte do Estado de Santa Catarina, tais como:

• **benefícios fiscais;**

- isenções

¹⁹ Verificar Tabela I - Evolução da Receita do Estado de Santa Catarina no que se refere às receitas de ICMS arrecadadas.

- redução na base de cálculo

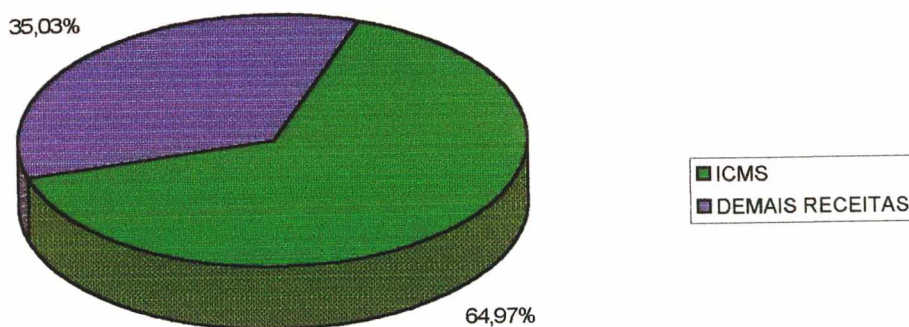
- **incentivos fiscais**

- prazos diferenciados

- **ineficiência da máquina arrecadadora**

Com relação ao Gráfico 8 que compara a receita de ICMS orçado com as demais receitas orçadas do Estado nos anos de 1987 a 1994, percebe-se que este imposto representa 56,58% do total. Portanto é a receita de maior importância no universo das receitas do Estado. As demais receitas arrecadadas pelo Estado representaram, em valores orçados 43,42% do total das receitas.

**GRÁFICO 9 - Comparativo entre o ICMS e Demais Receitas do Estado
(valores arrecadados - média dos anos - 1987/1994)**



Fonte : Prestações de Contas de 1987/1994

Com relação ao comportamento do ICMS no período de 1987 a 1994, é oportuno demonstrar a importância deste imposto no total da arrecadação estadual. Observa-se que na média dos anos, o ICMS arrecadado (Gráfico 9) representa 64,97% da receita total do Estado, representando um percentual superior a metade do total da receita estadual. As demais receitas do Estado, valores arrecadados representam 35,03% do total das receitas estaduais.

Portanto, observa-se que do total das receitas estaduais, o ICMS representa a maior parcela. Este imposto é muito importante para o montante da arrecadação estadual, razão pela qual deve acontecer um constante aperfeiçoamento da ação fiscal do Estado de Santa Catarina, tentando sempre o seu incremento. Ações devem ser direcionadas para que sejam evitadas a evasão e a sonegação dos tributos e especificamente do ICMS, para que o Estado de Santa

Catarina possa ter sempre recursos que permitam o desenvolvimento econômico e social da sua população.

CAPÍTULO V

5 - A DESPESA GOVERNAMENTAL

5.1 - Considerações Gerais

A despesa governamental, de acordo com o artigo 12, da Lei 4.320, de 17 de março de 1964 (Anexo II), classifica-se em corrente e de capital.

As despesas correntes constituem o grupo de despesas operacionais, realizadas pela administração pública, a fim de promover a manutenção e o funcionamento dos órgãos que a compõem. Estas despesas caracterizam-se pôr diminuir o patrimônio público, já que ao manter um determinado serviço ou pagar salário a uma determinada categoria, estes recursos não retornam aos cofres públicos.

A despesa corrente desdobra-se em despesas de custeio e transferências correntes. A despesa de custeio destina-se a manter e operar os serviços anteriormente criados e aquela destinada a obras de conservação e adaptação de bens imóveis. As transferências correntes são as despesas decorrentes do repasse orçamentário a outras entidades, que adquirem bens e prestam contas dos recursos.

Já a despesa de capital constitui o grupo de despesas realizadas pela administração pública, cujo propósito é o de criar novos bens no patrimônio público. Este tipo de despesa desdobra-se em investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. Classificam-se como investimento as despesas de planejamento e execução de obras, aquisição de imóveis, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento de capital de empresas. As inversões financeiras caracterizam-se pôr serem dotações destinadas a aquisição de bens já em utilização, aquisição de títulos e constituição ou aumento de capital de entidades comerciais, financeiras ou de seguros. As transferências de capital são aquelas dotações destinadas a investimento ou inversão financeira de outras entidades responsáveis pela realização da despesa.

A despesa governamental compreende ações que se concretizarão a partir de sua execução. Na fase da elaboração da proposta orçamentária são estimadas as receitas e fixadas

as despesas, atendendo ao princípio do equilíbrio orçamentário e também a uma programação estabelecida através de critérios de distribuição de recursos a partir de prioridades governamentais. Esses recursos são distribuídos aos órgãos da estrutura administrativa que executarão o programa de trabalho determinado, a partir da lei orçamentária.

Mas, como já foi dito anteriormente, é através da execução da despesa que se consegue controlar e avaliar o gasto governamental. A execução da despesa se inicia com a “programação da aplicação dos recursos orçamentários, através da distribuição de cotas (...) aos vários programas, que a administração há de executar no exercício, através de órgãos que compreendem a sua estrutura organizacional, responsáveis pela execução dos projetos e atividades a seu cargo” (REIS, 1979, p. 65).

Para um efetivo controle dos gastos governamentais é necessário exercer um controle rígido das despesas dos diversos órgãos que compõem a estrutura administrativa do Estado. Para tanto, a despesa pública, antes de ser efetivada, precisa ser comprovada e controlada através dos diversos critérios estabelecidos pela Lei 4.320, de 17 de março de 1964, que sucintamente passaremos a expor:

a) Empenho: O empenho da despesa caracteriza-se pela obrigação que tem o Estado de realizar o pagamento de qualquer obra ou serviço executado pôr terceiros, que revertam em benefício à sociedade.

O empenho caracteriza-se pela obrigatoriedade de pagamento, devendo ser emanado de autoridade competente. Ou seja, o ordenador da despesa é o responsável pelas despesas do seu órgão. Geralmente os ordenadores de despesa são os titulares dos órgãos.

Nenhuma despesa poderá ser realizada sem o prévio empenho, sendo que este não poderá exceder o limite dos créditos concedidos a cada instituição.

b) Liquidação: A liquidação da despesa consiste do direito adquirido do credor, onde a entidade pública beneficiada reconhece o seu débito mediante a verificação do término da obra ou serviço acordado.

c) Pagamento: Após a apuração do direito adquirido pelo credor, tendo pôr base documentos que comprovam o respectivo crédito, a unidade orçamentária, ou seja, cada órgão da administração pública estadual providenciará o imediato pagamento da despesa.

d) Restos a Pagar: As despesas empenhadas e não pagas dentro do próprio exercício financeiro constituem-se Restos a Pagar. A inscrição de empenhos nesta modalidade de despesa se dará no encerramento do exercício financeiro e terá validade de um ano. Estas despesas são empenhadas em razão do não cumprimento, pôr parte de credor, na entrega do serviço ou obra contratada, obrigando o Estado a inscrever estas despesas nesta modalidade.

e) Despesas de Exercícios Anteriores: São despesas resultantes de dívidas de compromissos gerados em exercícios anteriores ao do pagamento. Se reconhecido o débito, o órgão beneficiário emite o empenho e paga a despesa mediante comprovante de execução da obra ou serviço prestado.

f) Créditos Adicionais: Durante a execução do orçamento, os recursos podem tornar-se insuficientes para a realização dos programas de trabalhos propostos ou pode ocorrer a necessidade da realização de despesa não autorizada na lei de orçamento.

Através de créditos adicionais, classificados pela Lei 4.320, de 17 de março de 1994, os órgãos da administração pública podem ter seus orçamentos alterados, através dos seguintes instrumentos:

- **créditos suplementares:** são aqueles que atendem a necessidades que se julgarem insuficientes, necessitando ser reforçadas, atendendo ao interesse da administração;
- **créditos especiais:** visam atender despesas novas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e
- **créditos extraordinários:** são despesas realizadas consideradas urgentes e imprevisíveis.

Os créditos suplementares e especiais dependem da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa, tais como:

- **superávit financeiro** - são recursos oriundos da diferença entre o ativo financeiro e passivo financeiro das entidades da administração indireta do Estado.

- **excesso de arrecadação** - são recursos provenientes da diferença entre os valores orçados e os arrecadados.
- **resultantes da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias já consignadas no orçamento, ou créditos adicionais com saldos sem perspectivas de utilização** - são os créditos passíveis de serem transferidos de um programa de trabalho para outro.
- **produto de operações de crédito autorizadas em lei específica** - são as receitas oriundas de contratos de financiamento que podem ser tanto internos quanto externos.

Os créditos extraordinários independem da existência de recursos e de prévio empenho, dada a natureza de suas operações.

Os créditos especiais e extraordinários poderão ultrapassar a execução financeira do exercício, se forem autorizados durante os últimos 4 meses do exercício. No ano posterior à abertura do crédito, a dotação consignada será o saldo resultante da execução do ano anterior e vigorará até o término do exercício financeiro.

g) Licitação e Contratos: A Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, alterada pela Lei 8.883, de 08 de junho de 1994, regulamenta o inciso XXI da Constituição Federal e institui normas para licitação e contratos da administração pública pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A Lei de Licitações e Contratos determina procedimentos que deverão ser observados pelos órgãos da administração pública na realização da despesa, que serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nos itens de que tratam a dispensa e inexigibilidade de licitação. A dispensa de licitação será determinada por atos oficiais emanados da autoridade competente da administração pública.

A licitação é, portanto, um procedimento administrativo destinado a selecionar fornecedores que apresentarem a proposta mais vantajosa para o Estado.

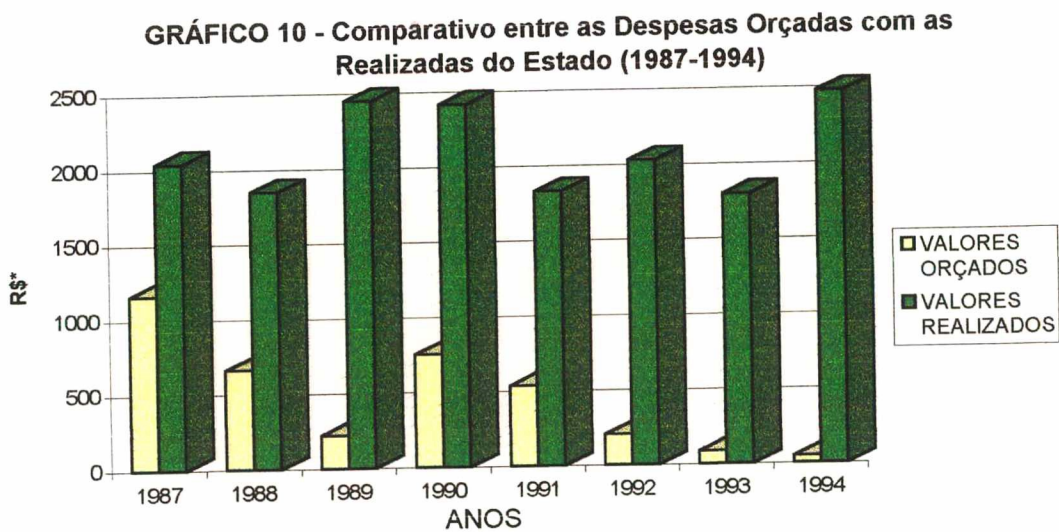
Existem várias modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, sendo que o fator que decide a escolha dentre estas modalidades citadas é o

valor de compra, do serviço ou da obra, estabelecidos em lei, revisto periodicamente pelo Poder Executivo.

5.2 - O Comportamento da Despesa do Governo do Estado de Santa Catarina (1987/1994)

5.2.1 - Comparativo entre as Despesas Orçadas com as Realizadas

Ao apresentar os efeitos conjunturais do período, já descritos anteriormente, a despesa governamental do período compreendido entre os anos de 1987 a 1994, caracterizou-se por apresentar valores orçados e realizados muito diferenciados (Gráfico 10), demonstrando a incapacidade dos técnicos que elaboraram as leis orçamentárias de visualizarem os efeitos inflacionários sobre as despesas do Estado de Santa Catarina.



Fonte: Prestações de Contas de 1987/1994

(*) Reais em milhão aos preços de dezembro de 1994

Os valores orçados das despesas quando da aprovação das leis orçamentárias anuais apresentam os mesmos valores orçados para as receitas do Estado, respeitando o princípio do equilíbrio orçamentário. Mas ao analisar os valores realizados, assim como foi

observado na análise das receitas do Estado, observa-se uma discrepância muito grande entre as despesas orçadas com as realizadas.

A diferença, demonstrada pelo Gráfico 10, entre os valores orçados e realizados são freqüentes, sendo mais acentuada nos anos de 1989, 1992, 1993 e 1994. Nos outros anos as diferenças também são acentuadas, mas em menor grau do que os anos citados.

Como já foi dito anteriormente, a economia brasileira nos anos estudados sofreu com os problemas conjunturais. Mas no ano de 1987, estando em vigor o Plano Cruzado, a diferença entre os valores orçados e realizados apresentou uma variação de 75,67%, representando a menor diferença entre as duas situações. O ano de 1988 apresentou uma variação de 178,76%, portanto, muito maior do que a verificada no ano anterior. Esta discrepância elevada entre os valores orçados e os realizados foi verificada nos demais anos do período, sendo que nos últimos três anos o problema se acentuou²⁰.

O problema desta discrepância apresentada entre as despesas orçadas comparadas com as realizadas é que a programação governamental fica prejudicada, já que os estudos para a elaboração da lei orçamentária leva em consideração o estabelecido nos planos plurianuais e nas leis de diretrizes orçamentárias. Os valores são alocados na lei orçamentária para fazer frente às despesas referenciadas naquelas leis. Portanto, quando há uma diferença muito grande entre os valores orçados e realizados, praticamente o programa de trabalho apresentado na lei orçamentária anual fica prejudicado. Durante a execução orçamentária os valores orçados são suplementados, até chegarem aos valores realizados. As alterações são efetuadas através de atos legais ditados pelas leis orçamentárias, conforme disciplina a Lei 4.320, de 17 de março de 1964.

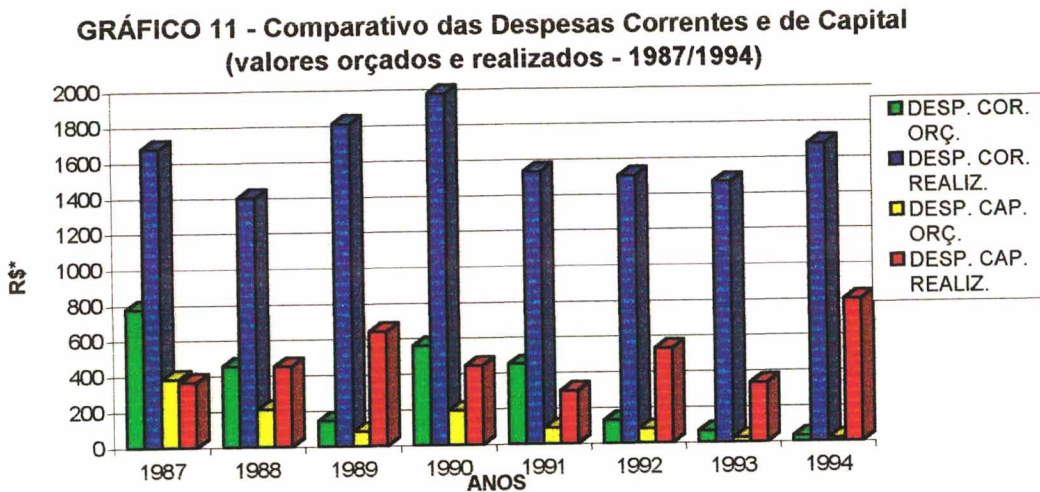
Os orçamentos anuais foram sistematicamente suplementados para suprir necessidades das administrações da época, através de atos que tentavam alocar recursos aos órgãos que representavam o programa de trabalho do governo. Foram suplementados principalmente através do excesso de arrecadação²¹, já que a inflação corroía rapidamente os valores orçados. Outra fonte de suplementação importante foram as operações de crédito.

²⁰ A discrepância entre os valores orçados e realizados foi: 1987 - 75,67%; 1988 - 178,76%; 1989 - 999,10%; 1990 - 221,11%; 1991 - 240,59%; 1992 - 889,76%; 1993 - 1.964,37%; e 1994 - 5.280,43%.

²¹ A diferença entre a receita orçada para a receita arrecadada constitui-se na fonte de recursos denominada excesso de arrecadação. Quando há excesso de arrecadação esses valores são distribuídos entre os órgãos da estrutura administrativa estadual, conforme a vontade do governo e dos parlamentares catarinenses.

5.2.2 - Comparativo entre as Despesas Correntes e de Capital por Categorias Econômicas

As despesas são classificadas através de duas categorias econômicas denominadas Despesas Correntes e Despesas de Capital., sendo que a primeira caracteriza-se por ser realizada para manter os equipamentos da estrutura administrativa e o funcionamento dos órgãos. As despesas de capital são realizadas com o propósito de execução de obras, compra de instalações, equipamentos, material permanente, títulos representativos de capital de empresas ou entidades de qualquer natureza, bem como as amortizações de dívida e concessão de empréstimos.



Fonte: Prestações de Contas de 1987 a 1994

(*) Reais em milhão aos preços de dezembro de 1994

As despesas do Estado de Santa Catarina, no período estudado, apresentou uma configuração, Gráfico 11, onde as despesas correntes apresentaram valores superiores às despesas de capital, tanto para valores orçados quanto para valores realizados. O Gráfico 11 demonstra a evolução das despesas por categorias econômicas, apresentando valores orçados e realizados para o período de 1987 a 1994. Fica evidente a supremacia das despesas correntes em relação as despesas de capital, tanto para valores orçados quanto para valores realizados. As despesas correntes são, historicamente, as mais volumosas do Tesouro do Estado, já que a elas, por definição, estão classificadas as despesas de pessoal e encargos sociais, além de

outras despesas vinculadas a esta categoria econômica²². Levando-se em consideração que o Estado de Santa Catarina gasta a maioria de seus recursos em despesas correntes, conclui-se que sobra poucos recursos para investimentos.

O Gráfico 11 mostra que as despesas correntes realizadas tem um comportamento sempre superior às despesas de capital realizadas, em razão das vinculações expostas acima. O ano de 1987, 1989, 1991 e 1994, foram os anos que apresentaram um empenhamento maior para as despesas correntes, coincidentemente nos mesmos anos onde a arrecadação estadual foi maior, em relação ao período estudado, ou seja, de 1987 a 1994. As despesas de capital realizadas tiveram um comportamento ascendente, no período compreendido entre 1987 a 1989, razão das transferências de capital às instituições descentralizadas da administração pública²³, auxiliando-as a utilizar recursos para despesas com investimentos, além da amortização da dívida interna e externa do Estado²⁴. A partir de 1989 até 1991, as despesas de capital realizadas comportaram-se de maneira descendente, devido ao fato de que o governo transferiu menos recursos para realização de despesas de capital. Em 1992 as despesas de capital foram maiores do que as do ano anterior, diminuindo em 1994 e aumentando consideravelmente em 1994, onde aconteceu o maior empenhamento das despesas nesta categoria econômica.

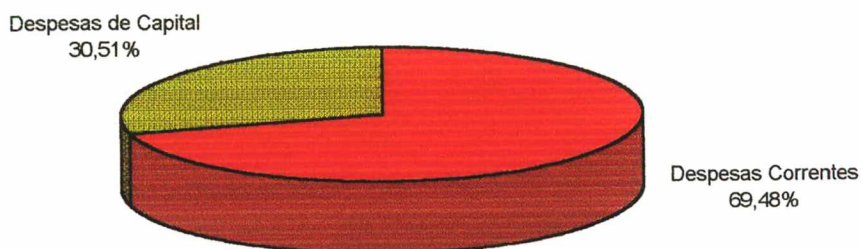
Com relação aos valores orçados, em virtude dos problemas econômicos vividos pela economia brasileira, as despesas correntes e de capital tiveram comportamento diferente das despesas realizadas. Conforme do Gráfico 11 demonstra, somente no ano de 1987 as despesas de capital orçadas e realizadas tiveram comportamentos parecidos, ou seja, as despesas de capital orçadas tiveram um valor de 384 milhões de reais, enquanto que as despesas de capital realizadas tiveram um valor de 366 milhões de reais. Para os demais anos as despesas orçadas foram inferiores as despesas realizadas.

²² Ver classificação econômica das despesas - Anexo II

²³ À administração descentralizada estão vinculadas as Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Fundos da administração pública estadual.

²⁴ Verificar a classificação das Transferências de Capital do Anexo II.

GRÁFICO 12 - Despesa Segundo as Categorias Econômicas (valores orçados - média dos anos - 1987/1994)



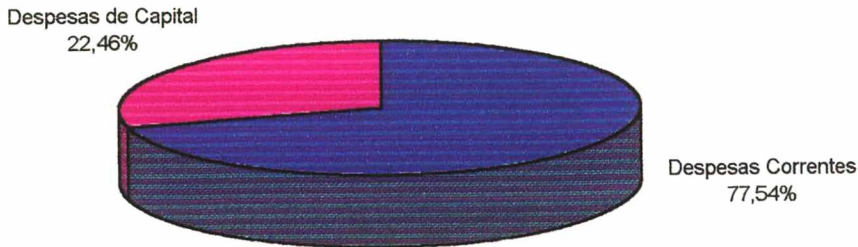
Fonte: Prestações de Contas de 1987 a 1994

Analisando a despesa segundo a classificação por categorias econômicas, valores orçados dos anos de 1987 a 1994 (Gráfico 12), percebe-se claramente, pela participação que as despesas correntes são muito superiores as despesas de capital. Isto é evidente na medida em que o governo precisa de mais recursos para manter o Estado e gasta menos, conseqüentemente, com investimentos. Nas despesas correntes estão classificadas as despesas de pessoal, além das despesas com a manutenção da estrutura governamental e das despesas com transferências para manutenção das Autarquias, Fundações e Empresas Públicas deficitárias.

Às despesas de capital estão vinculados os investimentos do Estado e transferências de capital, cujo maior objetivo é integralizar capital social das empresas em que o Estado mantém a maioria das ações.

Observa-se, portanto, que as despesas correntes apresentaram o maior percentual de participação na receita total. Existe, portanto, uma tendência no período de manter a estrutura já existente, ou transferir recursos para outras entidades públicas ou privadas que também manterão as suas estruturas, realizando serviços que reverterão em benefício à sociedade.

GRÁFICO 13 - Despesa Segundo as Categorias Econômicas (valores realizados - média dos anos - 1987/1994)



Fonte: Prestações de Contas de 1987 a 1994

As despesas por categorias econômicas, valores realizados dos anos de 1987 a 1994 (Gráfico 13), apresentam características importantes com relação às despesas correntes e de capital. As despesas correntes apresentam uma participação correspondente a 77,54%, enquanto que as despesas de capital apresentam uma participação de 22,46%. caracterizando o que já foi citado quando da análise do gráfico anterior, ou seja, as despesas governamentais são preferencialmente canalizadas para o pagamento de despesas com manutenção da estrutura pública, sobrando poucos recursos para investimentos e inversões financeiras²⁵.

5.2.3 - O Comportamento das Despesas Correntes e de Capital por Subcategorias Econômicas

As despesas correntes e de capital são desdobradas por subcategorias econômicas para discriminar a natureza da despesa governamental. O desdobramento da despesa corrente, por subcategoria econômica classifica-se por:

- **Despesa de custeio** - são as despesas realizadas pela administração pública na manutenção e operação de serviços internos e externos já criados e instalados.
- **Transferências Correntes** - são aquelas destinadas a atender despesas que não correspondam a uma contraprestação direta em bens e serviços para a entidade doadora, onde a entidade beneficiada é que transformará a dotação em bens e serviços, com a

²⁵ Inversões Financeiras são dotações destinadas à aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização, bem como à aquisição de títulos financeiros e à constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas, inclusive as operações bancárias ou de seguros.

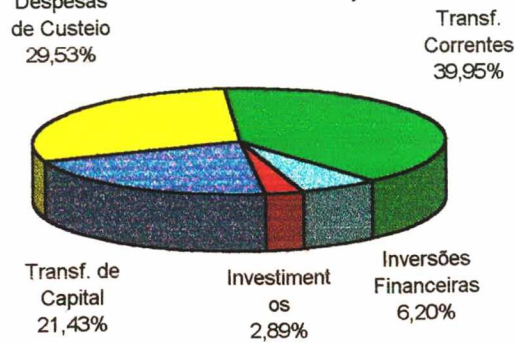
finalidade de manutenção dos órgãos beneficiados. Estes órgão tanto podem ser de direito público ou privado.

- **Investimentos** - são as dotações para planejamento e execução de obras, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.
- **Inversões Financeiras** - são aquelas despesas destinadas a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização, aquisição de títulos representativos de capital de empresas já constituídas, quando a operação não importe em aumento de capital e despesas destinadas a constituir ou aumentar o capital de empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros.
- **Transferências de Capital** - As despesas com transferências de capital são aquelas destinadas a investimentos ou inversões financeiras de entidades que recebam dotações para tais fins.

Com relação ao Gráfico 14, que representa valores orçados por subcategorias econômicas dos anos de 1987 a 1994, percebe-se que as Transferências Correntes, com uma participação sobre a Receita Total de 39,95% é a que tem a maior representatividade no universo das despesas classificados por subcategorias econômicas. Esta rubrica orçamentária é representativa por estar a ela vinculadas despesas de manutenção e operacionalização dos órgãos da administração indireta como despesas com pessoal e demais despesas de custeio, além dos serviços de terceiros e encargos contratados por aquelas entidades²⁶.

²⁶ Estes órgãos da administração indireta são as Autarquias Fundações e Empresas Públicas

**GRÁFICO 14 - Despesas
Segundo as Subcategorias
Econômicas
(valores orçados - média dos
anos - 1987/1994)**

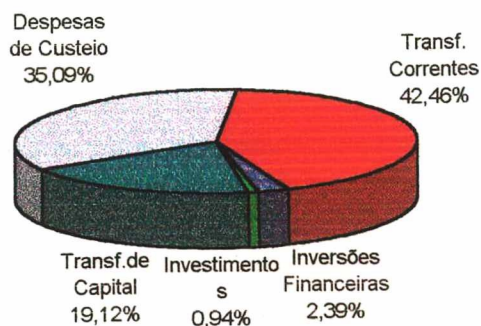


Fonte: Prestações de Contas de 1987 a 1994

As despesas de custeio dos órgãos da administração direta representam, através do Gráfico 14, 29,53% das despesas orçadas do Estado. Estas despesas são tanto de pessoal como de manutenção da máquina administrativa estadual, tais como despesas com material de consumo e despesas com serviços de terceiros e encargos. As transferências de capital representam 21,43% do total das despesas orçadas no período. Como já foi dito quando da análise das transferências correntes, estas despesas destinam-se a suprir deficiências com a administração indireta, e neste caso, com investimentos e inversões financeiras daquelas entidades. As inversões financeiras representam 6,20% das despesas totais orçadas, onde as entidades da administração direta²⁷ do governo adquirem bens de capital já em utilização. Os investimentos representam 2,89% das despesas totais orçadas, onde as entidades da administração direta adquirem bens de capital novos.

²⁷ As entidades da administração direta são as Secretarias de Estado, o Tribunal de Justiça, a Assembléia Legislativa, o Tribunal de Contas e o Ministério Público.

GRÁFICO 15 - Despesa Segundo as Subcategorias Econômicas (valores realizados - média dos anos - 1987/1994)



Fontes: Prestações de Contas de 1987 a 1994

As despesas por subcategorias econômicas realizadas do período de 1987 a 1994 (Gráfico 15), apresentam as transferências correntes com uma participação de 42,46%, as despesas de custeio em 35,09%, as transferências de capital em 19,12%, as inversões financeiras em 2,39% e os investimentos em 0,94%. Percebe-se que a tendência do resultado das despesas do exercício é o mesmo dos valores orçados, mas diminuindo sobremaneira as despesas de capital e, conseqüentemente, aumentando as despesas com a manutenção da estrutura administrativa estadual.

Analisando as despesas sob o enfoque das subcategorias econômicas percebe-se que as despesas com transferências correntes somadas com as de capital, representam a maior participação no total das despesas estaduais. Essa tendência evidencia-se em razão das transferências serem, principalmente, em virtude de pagamentos a pessoas, tais como inativos, pensionistas, Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP e outros encargos sociais e em razão das despesas com transferências a instituições, criadas para realizarem funções típicas de Estado, tais como Fundações Autarquias, Empresas Públicas e outras.

As despesas com pessoal, inseridas no gráfico acima como integrante do grupamento "custeio", representam um ônus muito grande para o Estado. A grande quantidade de funcionários e os altos salários pagos a determinadas categorias, que pressupõe qualidade na execução das funções, não trazem retornos satisfatórios à sociedade, mas sim um dispêndio muito grande e um serviço de péssima qualidade, razão pela qual as funções de

Estado deveriam ser revistas o mais brevemente possível, tentando diminuir o contingente de pessoal ou as discrepâncias salariais entre categorias funcionais..

Quanto aos valores de investimentos e de inversões financeiras, a tendência observada no período é a da pouca importância dada pelos governos estaduais.

Acontece que os administradores, em função da demanda por despesas fixas, são obrigados a alocar recursos às despesas correntes, que não trazem retornos, pois constituem-se em despesas operacionais de manutenção.

5.3 - Despesa quanto à Classificação por Função Governamental

A classificação funcional-programática (Anexo III), determinada pela Portaria nº 09, de 28 de janeiro de 1974, procura enfatizar a programação para os quais foram aplicados os recursos públicos.

Esta classificação da despesa governamental, que diferencia o orçamento-programa do orçamento tradicional, constitui-se na mais importante das classificações orçamentárias, já que apresenta os gastos de governo a nível de cada função específica de estado, desdobrada em programas e subprogramas, projetos e atividades, identificando os objetivos e metas a serem alcançados no exercício financeiro. A classificação funcional-programática permite a identificação de diversas categorias programáticas na ação do governamental através de “um rol de funções, apresentando objetivos mais gerais, o maior nível de agregação das ações, de modo a refletir as atribuições permanentes de Governo, que visam ao desenvolvimento econômico e social(...). Um rol de programas, representando objetivos concretos e globais. São os meios de investimentos de ações organicamente articulados para o cumprimento das funções (...). Um rol de subprogramas, representando objetivos e ações parciais dos programas”(CURSO DE ORÇAMENTO DO SETOR PÚBLICO,1994, p. 38)

Aos subprogramas estão vinculados os projetos e atividades, constituindo o menor nível de agregação das ações governamentais. Os projetos constituem instrumentos de programação envolvendo um conjunto de operações, limitados no tempo. As atividades são instrumentos de programação que se realizam de modo contínuo e permanente, necessários à manutenção da ação governamental.

Para efeito desta monografia, passaremos a expor a classificação funcional-programática somente quanto às funções governamentais, por representar, em grandes grupos, a intervenção governamental no desenvolvimento econômico e social no Brasil

A função de governo representa o maior nível de atuação governamental. De acordo com a Portaria citada acima, são dezesseis as funções de governo.

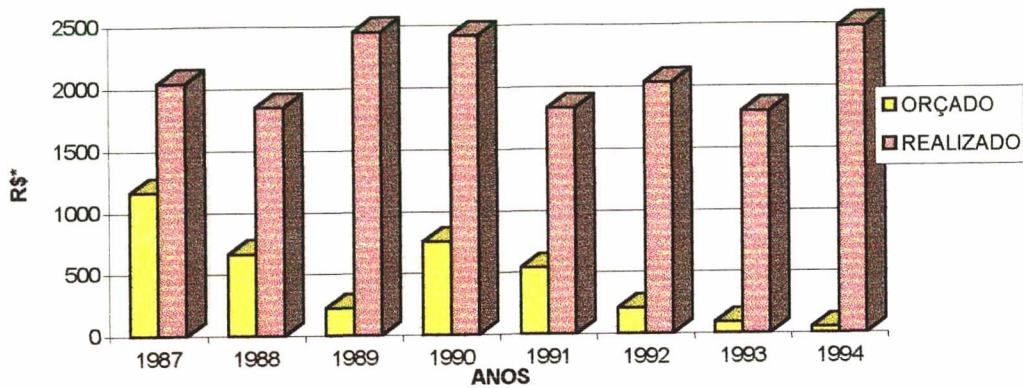
- **Legislativa** - compreendendo ações de defesa do Estado, ordem econômica e social, costumes, família, e outras ações executadas através do processo legislativo.
- **Judiciária** - com base nas fontes de direito, corresponde ao maior nível de agregação das ações com vistas à defesa do Estado, ordem econômica e social, dos costumes, dos bens, da família, da pessoa, através do processo judiciário.
- **Administração e Planejamento** - corresponde as ações visando a tomada de decisões na administração pública, face aos objetivos de governo.
- **Agricultura** - corresponde ações desenvolvidas para a consecução dos objetivos de governo no desenvolvimento da produção vegetal e animal, do abastecimento, da modernização da organização agrária e a preservação dos recursos naturais renováveis.
- **Comunicações** - corresponde ao nível máximo de agregações das ações desenvolvidas pelo governo na consecução dos objetivos inerentes à comunicação.
- **Defesa Nacional e segurança Pública** - Função que visa à agregação das ações desenvolvidas para garantir a segurança e à preservação da ordem pública.
- **Desenvolvimento Regional** - ações de governo que visam à promoção do desenvolvimento econômico e social de regiões carentes, com a finalidade de integrá-las ao processo de desenvolvimento.
- **Educação e Cultura** - É uma função agregadora das ações voltadas à formação intelectual, moral e profissional do homem, preparando-o para o exercício da cidadania e para uma participação eficaz no desenvolvimento econômico e social da comunidade.
- **Energia e Recursos Minerais** - abrange ações de governo voltadas à exploração de fontes de energia de recursos minerais e hídricos.

- **Habitação e Urbanismo** - ação destinada a suprir a população de infraestrutura visando proporcionar melhores condições às concentrações urbanas.
- **Indústria, Comércio e Serviços** - corresponde as ações que objetivam o desenvolvimento das atividades industriais, comerciais e de prestação de serviços.
- **Relações Exteriores** - corresponde ações governamentais no contexto internacional, visando a cooperação técnica, difusão, defesa dos interesses do país junto aos governos estrangeiros.
- **Saúde e Saneamento** - ação que visa a melhoria do nível de saúde da população, bem como a preservação, o controle e uso adequado dos elementos naturais.
- **Trabalho** - ação governamental que visa o desenvolvimento sócio-econômico, nos aspectos relacionados a força de trabalho e interesses profissionais do trabalhador.
- **Assistência e Previdência** - compreende ações que buscam o desenvolvimento do homem nos aspectos relacionados ao seu amparo e proteção.
- **Transporte** - ação de governo que visa a consecução de objetivos que dizem respeito a infra-estrutura e emprego dos diversos meios de transporte.²⁸

No Estado de Santa Catarina, as despesas por funções governamentais dos anos de 1987 a 1994, avaliadas através da Tabela III, comportaram-se como observado no Gráfico a seguir.

²⁸ Os três níveis de programação (função, programa e subprograma) são relacionados segundo um conceito de tipicidade existente entre eles, sendo que um programa deve ser típico de determinada função. Porém, para melhor caracterizar certas ações, um programa poderá ser utilizado por outra função não típica, ou um subprograma poderá utilizar um programa que não lhe é típico, caracterizando a atipicidade na classificação funcional-programática.

GRÁFICO 16 - Evolução da Despesa Total do Estado por Função Governamental (valores orçados e realizados - 1987/1994)



Fonte: Prestações de Contas de 1987 a 1994

(*) Reais em milhão aos preços de dezembro de 1994

Observa-se que a despesa realizada (Gráfico 16) foi muito superior à despesa orçada nos anos de 1987 a 1994. Isto evidencia, como já foi analisado anteriormente, a má avaliação na capacidade de despesas do Estado. Levando-se em consideração os problemas conjunturais do período, verifica-se que as despesas foram realizadas em razão das suplementações acontecidas no decorrer de cada ano, possibilitadas através dos excessos de arrecadação dos períodos²⁹.

Com relação ao desempenho das despesas, valores orçados, percebe-se através do Gráfico 16, que o ano de 1987 foi o que teve a maior programação, caindo nos anos de 1988 e 1989. Para o ano de 1990 houve uma recuperação, caindo em seguida, no ano de 1991, tendência que se observa até o final do período estudado, ou seja, o ano de 1994.

Para os valores realizados, ou seja, valores empenhados, observa-se que são sempre superiores aos valores orçados. Isto decorre do fato de que o período conturbado em que viveu a economia brasileira contribuiu para que os valores programados fossem muito inferiores aos valores realizados. Os técnicos em orçamentação não tinham a noção exata da real capacidade de arrecadação e das despesas governamentais em virtude dos problemas ocasionados pelas oscilações da economia nacional.

²⁹ O gráfico 16 tem as mesmas características do Gráfico 10, já que tanto as despesas representadas por categorias econômicas ou por função governamental tem o mesmo resultado (Verificar Tabelas II e III). Portanto, maiores explicações a respeito do comportamento das despesas governamentais no período poderão ser apanhadas na análise do Gráfico 10.

5.4 - Comportamento das Despesas em Comparação com os Planos de Governo no Estado de Santa Catarina (1987/1994)

5.4.1 Considerações Gerais acerca do Plano de Governo “Rumo a Nova Sociedade Catarinense”

Todo o candidato a qualquer tipo de cargo público, ou a outra função qualquer, promete realizações que muitas vezes não pode cumprir. Os candidatos a governador do Estado de Santa Catarina não fogem a regra, prometendo ações que a estrutura arrecadadora e as entidades responsáveis pela realizações não conseguem executar.

Em 1987 assumiu o Estado um governo que apresentou um plano de governo denominado “Rumo à Nova Sociedade Catarinense”, que determinava um programa elaborado através da consulta à sociedade, através dos chamados “Seminários Regionais Permanentes”. Além disso, o processo participativo prosseguiu periodicamente com os chamados “Seminários Municipais”.

No diagnóstico da situação existente naquele momento, evidenciou-se que os recursos do Estado eram escassos e excessivamente comprometidos pela despesa de custeio e pelo grande endividamento do Tesouro, em prejuízo dos interesses e da expansão dos serviços. Para que todos estes problemas observados pela equipe que elaborou o plano tivessem uma solução definitiva, foram traçadas várias metas. Um dos pontos importantes do Plano de Governo era a recuperação das finanças do Estado, aumentando gradualmente as destinações de recursos a investimentos. Com relação às despesas de custeio o Plano de Governo determinava que, naquele momento, haveria uma redução gradual na sua utilização, comprometendo a despesa em outras rubricas importantes para o desenvolvimento do Estado.

O Plano de Governo daquela administração não tinha setores ou funções que seriam privilegiadas, mas abrangia todos os setores ou todas as funções de Estado, demonstrando que não existiam ações prioritárias, mas sim ações genéricas, que não demonstravam um comprometimento profundo do governo.

Citando vários setores que praticamente englobam todas as ações do Estado, o governo demonstrou a falta de comprometimento com determinadas funções. Com a escassez de recursos proporcionada pelos problemas conjunturais e pela falta de estrutura

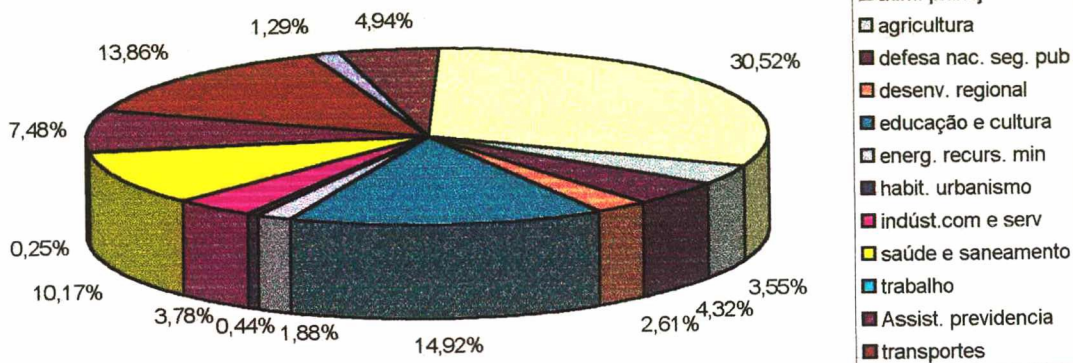
administrativa, o governo deveria alocar recursos à determinados programas, em detrimento de outros, para a consecução dos objetivos específicos e não globais.

5.4.2 - Análise do Comportamento da Despesa no período compreendido entre 1987/1990

Observando o comportamento das despesas no período do plano de governo, ou seja, de 1987 a 1990, sob o prisma das despesas por Função Governamental, valores orçados, pela média aritmética dos anos (Gráfico 17), deduz-se que as despesas de custeio administrativo, representada pela função Administração e Planejamento (30,53%), tais como despesas de pessoal, material de consumo, serviços, etc., representam a maior participação nas ações daquele governo. Mais uma vez fica determinado que os governos não conseguem solucionar os problemas ocasionados com o tamanho da estrutura administrativa, alocando prioritariamente recursos em atividades-meio, em detrimento das atividades-fins, que representam obras e serviços direcionados à sociedade. A função Educação e Cultura, com uma participação de 14,29%, representa a segunda prioridade do governo daquela época. A despesa com a função Educação e Cultura representa outra rubrica importante na distribuição dos recursos, em relação ao total das despesas orçadas e realizadas. Esse tipo de despesa foi condicionada ao preceituado na Constituição Estadual anterior, que através da Emenda Constitucional n. 23, de 11 de dezembro de 1984, regulamentada pela Lei n. 7.348, de 24 de julho de 1985 e através da Constituição Estadual atual, em seu artigo 167, determina a aplicação de no mínimo 25% dos recursos provenientes de impostos sejam aplicados no desenvolvimento e manutenção do ensino. Através da função Educação e Cultura, o preceituado na Constituição Estadual não pode ser demonstrado, porque em outras funções também podem estar comprometidos valores às despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino.³⁰

³⁰ A demonstração da aplicação de recursos para a manutenção do ensino está contida nas diversas leis orçamentárias e prestações de contas anuais do Estado de Santa Catarina.

GRÁFICO 17 - Despesa por Função Governamental (valores orçados - média dos anos - 1987/1990)

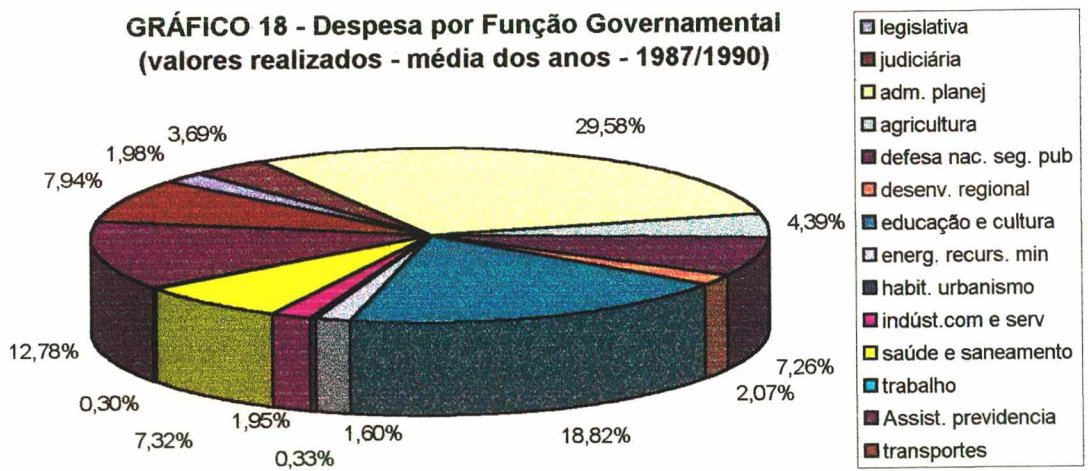


Fonte: Prestações de Contas de 1987 a 1990

A análise por função governamental dos anos de 1987 a 1990, representadas através do Gráfico 17 demonstra que a função Transportes representa 13,86% da despesa total orçada do Estado. Esta função, de suma importância, representa as ações de infra-estrutura e emprego dos diversos meios de transporte. Por si só o governo não dispõe de recursos suficientes para manter esta função e recorre a operações de crédito com instituições internas ou externas, visando a melhoria constante desta função governamental. Outra função importante que participa com 10,17% no total das despesas orçadas do governo chama-se Saúde e Saneamento, onde os recursos alocados são importantes para viabilização da qualidade de vida da população. As ações que visem a melhorar o nível de saúde da população e melhorar a infra-estrutura relacionada ao saneamento básico constituem-se em ações importantes a serem exercidas pelo governo. A função Assistência e Previdência tem uma participação de 7,48%, representando um percentual relacionado ao aspecto relacionado a proteção e amparo da população. A função Judiciária participa com 4,94% do total das despesas orçadas do governo do Estado. Esta ação representa a defesa do Estado, ordem econômica e social, dos costumes, da família e outras ações que correspondem a proteção social no âmbito do processo judiciário. A função Defesa Nacional e Segurança Pública apresenta uma participação de 4,32% do total do Estado, representando a segurança e preservação da ordem pública. Outra função importante, que representa o desenvolvimento das atividades industriais, de comércio e de serviços, é aquela denominada Indústria, Comércio e Serviços, com uma participação de 3,78%. A função Agricultura, voltada a exploração da produção vegetal e animal, do abastecimento, e outras ações representa 3,55%. A função

Desenvolvimento Regional, importante por representar as aspirações das camadas mais carentes da sociedade, participa com 2,61% do total dos recursos do Estado. Outras funções, tais como: legislativa, energia e recursos minerais, habitação e urbanismo e trabalho representam 3,86% do total das despesas orçadas.

A análise das despesas por função governamental, valores realizados dos anos de 1987 a 1990, do Gráfico 18, demonstra que a função Administração e Planejamento continua com a maior participação no total das despesas governamentais, ou seja 29,58%, ou seja, as despesas efetivamente foram realizadas na manutenção das estruturas administrativas do Estado. A função Educação e Cultura, com uma representação de 18,82% apresentou um incremento da sua participação em relação aos valores orçados, demonstrando a preocupação governamental em aumentar os recursos destinados a esta função tão importante a nível social. A função Assistência e Previdência teve uma participação na despesa realizada no período de 12,78%, representando, também, um incremento com relação aos valores orçados.



Fonte: Prestações de Contas de 1987 a 1990

A função Transportes, representada no Gráfico 18, apresenta uma participação de 7,94%, diminuindo em relação aos valores orçados. A função Saúde e Saneamento apresentou uma participação de 7,32%, diminuindo muito em relação aos valores orçados. A função Defesa Nacional e Segurança Pública, com representou 7,26%, sobre total das despesas realizadas, aumentando sua participação em relação aos valores orçados. A função Agricultura, com uma participação de 4,39%, aumentou, também, as sua participação em relação ao valor orçado. Com uma participação de 3,68%, a função Judiciária teve um

incremento importante em relação aos valores orçados. A função Desenvolvimento Regional participou com um resultado de 2,07%, teve uma queda pequena em relação aos valores orçados. A função Legislativa teve uma participação de 1,98%, apresentando um incremento em relação aos valores orçados. As funções Energia e Recursos Minerais, Habitação e Urbanismo, Indústria, Comércio e Serviços e Trabalho tiveram uma participação de 4,18%, no gasto total do governo no período compreendido entre 1987 a 1990.

Observa-se claramente que o plano de governo em questão não consegue desfazer as estruturas administrativas, mesmo que com um esforço muito grande. As despesas com a função Administração e Planejamento, tanto em valores orçados como em valores realizados demonstram que este problema perdura e será difícil de se findar, haja vista que as estruturas são grandes, o número de funcionários é enorme nas atividades consideradas de apoio e a folha de pagamento de pessoal consome grande parte da arrecadação estadual. As despesas orçadas e realizadas, separando-se as despesas com a Função Administração e Planejamento, apresentam como prioridades do governo da época as ações de educação e cultura, pela obrigatoriedade de aplicação de recursos nesta função; transportes, pela envergadura das obras de construção e restauração de estradas, além da necessidade de oferecer contrapartidas aos financiamentos e convênios firmados para essa finalidade; saúde e saneamento, que em valores orçados representou um percentual maior de participação sobre a receita total do que em valores realizados. Evidencia-se que despesas tiveram que ser desviadas para suplementar outras atividades e enfraquecendo uma ação importante dentro das atividades governamentais; outra ação importante e prioritária, segundo os dados apresentados nos Gráficos 17 e 18, foi a de defesa nacional e segurança pública, onde o Estado exerce suas funções de proteção à população. Outras funções foram exercidas pelo Estado, mas em menor grau se comparado com estas apresentadas.

5.4.3 - Considerações Gerais acerca do Plano de Governo “PLANO SIM - Para Viver Melhor Santa Catarina”

Em 1991, terminado o mandato anterior, assumiu o governo do Estado de Santa Catarina um governador comprometido com mudanças, propostas na campanha eleitoral. Através de um plano de governo o então candidato assumiu uma postura desenvolvimentista,

onde o objetivo central era alçar Santa Catarina a um novo estágio de desenvolvimento, abrindo caminho para que, ainda na virada deste década, a população pudesse alcançar padrões de qualidade de vida compatíveis com os de alguns países do Primeiro Mundo.

Para que o plano de governo fosse um retrato das pretensões da sociedade, deveriam ser tomadas medidas de contenção de despesas em determinadas rubricas orçamentárias. A proposta de extinção de entidades que não executavam funções de maneira satisfatória, transferindo essas atividades à iniciativa privada, extinção de 50% dos cargos de confiança, sendo que os remanescentes deveriam ser ocupados, preferencialmente, por funcionários do quadro permanente e outras questões de ordem administrativa deveriam ser tomadas para aumentar a qualidade e produtividade na prestação de serviços à sociedade. Com relação aos investimentos, o governo se comprometia de utilizar 11% dos recursos do Tesouro do Estado, em atividades consideradas essenciais ao desenvolvimento do Estado de Santa Catarina.

Em vista disso, traçou o “Plano Quadrienal de Investimentos (valores para o período 1991/1994)”, que objetivava executar funções relacionadas às diversas áreas da atividade pública, tais como:

- Fundo para a Modernização da Saúde - FMS
- Fundo para a Modernização da Instrução - FMI
- Fundo para a Construção de Moradias populares - FMP
- Fundo para o Desenvolvimento Agrícola - FDA
- Fundo para o Desenvolvimento Industrial - FDI
- Fundo para o Desenvolvimento do Turismo e da Cultura - FT
- Fundo para Obras de Saneamento - FOS

O plano de governo denominado “Plano SIM - Para Viver Melhor em Santa Catarina”, apresentava as metas voltadas à Saúde, Instrução e Moradia, em que o governo achava fundamentais ao desenvolvimento do Estado. O plano governamental, no que se refere à saúde e saneamento, propõe uma reformulação completa nestes setores, já que as maiores doenças detectadas naquele momento relacionavam-se à miséria.

“Os dados estatísticos indicam que a maioria dos atendimentos prestados pelas 1.110 unidades sanitárias (Centros de Saúde e Postos de Saúde) espalhadas pelos municípios catarinenses decorrem da falta de serviços

adequados de saneamento básico e de suficiente imunização. Na mesma linha de pensamento, a maioria desses atendimentos acaba necessitando de assistência hospitalar por não terem sido os problemas resolvidos em nível ambulatorial. Por sua vez, os hospitais se enchem de doentes, e o que se vê é um nível de atendimento absolutamente precário” (PLANO SIM, 1990, p. 4).

E ainda, no que se refere à saúde e saneamento prioriza diversas questões, tais como:

- medicina preventiva;
- fortalecimento da rede primária (unidades sanitárias);
- municipalização como definição estratégica;
- modernização da rede hospitalar;
- rede hospitalar privada;
- odontologia sanitária; e
- recursos humanos.

Outra meta fundamental no plano de governo para o período 1987/94 refere-se a instrução. Como já foi dito anteriormente, a Constituição Estadual estabelece que o governo do Estado tem a obrigação de aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino. O governo daquela época, preocupado com a instrução de sua população fixou algumas prioridades, que achava fundamentais:

- educação pré-escolar;
- ensino de 1. grau;
- ensino de 2. grau;
- educação de adultos;
- ensino superior; e
- educação especial.

Estas questões são fundamentais para o pleno desenvolvimento da instrução da população do Estado de Santa Catarina.

Dita o plano governamental que “a Constituição prevê a oferta de creches e instrução pré-escolar para as crianças de 0 a 6 anos, mais de 600 mil em Santa Catarina estão fora deste atendimento. E o pior: aquelas que mais

necessitam de instrumentação para o ingresso no 1. grau normalmente não têm tido esta oportunidade.

As leis dizem que o analfabetismo deve desaparecer. Todavia, considerando a população de 7 anos ou mais, 400 mil crianças se enquadram nesta lamentável situação. Observada apenas a faixa etária de 7 a 14 anos, período em que a criança deve receber instrução completa de 1. grau, conforme preceito constitucional, constata-se a existência de 150 mil crianças fora das escolas.(...)

A educação de 2. grau encontra-se em estado crítico. Da população na faixa etária de 15 a 19 anos, apenas 16% está matriculada no 2. grau. O índice de evasão e reprovação na rede pública neste grau de ensino atinge a 50%. (...) O ensino superior segue os mesmos passos.” (PLANO SIM, 1990, p. 12)

O plano governamental traça um diagnóstico da situação existente naquele momento e tenta mostrar quais as formas de diminuir estes problemas.

Por último, outra meta fundamental que seria priorizada pelo governo do período de 1991/94 é com relação à moradia, onde o objetivo era diminuir o “déficit habitacional no Estado superior a 100 mil residências”. (PLANO SIM, 1990, p. 18)

Para a consecução dos objetivos governamentais na área de moradia, foi traçado um plano habitacional com os seguintes programas:

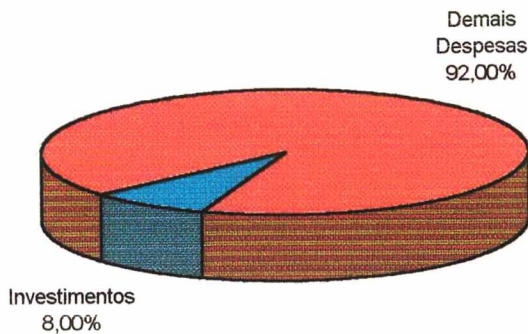
- programa de lotes urbanizados;
- programa de cestas básicas de materiais;
- programa de ação municipal para habitação popular;
- programa de moradia popular;
- programa de urbanização de aglomerados de subabitação; e
- programa habitacional empresa.

Todas essas ações visavam a melhora da qualidade de vida da população no que se refere à saúde, instrução e moradia. Para tanto, o governo tratou de fazer uma reforma administrativa com a intenção de melhorar o desempenho da estrutura do governo do Estado de Santa Catarina quanto à prestação de serviços de qualidade a sociedade catarinense.

5.4.4 - Análise do Comportamento da Despesa no Período compreendido entre 1991 a 1994

As despesas governamentais dos anos de 1991 a 1994, representada através do Gráfico 19, determinando a relação da participação dos investimentos sobre o total da despesa orçada, pela média aritmética dos anos relacionados, apresenta um comportamento em que os investimentos representam 8% do total da despesa.

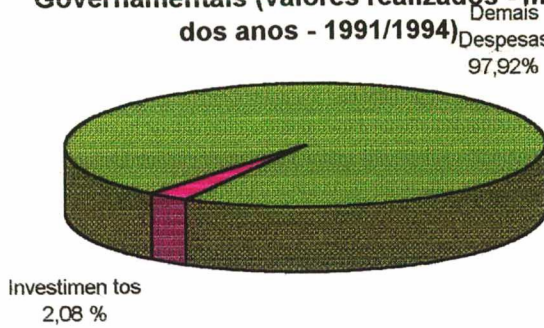
GRÁFICO 19 - Participação dos Investimentos no Total das Despesas Governamentais (valores orçados - média dos anos - 1991/1994)



Fonte : Prestações de Contas de 1991/1994

Já o gráfico 20, demonstrando as despesas com investimentos no total das despesas realizadas, pela média dos anos referenciados, apresenta um comportamento onde o resultado foi de somente 2,08% aplicados em investimentos do total das despesas realizadas.

GRÁFICO 20 - Participação dos Investimentos no total das Despesas Governamentais (valores realizados - média dos anos - 1991/1994)

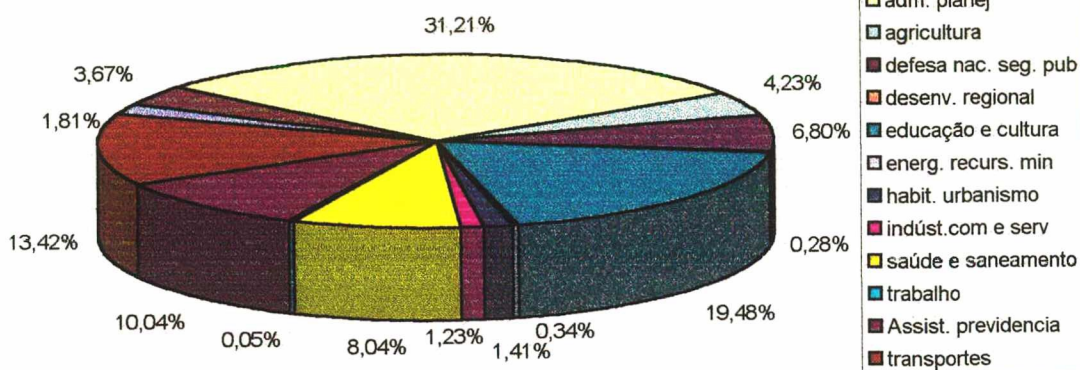


Fonte : Prestações de Contas de 1991/1994

Como já foi dito anteriormente, o governo da época pretendia utilizar 11% de seus recursos em investimentos nos projetos considerados essenciais para o Estado de Santa Catarina. Não utilizou os recursos para este fim, já que o programado, no período, para investimentos representou somente 8% do total das despesas orçadas, e, pior, o resultado da aplicação dos recursos apresentou uma participação menor em relação aos valores realizados.

Para melhor demonstrar os gastos governamentais passa-se a apresentar as despesas por função governamental dos anos de 1991 a 1994, que evidenciam claramente as finalidades de aplicação dos recursos, representados no Gráfico 21, valores orçados, média aritmética dos anos referenciados.

**GRÁFICO 21 - Despesa por Função Governamental
(valores orçados - média dos anos - 1991/1994)**

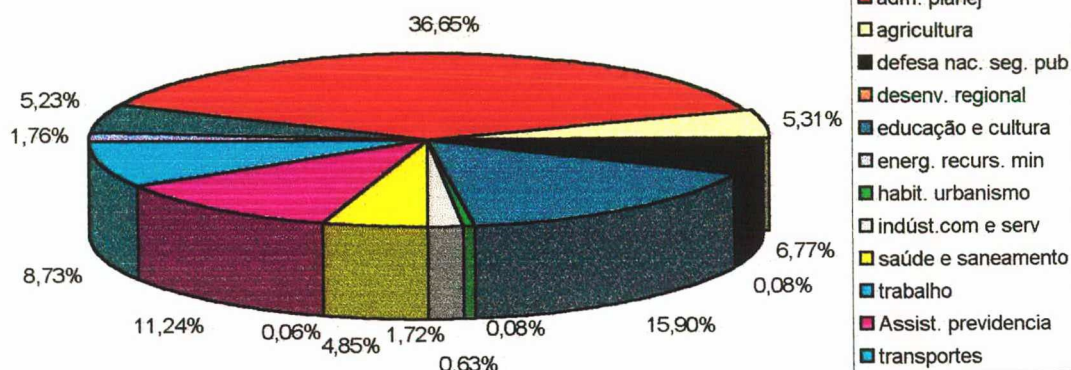


Fonte : Prestações de Contas 1991/1994

Como demonstra o Gráfico 21 as despesas com a função Administração e Planejamento correspondem a 31,21% do total das despesas orçadas naquele período, demonstrando claramente que os recursos foram alocados para satisfazer as necessidades de manutenção da estrutura pública, tais como pessoal, serviços e encargos e material de consumo. A função Educação e Cultura apresentou uma participação de 19,48% e a função Transportes participou com 13,42% das despesas orçadas do Estado. A função Assistência e Previdência apresenta uma participação de 10,04% e a função Saúde e Saneamento 8,04% das despesas orçadas no período. A participação da função Defesa Nacional e Segurança Pública foi de 6,80% e a participação da função Agricultura foi de 4,23%. A função Judiciária apresentou a participação de 3,67% e a função Judiciária apresentou a participação de 1,81% sobre o total das despesas orçadas do Estado. A função Habitação e Urbanismo apresentou uma participação de 1,41%. As funções Legislativa, Energia e Recursos Minerais e Indústria, Comércio e Serviços apresentaram, acumuladamente, a participação de 1,90% sobre o total orçado.

As despesas por função governamental, valores realizados dos anos 1991 a 1994, demonstrados pela média aritmética dos anos, representada no Gráfico 22, apresenta as seguintes características:

**GRÁFICO 22 - Despesa por Função Governamental
(valores realizados - média dos anos - 1991/1994)**



Fonte : Prestações de Contas de
1991/1994

Mais uma vez as despesas com a função Administração e Planejamento representam o maior volume de recursos aplicados no período, 36,65%. Com relação aos valores orçados esta função aumentou a sua participação na despesa do Estado. A função Educação e Cultura representa 15,90% dos recursos, diminuindo a sua participação em relação aos valores orçados. A função Assistência e Previdência participou com 11,24%, aumentando em relação aos valores orçados. A função Transportes teve uma participação de 8,73% no total das despesas realizadas uma diminuição percentual em relação aos valores orçados. Para a função Defesa Nacional e Segurança Pública a participação apresentada em relação ao total das despesas realizadas foi de 6,77%, ficando no mesmo patamar em relação ao orçado. A função Agricultura teve uma participação de 5,31%, aumentando em relação ao orçado para o mesmo período. A função Judiciária participou com 5,23%, percentual maior do que o apresentado para valores orçados. A participação para a função Indústria, Comércio e Serviços representou 1,72%, percentual pouco superior ao apresentado para os resultados orçados. As funções Legislativa, Energia e Recursos Minerais, Habitação e Urbanismo, Trabalho e Desenvolvimento Regional participaram dos resultados da execução orçamentária com 0,85% das despesas.

Através da análise procedida nos gráficos 21 e 22 percebe-se que, mais uma vez, as despesas com manutenção constituem-se na grande parcela de dispêndio governamental. Mesmo que os planos de governo tentem inibir os gastos nesta função, percebe-se que somente a iniciativa concreta de diminuir o número de órgãos da administração direta, bem

como alguns órgãos da administração indireta deficitários, além da diminuição do número de funcionários e do interesse político em diminuir as despesas de gasto com propaganda, convênios com Prefeituras, visando alcançar mais espaços políticos com recursos do Estado, é que acontecerá a diminuição dos gastos na função Administração e Planejamento. As despesas com instrução representada pela função Educação e Cultura tiveram uma representação irrisória, já que com o resultado da execução orçamentária, os percentuais de participação sobre a despesa total realizada apresentaram uma queda muito grande em relação aos valores orçados. No que se refere a habitação popular os recursos aplicados foram os mínimos possíveis, haja vista que o resultado da execução orçamentária dos anos apresentou uma participação de 0,63%, não representando um incremento no setor. Com relação à saúde o resultado da execução orçamentária do período estudado, analisado pela média aritmética, não representou, também, um significativo incremento da função. O que aconteceu, de fato, é que o governo, ao elaborar a Lei Orçamentária, depois aprovada pela Assembléia Legislativa, alocou recursos que poderiam ser bem aplicados tal a participação na programação inicial, mas durante a execução esses recursos foram reduzidos para suplementar outras funções.

Portanto, verifica-se que sem seriedade, sem comprometimento das pessoas que dirigem a administração pública, não adianta elaborar planos inteligentes, com visão de futuro. É preciso ter consciência de que a estrutura é muito grande e precisa ser diminuída par que os recursos, já escassos, sejam alocados em investimentos e em serviços que revertam em benefício da sociedade.

6. CONCLUSÃO

A interferência do governo na atividade econômica fez com que os Estados modernos adquirissem funções cada vez maiores. Esta interferência aconteceu em maior escala devido a fatores relevantes, como guerras mundiais e depressão econômica. No Brasil, por exemplo, a expansão do setor público deu-se na criação de Autarquias, Fundações e Empresas Públicas. Vários autores consideram que esta interferência tinha por objetivo promover o ajustamento da economia com a criação, distribuição e interligação da renda e do produto nacionais.

Novos paradigmas estão aparecendo, onde os Estados subdesenvolvidos tem que se adequar, levando em consideração a globalização da economia e a mudança da base técnica. A iniciativa privada tem um papel importante na mudança de direcionamento da questão econômica do Brasil. A privatização de atividades que até agora estavam sob a responsabilidade do Estado precisa ser implementada, para que o país se estruture e consiga atender aos quesitos necessários ao ingresso no mundo moderno. Além disso, o país precisa prestar melhores serviços na área da saúde, saneamento, educação, segurança e infra-estrutura.

Com a diminuição das funções e com recursos disponíveis captados através de uma arrecadação eficiente, o Estado teria capacidade de gerar serviços altamente qualificados à sua população.

O orçamento público, como instrumento importante de ação governamental, com o passar dos tempos vem se adequando as situações do momento histórico. É um instrumento que está ligado ao princípio democrático, onde a vontade popular é representada por uma assembléia representativa que vota as questões relacionadas ao bem-estar social.

Tanto nos Estados Unidos da América do Norte, na França e no Brasil, países citados como importantes para a questão orçamentária mundial, a evolução foi constante, até chegar ao ponto atual - o orçamento-programa. Esta técnica congrega as ações tanto de planejamento como de finanças, fundindo as duas e colhendo resultados mais importantes do que os dos tempos mais remotos, que não programavam suas ações e simplesmente gastavam os recursos para sanar as suas necessidades atuais. O orçamento-programa, portanto, representa as responsabilidades do governo para com a sociedade, pois cabe a esta técnica a

ligação entre os sistemas de planejamento e o de finanças, permitindo a mensuração física e financeira das atividades do Estado.

No Brasil o processo de modernização da programação orçamentária teve o seu auge na Constituição de 1988, pois, a partir daquele momento, as ações governamentais deveriam estar ligadas a um plano de ação denominado “Plano Plurianual”. Este plano estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes e metas da administração pública para um período de quatro anos. O importante a observar é que este plano é elaborado para o segundo ano de mandato de um governo, abrangendo, portanto, o primeiro ano do governo seguinte, permitindo o encadeamento dos planos de cada governante e continuidade das ações do Estado.

O aprimoramento da ação orçamentária também aconteceu devido a obrigatoriedade constitucional de elaborar a cada ano a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Esta lei permite ao Poder Legislativo, como representante do povo, participar da elaboração da lei orçamentária anual. Os orçamentos anteriores a Constituição de 1988 eram definidos como “mistos”, já que cabia ao executivo elaborar a lei orçamentária e ao legislativo apreciar e votar. Hoje, a participação do legislativo é muito maior, graças a participação importante na definição das metas em que serão alocados os recursos para o ano seguinte, já que a sua elaboração e aprovação acontece antes da elaboração da lei orçamentária.

A Constituição de 1988 também determina que os orçamentos devem ser discriminados em orçamento fiscal, orçamento de seguridade social e orçamento de investimentos. Percebe-se que existe esta discriminação justamente para que os legisladores e a população, de um modo geral, consigam melhor apreciar as ações governamentais. Ao orçamento fiscal estão vinculadas as despesas com os órgãos da administração pública em geral. Ao orçamento de seguridade social estão vinculadas as ações de saúde, previdência e assistência social. Ao orçamento de investimentos vinculam-se as empresas em que o Estado detêm a maioria do capital social.

A Lei 4.320, de 17 de março de 1964 também é um instrumento importante no controle do dinheiro público, pois classifica as receitas e as despesas de maneira a controlar os ingressos e as saídas das contribuições que a população faz. As despesas e as receitas constituem-se num instrumento importante, pois participa da ação do Estado cobrando tributos, alocando recursos em atividades em que a iniciativa privada não está presente e

distribuindo a renda. Todas estas ações governamentais são classificadas no orçamento, a fim de se ter um efetivo controle das contas públicas.

Mas, o orçamento ainda hoje é tratado como se fosse uma peça de ficção, haja vista que não existe um controle rigoroso de sua execução, já que nem o Poder Executivo e nem o Poder Legislativo observam aspectos ligados a legalidade dos atos. Isso acontece por falta de sensibilidade e conhecimento profundo das questões ligadas ao controle dos ingressos e dos gastos governamentais. Na verdade, o que o Poder Legislativo faz, ainda, é referendar as decisões do Poder Executivo, que elabora e executa o orçamento na sua plenitude, desrespeitando aspectos legais relacionados a questão orçamentária.

Aspectos importantes são observados no período compreendido entre 1987 e 1994, em Santa Catarina. As peças orçamentárias anuais sofreram influências importantes relacionadas aos aspectos conjunturais da economia. Vários planos econômicos foram observados no período e vários deles não surtiram o resultado esperado. Os planos foram - Plano Cruzado, de 28 de fevereiro de 1986; Plano Cruzado II, de 20 de novembro de 1986; Plano Bresser, de 12 de junho de 1987; Plano Verão, de 15 de janeiro de 1989; Plano Collor, de 15 de março de 1990; Plano Collor II, de 31 de janeiro de 1991; Plano de Estabilização, de 07 de dezembro de 1993 e Plano Real, de 01 de julho de 1994.

Estes planos econômicos dificultaram a elaboração e execução dos orçamentos dos anos estudados, já que muitos deles não deram a noção exata, naquele momento, de sua repercussão na economia. Com isso, os técnicos que elaboravam e executavam os orçamentos não tinham a convicção dos resultados que poderiam alcançar seus atos.

Os planos econômicos foram concebidos para sepultar um inimigo - a inflação. Este, com certeza, foi outro fator importante na desorganização da estrutura orçamentária do país.

A inflação do período foi de 365,96%, em 1987; 933,62%, em 1988; 1.764,86%, em 1989; 1.585,18%, em 1990; 475,11%, em 1991; 1.149,06%, em 1992; 2.489,11%, em 1993 e 884,71%, em 1994³¹.

Percebe-se claramente que era impossível fazer uma previsão realista da arrecadação para o período. A desorganização da economia, a falta de estrutura na arrecadação estadual e na equipe que elaborava e executava os orçamentos, além do mal

³¹ Diário Catarinense-Caderno de Economia de 02.02.96

direcionamento das gestões governamentais da época, foram fatores que praticamente descaracterizaram o desenvolvimento das ações de controle dos gastos governamentais.

No período compreendido entre 1987 a 1994, dois governos assumiram e nenhum deles cumpriu o que foi prometido. Os planos de governo de cada um deles prometiam à população serviços e obras que não foram executados na sua plenitude. Isto caracteriza a falta de comprometimento das pessoas que exercem cargos públicos com a população.

Aqueles governos tinham como meta a diminuição gradativa das despesas de custeio, mas esta não foi cumprida, e não seria mesmo, pois os gastos com a folha de pagamento de pessoal e outras despesas ditas como de custeio somente poderiam ser diminuídas se a estrutura governamental fosse também diminuída. Demissões e privatizações deveriam ser implementadas.

Outras promessas foram feitas em campanha e nos próprios planos de governo, mas tornaram-se impossíveis de serem cumpridas em razão das despesas com pessoal e outras de custeio serem muito grandes e de difícil diminuição.

Por fim, percebe-se que as Constituições brasileira e catarinense dão sustentação ao controle do gasto público, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 determina a técnica orçamentária e atos complementares regulamentam questões ditadas pelas respectivas Constituições. O que falta é a conscientização dos governos de que com um maior controle na sua gestão as questões prioritárias serão resolvidas e, fatalmente, acontecerá um desenvolvimento sustentado na eficiência do serviço público.

TABELA I

EVOLUÇÃO DA RECEITA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
(RECURSOS DO TESOURO - 1987/1994 - A PREÇOS DE DEZEMBRO DE 1994 - IGP/DI - FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - BASE AGOSTO 1994=100)

Em R\$ 1.000.000

CATEGORIAS	1987				1988				1989				1990				1991				1992				1993				1994				
	ORÇ	%	ARRREC	%	ORÇ	%	ARRREC	%	ORÇ	%	ARRREC	%	ORÇ	%	ARRREC	%	ORÇ	%	ARRREC	%	ORÇ	%	ARRREC	%	ORÇ	%	ARRREC	%	ORÇ	%	ARRREC	%	
RECEITA CORRENTE	791	60,01	1.725	80,49	479	71,29	1.567	82,95	168	75,34	2.029	81,81	607	80,61	1.896	90,03	520	97,20	1.367	94,17	185	90,24	1.512	86,85	76	87,36	1.589	96,48	34	79,91	1.872	82,98	
REC. TRIBUTÁRIA	696	59,76	1.384	64,58	357	53,77	1.104	58,63	107	47,98	1.442	58,15	426	56,97	1.531	72,70	375	70,09	1.258	87,30	105	51,22	1.198	68,70	62	71,26	1.123	68,18	29	63,04	1.430	63,59	
IMPOSTOS	689	58,24	1.379	64,35	358	53,61	1.100	58,42	106	47,89	1.441	58,10	423	56,18	1.524	72,96	373	69,72	1.251	86,81	105	51,22	1.189	68,29	61	70,11	1.111	67,46	29	62,04	1.421	62,99	
ICMS	636	56,32	1.319	61,50	334	50,30	1.070	56,82	102	45,74	1.417	57,14	414	54,96	1.468	69,71	363	67,85	1.207	83,76	100	48,76	1.135	65,19	59	67,82	1.069	64,91	28	60,87	1.371	60,77	
OUTROS	33	2,84	61	2,85	22	3,91	30	1,59	4	1,79	25	1,01	9	1,20	96	2,85	10	1,87	44	3,05	4	1,85	54	3,10	3	3,45	42	2,56	2	4,36	50	2,22	
TAXAS	6	0,22	4	0,19	1	0,15	3	0,16			1	0,04	3	0,40	7	0,33	2	0,37	6	0,42	1	0,49	7	0,40			12	0,73			9	0,40	
REC. PATRIMONIAL																																	
TRANSF. CORRENTES	104	7,22	239	11,10	102	16,36	289	14,29	54	24,22	225	9,07	191	17,40	304	14,43	72	13,46	99	4,09	78	38,05	208	11,96	15	14,94	291	17,06	5	10,87	285	12,63	
DEMAIS RECEITAS	112	1,03	102	4,76	19	1,96	183	10,04	7	3,14	361	14,56	42	5,58	59	2,75	69	12,90	39	2,71	2	0,98	94	5,40	1	1,16	32	1,94			72	3,19	
REC. DE CAPITAL	372	31,99	418	19,91	191	28,77	321	17,05	55	24,65	432	18,20	148	19,39	210	9,97	17	3,18	84	5,83	29	9,76	229	13,15	10	11,49	57	3,46	12	26,09	384	17,02	
OPER. DE CRÉDITO	371	31,90	418	19,91	191	28,77	321	17,05	55	24,66	439	17,66	146	19,39	207	9,83	17	3,18	83	5,76	29	9,76	229	13,15	4	4,60	46	2,79	5	10,97	370	16,40	
INTERNA	276	23,85	401	18,71	145	21,84	296	15,72	42	18,83	400	16,13	117	15,54	197	9,36	12	2,34	71	4,93	12	5,85	211	12,12	1	1,19			2	4,36	326	14,45	
EXTERNA	96	8,26	18	0,84	46	6,90	25	1,30	13	5,80	38	1,53	28	3,75	9	0,49	5	0,93	12	0,83	7	3,41	18	1,00	2	2,30	45	2,70	3	6,62	44	1,95	
ALIENAÇÃO BENS	1	0,09																															
TRANSF. CAPITAL																																	
TOTAL	1.163	100,00	2.143	100,00	664	100,00	1.983	100,00	223	100,00	2.490	100,00	753	100,00	2.108	100,00	535	100,00	1.441	100,00	205	100,00	1.741	100,00	87	100,00	1.647	100,00	48	100,00	2.256	100,00	

FONTE: PRESTAÇÕES DE CONTAS DE 1987 A 1994

TABELA II

EVOLUÇÃO DA DESPESA DO ESTADO DE SANTA CATARINA POR CATEGORIAS ECONÔMICAS

(RECURSOS DO TESOURO - 1987/1994 - A PREÇOS DE DEZEMBRO DE 1994 - IGP/DI - FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - BASE AGOSTO 1994=100)

Em R\$ 1000.000

DISCRIMINAÇÃO	1987				1988				1989				1990				1991				1992				1993				1994			
	ORÇ	%	REAL	%	ORÇ	%	REAL	%	ORÇ	%	REAL	%	ORÇ	%	REAL	%	ORÇ	%	REAL	%	ORÇ	%	REAL	%	ORÇ	%	REAL	%	ORÇ	%	REAL	%
DESPESAS CORRENTES	729	66,98	1677	82,09	453	88,22	1400	75,83	141	83,23	1810	73,85	960	74,37	1976	81,72	449	83,81	1533	83,82	129	62,93	1501	73,86	62	71,26	1485	81,57	30	66,22	1675	87,88
DESPESAS DE CUSTEIO	363	30,35	761	37,26	179	26,96	680	36,74	98	26,01	812	33,13	201	26,69	822	34,00	169	31,47	506	32,04	70	34,15	754	37,16	30	34,48	636	35,41	12	26,88	886	34,99
PESSOAL	272	23,39	598	29,27	143	21,54	478	25,82	37	16,59	594	27,91	168	22,05	709	29,32	154	29,68	459	25,10	38	18,54	620	25,62	21	24,14	495	27,56	9	19,57	597	24,12
OUTRAS	81	6,96	163	7,98	36	6,42	202	10,91	21	9,42	128	5,22	36	4,66	113	4,67	15	2,79	127	6,94	32	15,61	234	11,53	9	10,34	141	7,85	3	6,52	269	10,87
TRANSF. CORRENTES	426	36,63	916	44,84	274	41,27	720	38,90	83	37,22	998	40,72	369	47,88	1.154	47,73	260	52,14	947	51,78	69	28,78	747	36,82	32	36,78	829	48,16	19	39,13	809	32,69
DESPESAS CAPITAL	364	33,02	366	17,91	211	31,78	451	24,37	82	36,77	641	26,15	193	25,63	442	18,28	88	16,39	296	16,18	76	37,07	628	26,02	25	28,74	331	18,43	16	34,78	800	32,32
INVESTIMENTOS	62	5,33	62	2,96	40	6,02	45	2,43	8	3,69	56	2,28	20	2,66	16	0,66	14	2,61	39	2,13	49	23,90	36	1,77	1	1,35	66	3,67	2	4,36	90	3,64
INVERSÕES FINANC.	121	10,40	29	1,13	5	0,75	18	0,97	1	0,45	23	0,94	4	0,53	9	0,37	4	0,74	8	0,44	5	2,44	25	1,23	3	3,45	15	0,84	2	4,36	40	1,62
TRANSF. CAPITAL	201	17,29	291	14,24	166	25,00	389	20,96	73	32,74	562	22,83	169	22,44	417	17,25	70	13,04	249	13,61	21	10,73	467	23,02	21	24,14	250	13,92	12	26,89	670	27,07
TOTAL	1163	100,00	2043	100,00	564	100,00	1851	100,00	223	100,00	2451	100,00	753	100,00	2418	100,00	637	100,00	1829	100,00	205	100,00	3029	100,00	87	100,00	1796	100,00	45	100,00	2475	100,00

FONTE: PRESTAÇÕES DE CONTAS DE 1987 A 1994.

TABELA III

EVOLUÇÃO DA DESPESA DO ESTADO DE SANTA CATARINA POR FUNÇÃO GOVERNAMENTAL

(RECURSOS DO TESOUREO - 1987/1994 - A PREÇOS DE DEZEMBRO DE 1994 - IGP/DI - FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - BASE AGOSTO 1994=100)

Em R\$ 1.000.000

DISCRIMINAÇÃO	1987				1988				1989				1990				1991				1992				1993				1994					
	OPC	%	REAL	%	OPC	%	REAL	%	OPC	%	REAL	%	OPC	%	REAL	%	OPC	%	REAL	%	OPC	%	REAL	%	OPC	%	REAL	%	OPC	%	REAL	%		
LEGISLATIVA	23	1,96	41	2,01	9	1,36	38	2,05	2	0,30	49	2,00	7	0,99	45	1,86	7	1,30	34	1,66	9	1,46	95	1,72	2	2,30	33	1,84	1	2,17	40	1,62		
JUDICIÁRIA	42	3,61	60	3,92	21	3,16	59	3,19	13	5,83	67	3,59	54	7,17	99	4,09	15	2,79	80	4,37	6	2,93	92	4,53	4	4,60	109	6,07	2	4,36	96	3,56		
ADM. E PLANEJ.	240	20,64	453	22,68	140	21,08	337	18,21	88	39,46	950	38,76	338	40,00	936	38,71	165	30,73	725	39,64	61	20,76	807	39,77	28	32,18	552	30,73	13	28,26	1001	40,44		
AGRICULTURA	56	4,92	100	4,99	20	3,01	115	6,21	5	2,24	84	3,49	31	4,12	73	3,02	13	2,42	88	4,81	9	4,29	199	5,08	5	6,78	122	6,79	2	4,36	119	4,57		
COMUNICAÇÃO																																		
DEF. NAC. SEG. PUBL.	67	4,90	122	6,97	25	3,77	121	6,54	10	4,48	187	7,63	31	4,12	210	8,68	36	6,70	139	7,60	10	4,88	131	6,46	6	6,90	136	7,52	4	8,70	136	5,49		
DESENVOLV. REG.	15	1,29	127	6,22	8	1,20	6	0,32	2	0,90	28	1,14	53	7,04	14	0,58	6	1,12	310	16,85														
EDUC. CULTURA	193	16,60	428	20,96	109	16,42	343	18,53	26	11,68	440	17,96	113	15,01	432	17,87	140	27,56	4	0,22	33	16,10	311	15,33	15	17,24	296	16,48	6	13,04	392	15,84		
ENERG. REC. MIN.	22	1,89	46	2,25	27	3,31	75	4,06	1	0,45	2	0,06	14	1,86			1	0,19	2	0,11			4	0,20	1	1,15								
HAB. E URBANISMO	6	0,52	5	0,24	2	0,30	13	0,70			5	0,20	7	0,93	4	0,17	2	0,37	6	0,33	4	1,95	20	0,99	1	1,15	11	0,61	1	2,17	14	0,57		
IND. COM. SERVIÇOS	100	10,32	63	3,08	13	1,96	54	2,92	1	0,45	29	1,18	10	2,39	15	0,62	6	1,12	31	1,69	1	0,49	34	1,66	1	1,15	38	2,12	1	2,17	34	1,37		
REL. EXTERIORES																																		
SAÚDE SANEAM.	83	7,14	121	6,92	78	11,76	234	12,64	45	20,18	134	6,47	12	1,59	127	5,25	22	4,10	94	5,14	30	14,63	84	4,14	6	6,80	86	4,79	3	6,52	132	5,33		
TRABALHO	5	0,43	14	0,69	2	0,30	5	0,27			3	0,12	2	0,27	3	0,12			1	0,19			1	0,05										
ASSIST. PREVID.	93	8,00	229	11,21	62	9,34	230	12,43	15	6,73	326	19,71	44	5,84	333	13,77	96	16,76	209	11,43	14	6,83	241	11,86	6	6,80	222	12,36	4	6,70	354	10,26		
TRANSPORTES	208	17,98	204	9,98	153	23,04	221	11,94	15	6,73	117	4,77	59	7,84	122	5,05	20	3,22	106	5,80	34	16,69	164	6,00	12	13,79	190	10,58	9	19,57	269	10,46		
TOTAL	1163	100,00	2043	100,00	664	100,00	1851	100,00	221	100,00	2451	100,00	752	100,00	2418	100,00	537	100,00	1823	100,00	205	100,00	2029	100,00	672	100,00	1798	100,00	46	100,00	2475	100,00		

FONTE: Prestações de contas de 1987 a 1994.

ANEXOS

A N E X O I**CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA DA RECEITA**

(De conformidade com o que estabelece a Portaria SOF/SEPLAN nº 06, de 09.06.82;
atualizado pela Portaria SOF/SEPLAN Nº 037, DE 02.08.89.)

CÓDIGO ESPECIFICAÇÃO

1000.00.00 RECEITAS CORRENTES

1100.00.00 RECEITA TRIBUTÁRIA

1110.00.00 IMPOSTOS

1111.00.00 Impostos sobre o Comércio Exterior

1111.01.00 Imposto sobre a Importação

1111.02.00 Imposto sobre a Exportação

1112.00.00 Impostos sobre o Patrimônio e a Renda

1112.01.00 Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

1112.02.00 Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

1112.04.00 Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza e
Adicional

1112.04.01 Pessoas Físicas

1112.04.02 Pessoas Jurídicas

1112.04.03 Retido nas Fontes

1112.04.04	Adicional do Imposto sobre a Renda - Pessoas Físicas
1112.04.05	Adicional do Imposto sobre a Renda - Pessoas Jurídicas
1112.05.00	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
1112.05.01	Estadual
1112.05.02	Municipal
1112.06.00	Imposto sobre Grandes Fortunas
1112.07.00	Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação de Bens e Direitos
1112.08.00	Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Móveis
1113.00.00	Imposto sobre a Produção e a Circulação
1113.01.00	Imposto sobre Produtos Industrializados
1113.02.00	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações
1113.02.01	Estadual
1113.02.02	Municipal
1113.03.00	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou Relativas a Títulos ou Valores Imobiliários
1113.05.00	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
1113.07.00	Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos
1115.00.00	Impostos Extraordinários
1120.00.00	TAXAS
1121.00.00	Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia
1121.01.00	Taxas de Serviços Gerais
1121.01.01	Vinculada
1121.01.02	Não Vinculada
1121.02.00	Atos da Saúde Pública
1121.03.00	Taxas de Segurança Ostensiva Contra Delitos

1122.00.00 Taxas pela Prestação de Serviços
1122.01.00 Taxa Judiciária
1122.02.00 Taxas de Segurança Contra Incêndios
1122.03.00 Taxa de Fiscalização de Projetos de Construção e Vistoria
1122.04.00 Atos da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e da
Agricultura

1130.00.00 CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

1200.00.00 RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES

1210.00.00 CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

1220.00.00 CONTRIBUIÇÕES ECONÔMICAS

1300.00.00 RECEITA PATRIMONIAL

1310.00.00 RECEITAS IMOBILIÁRIAS

1311.00.00 Aluguéis

1312.00.00 Arrendamentos

1320.00.00 RECEITAS DE VALORES MOBILIÁRIOS

1321.00.00 Juros de Títulos de Renda

1322.00.00 Dividendos

1322.01.00 Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A.

1322.02.00 Outros

1323.00.00 Caderneta de Poupança

1390.00.00 OUTRAS RECEITAS PATRIMONIAIS

1400.00.00	RECEITA AGROPECUÁRIA
1410.00.00	RECEITA DA PRODUÇÃO VEGETAL
1420.00.00	RECEITA DA PRODUÇÃO ANIMAL E DERIVADOS
1490.00.00	OUTRAS RECEITAS AGROPECUÁRIAS
1500.00.00	RECEITA INDUSTRIAL
1510.00.00	RECEITA DA INDÚSTRIA EXTRATIVA MINERAL
1520.00.00	RECEITA DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO
1530.00.00	RECEITA DA INDÚSTRIA DE CONSTRUÇÃO
1540.00.00	RECEITA DE SERVIÇOS INDUSTRIAIS DE UTILIDADE PÚBLICA
1600.00.00	RECEITA DE SERVIÇOS
1600.01.00	Serviços Comerciais
1600.02.00	Serviços Financeiros
1600.03.00	Serviços de Transporte
1600.04.00	Serviços de Seguros
1600.05.00	Serviços de Saúde
1600.06.00	Serviços Portuários
1600.07.00	Serviços de Armazenagem
1600.13.00	Serviços Administrativos

1600.15.00	Serviços de Meteorologia
1600.17.00	Serviços Agropecuários
1600.19.00	Serviços Recreativos e Culturais
1600.20.00	Serviços de Consultoria, Assistência Técnica e Análises de Projetos
1600.21.00	Serviços de Hospedagem e Alimentação
1600.22.00	Serviços de Publicidades e Outros
1600.24.00	Serviços do Registro do Comércio
1600.25.00	Concessão de Serviços de Transportes
1600.99.00	Outros Serviços
1700.00.00	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES
1710.00.00	TRANSFERÊNCIAS INTRAGOVERNAMENTAIS
1711.00.00	Transferências da União
1712.00.00	Transferências dos Estados
1712.01.00	Transferências de Recursos Ordinários do Estado
1712.02.00	Transferências do Estado - Recursos do Tesouro - Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados Exportadores
1712.03.00	Transferências do Estado - Recursos do Tesouro - Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados
1712.04.00	Transferências do Estado - Recursos do Tesouro - Cota-Parte das Contribuições do Salário Educação
1712.05.00	Transferências do Estado - Recursos do Tesouro - Operações de Crédito Internas
1712.06.00	Transferências do Estado - Recursos do Tesouro - Operações de Crédito Externas
1712.07.00	Transferências do Estado - Recursos do Tesouro - Recursos de Auxílios e Contribuições
1712.08.00	Transferências do Estado - Recursos do Tesouro - Recursos de Convênios

1712.10.00	Transferências do Estado - Recursos do Tesouro - Recursos Vinculados
1713.00.00	Transferências dos Municípios
1720.00.00	TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS
1721.00.00	Transferências da União
1721.01.00	Participação na Receita da União
1721.01.01	Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
1721.01.02	Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios
1721.01.04	Transferência do Imposto sobre a Renda Retido nas Fontes (Art. 157, I e 158, I da Constituição Federal)
1721.01.05	Cota-Parte do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
1721.01.12	Cota-Parte do Imposto sobre Produtos Industrializados - Estados Exportadores de Produtos Industrializados - Estados
1721.01.13	Cota-Parte do Imposto sobre Produtos Industrializados - Estados Exportadores de Produtos Industrializados - Municípios
1721.01.30	Cota-Parte da Contribuição do Salário-Educação
1721.01.31	Cota-Parte do Valor do Petróleo Bruto de Produção Nacional
1721.01.32	Cota-Parte do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários - Comercialização do Ouro
1721.09.00	Outras Transferências da União
1722.00.00	Transferências dos Estados
1722.01.00	Participação na Receita dos Estados
1722.09.00	Outras Transferências dos Estados
1722.09.01	Convênio Fundação Centro Brasileiro para Infância e Adolescência
1723.00.00	Transferências dos Municípios

1730.00.00	TRANSFERÊNCIAS DE INSTITUIÇÕES PRIVADAS
1740.00.00	TRANSFERÊNCIAS DO EXTERIOR
1750.00.00	TRANSFERÊNCIAS DE PESSOAS
1760.00.00	TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS
1900.00.00	OUTRAS RECEITAS CORRENTES
1910.00.00	MULTAS E JUROS DE MORA
1911.00.00	Multas e Juros de Mora dos Tributos
1911.01.00	Infrações de Trânsito
1912.00.00	Multas Diversas
1919.00.00	Multas Previstas na Legislação do Registro do Comércio
1920.00.00	INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES
1921.00.00	Indenizações
1922.00.00	Restituições
1930.00.00	RECEITA DA DÍVIDA ATIVA
1931.00.00	Receita da Dívida Ativa Tributária
1931.01.00	Vinculada
1931.02.00	Não Vinculada
1932.00.00	Receita da Dívida Ativa Não Tributária
1933.00.00	Infrações de Transito
1940.00.00	CUSTAS DE ESCRIVANIAS JUDICIAIS

1950.00.00	CUSTAS DE ESCRIVANIAS EXTRA-JUDICIAIS
1990.00.00	RECEITAS DIVERSAS
1991.00.00	Receita da LOTESC
1999.00.00	Outras Receitas Diversas
1999.01.00	Vinculada
1999.02.00	Não Vinculada
2000.00.00	RECEITAS DE CAPITAL
2100.00.00	OPERAÇÕES DE CRÉDITO
2110.00.00	OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS
2111.00.00	Financiamento Junto ao FINEP/Estado de Santa Catarina/UDESC. Lei nº 9.010, de 29.04.93
2112.00.00	Financiamento - CEF/CASAN-Lei nº 5.518, de 28.02.79
2113.00.00	Financiamento - CEF/COHAB-Lei nº 7.253, de 09.05.88
2114.00.00	Financiamento Junto ao BNDES/STO-Lei nº 8.544, de 04-02-92
2115.00.00	Financiamento Junto ao BNDES/DER-Lei nº 8.544, de 04.02.92
2118.00.00	Letras Financiamento do Tesouro de Santa Catarina-LETSC-P/Rolagem
2119.00.00	Outras Operações de Crédito Internas
2120.00.00	OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS
2121.00.00	Financiamento KFW-Secretaria de Estado da Saúde-Lei nº 4.993, de 17.05.74
2122.00.00	Financiamento do BID-III/DER-Lei nº 8.538, de 19.01.92

2123.00.00	Financiamento junto ao BIRD/PRODEM-Lei nº 8.826, de 29.12.92
2124.00.00	Financiamento junto ao BIRD/DER-Lei nº 8.269, de 05.06.91 e Decretos nºs 3.611, de 28.07.89 e 089/91. de 14.05.91
2125.00.00	Financiamento junto ao BIRD/FATMA-Lei nº 8.269, de 05.06.91
2126.00.00	Financiamento junto ao CREDIOP/SES-Lei nº 9.167, de 11.06.94
2127.00.00	Financiamento junto ao CLEARING/FATMA-Lei nº 7.699, de 25.07.89
2128.00.00	Financiamento junto ao BIRD/SAA-Lei nº 8.269, de 05.06.91
2129.00.00	Financiamento junto ao BIRD/DER-Lei nº 8.536, de 19.01.92 e Lei nº 8.689, de 30.06.92
2200.00.00	ALIENAÇÃO DE BENS
2210.00.00	ALIENAÇÃO DE BENS MÓVEIS
2220.00.00	ALIENAÇÃO DE BENS IMÓVEIS
2300.00.00	AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS
2400.00.00	TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL
2410.00.00	TRANSFERÊNCIAS INTRAGOVERNAMENTAIS
2411.00.00	Transferências da União
2412.00.00	Transferências dos Estados
2412.01.00	Transferências de Recursos Ordinários do Estado
2412.02.00	Transferências do Estado-Recursos do Tesouro - Cota-Parte do Fundo de Ressarcimento dos Estados Exportadores

2412.03.00	Transferências do Estado-Recursos do Tesouro - Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados
2412.04.00	Transferências do Estado-Recursos do Tesouro - Cota-Parte de Contribuições do Salário-Educação
2412.05.00	Transferências do Estado-Recursos do Tesouro - Operações de Crédito Internas
2412.06.00	Transferências do Estado-Recursos do Tesouro - Operações de Crédito Externas
2412.07.00	Transferências do Estado-Recursos do Tesouro - Recursos de Convênios
2412.08.00	Transferências do Estado-Recursos do Tesouro - Diversos
2412.09.00	Transferências do Estado-Recursos do Tesouro - Recursos de Auxílios e Contribuições
2412.10.00	Transferências do Estado-Recursos do Tesouro - Recursos Vinculados
2413.00.00	Transferências dos Municípios

2420.00.00 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

2421.00.00	Transferências da União
2421.01.00	Participação na Receita da União
2421.09.00	Outras Transferências da União
2421.09.21	Convênio Fundação Centro Brasileiro para Infância e Adolescência
2422.00.00	Transferências dos Estados
2422.01.00	Participação na Receita dos Estados
2422.09.00	Outras Transferências dos Estados
2423.00.00	Transferências dos Municípios

2430.00.00 TRANSFERÊNCIAS DE INSTITUIÇÕES PRIVADAS

2440.00.00 TRANSFERÊNCIAS DO EXTERIOR

2450.00.00	TRANSFERÊNCIAS DE PESSOAS
2460.00.00	TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIO
2500.00.00	OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL
2520.00.00	INTEGRALIZAÇÃO DO CAPITAL SOCIAL
2580.00.00	SALDO DE EXERCÍCIOS ANTERIORES
2590.00.00	OUTRAS RECEITAS

ANEXO II**CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA DA DESPESA**

(De conformidade com o que estabelece a Portaria SOF nº 08, de 04.02.85)

CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO
3000.00	DESPESAS CORRENTES
3100.00	DESPESAS DE CUSTEIO
3110.00	PESSOAL
3111.00	Pessoal Civil
3112.00	Pessoal Militar
3113.00	Obrigações Patronais
3120.00	MATERIAL DE CONSUMO
3130.00	SERVIÇOS DE TERCEIROS E ENCARGOS
3131.00	Remuneração de Serviços Pessoais
3132.00	Outros Serviços e Encargos
3190.00	DIVERSAS DESPESAS DE CUSTEIO
3191.00	Sentenças Judiciárias

3192.00	Despesas de Exercícios Anteriores
3200.00	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES
3210.00	TRANSFERÊNCIAS INTRAGOVERNAMENTAIS
3211.00	Transferências Operacionais
3212.00	Subvenções Econômicas
3213.00	Contribuições Correntes
3214.00	Contribuições a Fundos
3220.00	TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS
3221.00	Transferências à União
3222.00	Transferências a Estados e ao Distrito Federal
3223.00	Transferências a Municípios
3224.00	Transferências a Instituições Multigovernamentais
3230.00	TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS
3231.00	Subvenções Sociais
3232.00	Subvenções Econômicas
3233.00	Contribuições Correntes
3240.00	TRANSFERÊNCIAS AO EXTERIOR
3241.00	Transferências a Governos
3242.00	Transferências a Organismos Internacionais
3243.00	Contribuições a Fundos Internacionais
3250.00	TRANSFERÊNCIAS À PESSOAS

3251.00	Inativos
3252.00	Pensionistas
3253.00	Salário-Família
3254.00	Apoio Financeiro à Estudantes
3255.00	Assistência Médico-Hospitalar
3256.00	Benefícios da Previdência Social
3257.00	Indenizações de Acidentes de Trabalho
3259.00	Outras Transferências à Pessoas
3260.00	ENCARGOS DA DÍVIDA INTERNA
3261.00	Juros da Dívida Contratada
3262.00	Outros Encargos da Dívida Contratada
3263.00	Juros Sobre Títulos do Tesouro
3264.00	Descontos e Comissões Sobre Títulos do Tesouro
3265.00	Juros de Outras Dívidas
3266.00	Encargos de Outras Dívidas
3267.00	Correção Monetária Sobre Operações de Crédito por Antecipação da Receita
3270.00	ENCARGOS DA DÍVIDA EXTERNA
3271.00	Juros da Dívida Contratada
3272.00	Outros Encargos da Dívida Contratada
3273.00	Juros sobre Títulos do Tesouro
3274.00	Descontos e Comissões sobre Títulos do Tesouro
3280.00	CONTRIBUIÇÕES PARA FORMAÇÃO DO PATRIMÔNIO DO SERVIDOR PÚBLICO - PASEP
3290.00	DIVERSAS TRANSFERÊNCIAS CORRENTES

3291.00	Sentenças Judiciárias
3292.00	Despesas de Exercícios Anteriores
4000.00	DESPESAS DE CAPITAL
4100.00	INVESTIMENTOS
4110.00	OBRAS E INSTALAÇÕES
4120.00	EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE
4130.00	INVESTIMENTOS EM REGIME DE EXECUÇÃO ESPECIAL
4140.00	CONSTITUIÇÃO OU AUMENTO DE CAPITAL DE EMPRESAS INDUSTRIAIS OU AGRÍCOLAS
4190.00	DIVERSOS INVESTIMENTOS
4191.00	Sentenças Judiciárias
4192.00	Despesas de Exercícios Anteriores
4200.00	INVERSÕES FINANCEIRAS
4210.00	AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS
4220.00	AQUISIÇÃO DE OUTROS BENS DE CAPITAL JÁ EM UTILIZAÇÃO
4230.00	AQUISIÇÃO DE BENS PARA REVENDA
4240.00	AQUISIÇÃO DE TÍTULOS DE CRÉDITO

4250.00 AQUISIÇÃO DE TÍTULOS REPRESENTATIVOS DE
CAPITAL JÁ INTEGRALIZADO

4260.00 CONSTITUIÇÃO OU AUMENTO DE CAPITAL DE
EMPRESAS COMERCIAIS OU FINANCEIRAS

4270.00 CONCESSÃO DE EMPRÉSTIMOS

4280.00 DEPÓSITOS COMPULSÓRIOS

4290.00 DIVERSAS INVERSÕES FINANCEIRAS

4291.00 Sentenças Judiciárias

4292.00 Despesas de Exercícios Anteriores

4300.00 TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL

4310.00 TRANSFERÊNCIAS INTRAGOVERNAMENTAIS

4311.00 Auxílios para Despesas de Capital

4312.00 Contribuições para Despesas de Capital

4313.00 Contribuições a Fundos

4320.00 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

4321.00 Transferências a União

4322.00 Transferências a Estados e ao Distrito Federal

4323.00 Transferências a Municípios

4324.00 Transferências a Instituições Multigovernamentais

4330.00 TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS

4331.00	Auxílios para Despesas de Capital
4332.00	Contribuições para Despesas de Capital
4340.00	TRANSFERÊNCIAS AO EXTERIOR
4341.00	Transferências a Governos
4342.00	Transferências a Organismos Internacionais
4343.00	Transferências a Fundos Internacionais
4350.00	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA INTERNA
4351.00	Amortização da Dívida Contratada
4352.00	Resgate de Títulos do Tesouro
4353.00	Correções sobre Títulos do Tesouro
4354.00	Outras Amortizações
4360.00	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA
4361.00	Amortização da Dívida Contratada
4362.00	Resgate de Títulos do Tesouro
4363.00	Correções sobre Títulos do Tesouro
4370.00	DIFERENÇA DE CÂMBIO
4390.00	DIVERSAS TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL
4391.00	Sentenças Judiciárias
4392.00	Despesas de Exercícios Anteriores
9000.00	RESERVA DE CONTINGÊNCIA

ANEXO III**CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL-PROGRAMÁTICA**

(De conformidade com o que estabelece a Portaria n° 09/74 e atualizada pelas Portarias n°s 04/75, 25/76, 36/80, 21/86 e 36/89.)

FUNÇÕES	/	PROGRAMAS	/	SUBPROGRAMAS
----------------	----------	------------------	----------	---------------------

(Código e Estrutura)

01 LEGISLATIVA

01 PROCESSO LEGISLATIVO

001x Ação Legislativa

02 FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA EXTERNA

002x Controle Externo

02 JUDICIÁRIA

04 PROCESSO JUDICIÁRIO

013x Ação Judiciária

014x Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário

015x Custódia e Reintegração Social

03 ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO

07 ADMINISTRAÇÃO

020x Supervisão e Coordenação Superior

021x Administração Geral

022x Documentação e Bibliografia

023x Divulgação Oficial

024x Informática

025x Edificações Públicas

08 ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA

030x Administração de Receitas

031x Assistência Financeira

032x Controle Interno

033x Dívida Interna

034x Dívida Externa

035x Participação Societária

09 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

040x Planejamento e Orçamentação

042x Ordenamento Econômico-Financeiro

043x Organização e Modernização Administrativa

044x Informações Geográficas e Estatísticas

045x Estudos e Pesquisas Econômico-Sociais

10 CIÊNCIA E TECNOLOGIA

- 054x Pesquisa Fundamental
- 055x Pesquisa Aplicada
- 056x Desenvolvimento Experimental
- 057x Informação Científica e Tecnológica
- 058x Testes e Análise de Qualidade
- 059x Levantamento do Meio-Ambiente

04 AGRICULTURA**13 ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA**

- 066x Reforma Agrária
- 067x Colonização

14 PRODUÇÃO VEGETAL

- 075x Defesa Sanitária Vegetal
- 076x Corretivos e Fertilizantes
- 077x Irrigação
- 078x Mecanização Agrícola
- 080x Sementes e Mudas

15 PRODUÇÃO ANIMAL

- 087x Defesa Sanitária Animal
- 088x Desenvolvimento Animal
- 089x Desenvolvimento da Pesca

16 ABASTECIMENTO

- 094x Estoques Reguladores
- 095x Armazenamento e Silagem
- 096x Sistema de Distribuição de Produtos Agrícolas
- 097x Inspeção, Padronização e Classificação de Produto
- 098x Execução da Política de Preços Agrícolas

17 PRESERVAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS

- 103x Proteção à Flora e à Fauna
- 104x Reflorestamento
- 105x Conservação do Solo
- 106x Jardins Botânicos e Zoológicos

18 PROMOÇÃO E EXTENÇÃO RURAL

- 110x Cooperativismo
- 111x Extensão Rural
- 112x Promoção Agrária

05 COMUNICAÇÕES**21 COMUNICAÇÕES POSTAIS**

- 127x Serviços Postais Convencionais
- 128x Serviços Postais Especiais

22 TELECOMUNICAÇÕES

- 134x Telefonia
- 135x Telegrafia

136x Serviços Especiais de Telecomunicações

137x Radiodifusão

138x Cabodifusão

06 DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA

26 DEFESA AÉREA

160x Operações Aéreas

27 DEFESA NAVAL

163x Operações Navais

28 DEFESA TERRESTRE

166x Operações Terrestres

29 SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES

169x Serviços de Informação e Contra-Informação

30 SEGURANÇA PÚBLICA

174x Policiamento Civil

177x Policiamento Militar

178x Defesa Contra Sinistros

179x Serviços Especiais de Segurança

07 DESENVOLVIMENTO REGIONAL

34 PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO NACIONAL - PIN

180x Programação Especial

35 PROGRAMA DE REDISTRIBUIÇÃO DE TERRAS E DE ESTÍMULO À
AGRO-INDÚSTRIA DO NORTE E DO NORDESTE - PROTERRA

38 PROGRAMAÇÃO A CARGO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS

181x Transferências Financeiras a Estados e Municípios

39 DESENVOLVIMENTO DE MICRO-REGIÕES

40 PROGRAMAS INTEGRADOS

183x Programação Especial

08 EDUCAÇÃO E CULTURA

41 EDUCAÇÃO DA CRIANÇA DE 0 A 6 ANOS

185x Creche

190x Educação Pré-Escolar

42 ENSINO FUNDAMENTAL

187x Erradicação do Analfabetismo

188x Ensino Regular

43 ENSINO MÉDIO

196x Formação para o Setor Primário

197x Formação para o Setor Secundário

198x Formação para o Setor Terciário

199x Ensino Polivalente

44 ENSINO SUPERIOR

205x Ensino de Graduação

206x Ensino de Pós-Graduação

207x Extensão Universitária

208x Campus Universitário

209x Ensino de Curta Duração

45 ENSINO SUPLETIVO

213x Cursos de Suplência

214x Cursos de Suprimento

215x Cursos de Qualificação

216x Cursos de Aprendizagem

217x Treinamento de Recursos Humanos

46 EDUCAÇÃO FÍSICA E DESPORTOS

223x Educação Física

224x Desporto Amador

227x Desporto Profissional

228x Parques Recreativos e Desportivos

47 ASSISTÊNCIA A EDUCANDOS

234x Associativismo Estudantil

235x Bolsas de Estudo

236x Livro Didático

237x Material de Apoio Pedagógico

238x Residência para Educandos

239x Transporte Escolar

240x Restaurante Universitário

48 CULTURA

246x Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico

247x Difusão Cultural

49 EDUCAÇÃO ESPECIAL

252x Educação Compensatória

253x Educação Precoce

09 ENERGIA E RECURSOS MINERAIS

51 ENERGIA ELÉTRICA

263x Geração de Energia Hidrelétrica

264x Geração de Energia Termelétrica

265x Geração de Energia Termonuclear

266x Geração de Energia Não-Convencional

267x Transmissão de Energia Elétrica

268x Distribuição de Energia Elétrica

269x Eletrificação Rural

270x Geração de Energia Nucleoelétrica

52 PETRÓLEO

53 RECURSOS MINERAIS

289x Prospecção e Avaliação de Jazidas

290x Extração e Beneficiamento

292x Levantamentos Geológicos

54 RECURSOS HÍDRICOS

296x Estudos e Pesquisas Hidrológicos

297x Regularização de Cursos d'água

55 CARVÃO MINERAL

56 XISTO

10 HABITAÇÃO E URBANISMO

57 HABITAÇÃO

316x Habitações Urbanas

317x Habitações Rurais

58 URBANISMO

323x Planejamento Urbano

59 REGIÕES METROPOLITANAS

60 SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA

325x Limpeza Pública

326x Serviços Funerários

327x Iluminação Pública

328x Parques e Jardins

11 INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

62 INDÚSTRIA

346x Promoção Industrial

347x Produção Industrial

348x Importação de Insumos Industriais

63 COMÉRCIO

353x Comercialização

354x Promoção Interna do Comércio

355x Promoção Externa do Comércio

64 SERVIÇOS FINANCEIROS

361x Seguros e Capitalização

362x Serviços Bancários e Financeiros

65 TURISMO

363x Promoção do Turismo

364x Empreendimentos Turísticos

66 NORMATIZAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DA ATIVIDADE EMPRESARIAL

374x Marcas e Patentes

375x Metrologia

376x Registro de Empresas

12 **RELAÇÕES EXTERIORES**72 **POLÍTICA EXTERIOR**410x **Relações Diplomáticas**411x **Cooperação Internacional**13 **SAÚDE E SANEAMENTO**75 **SAÚDE**427x **Alimentação e Nutrição**428x **Assistência Médica e Sanitária**429x **Controle das Doenças Transmissíveis**430x **Vigilância Sanitária**431x **Produtos Profiláticos e Terapêuticos**432x **Saúde Materno-Infantil**76 **SANEAMENTO**447x **Abastecimento d'água**448x **Saneamento Geral**449x **Sistemas de Esgotos**77 **PROTEÇÃO AO MEIO-AMBIENTE**455x **Defesa contra a Erosão**456x **Controle da Poluição**457x **Defesa contra as Secas**458x **Defesa contra as Inundações**

459x Recuperação de Terras

14 TRABALHO

78 PROTEÇÃO AO TRABALHADOR

470x Seguro Desemprego

471x Auxílio Refeição

472x Vale Transporte

79 SEGURANÇA, HIGIENE E MEDICINA DO TRABALHO

479x Normatização e Fiscalização da Proteção no Trabalho

480x Prevenção do Acidente do Trabalho

80 RELAÇÕES DO TRABALHO

473x Associativismo e Sindicalismo

474x Fiscalização do Exercício Profissional

475x Fiscalização das Relações de Trabalho

477x Ordenamento do Emprego e do Salário

478x Serviço Social

15 ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA

81 ASSISTÊNCIA

483x Assistência ao Menor

484x Assistência ao Silvícola

485x Assistência à Velhice

486x Assistência Social Geral

487x Assistência Comunitária

82 PREVIDÊNCIA

492x Previdência Social a Segurados

493x Previdência Social a Não Segurados

495x Previdência Social a Inativos e Pensionistas

83 PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL

84 PROGRAMA DE FORMAÇÃO DO PATRIMÔNIO DO SERVIDOR PÚBLICO

16 TRANSPORTE

87 TRANSPORTE AÉREO

523x Infra-Estrutura Aero-Portuária

524x Controle e Segurança de Tráfego Aéreo

525x Serviços de Transporte Aéreo

88 TRANSPORTE RODOVIÁRIO

531x Rodovias

532x Terminais Rodoviários

534x Estradas Vicinais

535x Controle e Segurança de Tráfego Rodoviário

536x Serviços de Transporte Rodoviário

537x Construção e Pavimentação de Rodovias

538x Conservação de Rodovias

539x Restauração de Rodovias

89 TRANSPORTE FERROVIÁRIO

- 542x Ferrovias
- 543x Terminais Ferroviários
- 544x Controle e Segurança de Tráfego Ferroviário
- 545x Serviços de Transporte Ferroviário

90 TRANSPORTE HIDROVIÁRIO

- 562x Portos e Terminais Fluviais e Lacustres
- 563x Portos e Terminais Marítimos
- 564x Controle e Segurança de Tráfego Hidroviário
- 565x Serviços de Transporte Marítimo
- 566x Serviços de Transporte Fluvial e Lacustre
- 567x Hidrovias

91 TRANSPORTE URBANO

- 571x Serviços de Transporte Urbano
- 572x Transporte Metropolitano
- 573x Controle e Segurança de Tráfego Urbano
- 574x Vias Expressas
- 575x Vias Urbanas
- 576x Terminais Intermodais

92 CORREDORES DE TRANSPORTE**93 TRANSPORTES ESPECIAIS**

- 580x Dutos

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. APONTAMENTOS de Direito Financeiro e Finanças Aplicadas. São Paulo: Ed. Sugestões Literárias S.A., 1970, 112 p.
2. BECKER, Fernando, FARINA, Sérgio, SCHEID, Urbano. Apresentação de Trabalhos Escolares. 12. Ed. Porto Alegre: Multilivro, 1992, 69 p.
3. BELCHIOR, Procópio G.O. Orçamento - Programa. Companhia Ed. Americana, 1971, 218p.
4. BURKHEAD, Jesse. Orçamento Público Rio de Janeiro: FGV, 1971, 628p.
5. CEDAM: CICLO DE ESTUDOS E DEBATES SOBRE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. Florianópolis: Tribunal de Contas, 1990, 69 p.
6. COMPÊNDIO das Finanças Públicas. 2. ed. São Paulo: Ed. José Bushatsky, 1980, 218 p.
7. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA - 1989, Florianópolis: Assembléia Legislativa/IOESC, 1989, 120p.
8. CÔRE, Fabiano Garcia. Exercício da Função Orçamentária. Revista ABOP. N. de Capa 2, set/dez 1975, p 163-210.
9. CRUZ, Flávio da. O Orçamento Uno e o Legislativo - Caso Brasil. dissertação, Florianópolis: UFSC/CSE, 1986.
10. CURSO DE ORÇAMENTO DO SETOR PÚBLICO: conceitos e práticas orçamentárias. Brasília: FGV, 1994, 266p.
11. DELLA GIUSTINA, José Eláudio. Discrepância entre Orçamento-Programa e sua Execução Financeira: um estudo sobre a Secretaria da Agricultura, do Abastecimento e da Irrigação do Estado de Santa Catarina e seus programas de ação no período de 1971 a 1986. Tese de Mestrado. Florianópolis: UFSC/CSE, 1989, 178 p.
12. ECONOMIA FINANCEIRA - Introdução à Política Fiscal. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977, 36 p.
13. ERBER, Fábio Stéfano, VERMULM, Roberto. Ajuste Estrutural e Estratégias Empresariais. Rio de Janeiro: IPEA, 1993, 271p. (IPEA série IPEA, 144)
14. EULER, Pedro. Administração Pública e Planejamento. Notas de aula. FGV. Out/1992, 40p.

16. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS - 1984/1993. Brasília/DF: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Maio/1995, Imprensa Nacional, 436 p.
17. FILELLINI, Alfredo. Economia do Setor Público. São Paulo: Ed. Atlas, 1990, 202 p.
18. GIACOMONI, James . Orçamento Público. São Paulo: Ed. Atlas, 1984, 215 p.
19. INSTRUÇÕES PARA A ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO. Florianópolis: Governo do Estado de Santa Catarina, Secretaria de Estado do Planejamento e Fazenda, Diretoria de Orçamentação, Gerência de Elaboração do Orçamento, maio de 1992, 175 p.
20. JORNAL O DIÁRIO CATARINENSE: caderno de economia, Florianópolis, 02 fev. 1996.
20. LEI nº 4.320, de 17 de março de 1964. São Paulo: Ed. Atlas, 9. ed., 110p.
21. LEI nº 6.906, de 08 de dezembro de 1986. Governo do Estado de Santa Catarina, Gabinete do Governador do Estado. Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral
22. LEI nº 7.158, de 08 de dezembro de 1987. Governo do Estado de Santa Catarina, Gabinete do Governador do Estado. Secretaria de Estado de Coordenação Geral e Planejamento
23. LEI nº 7.523, de 01 de dezembro de 1988. Governo do Estado de Santa Catarina, Gabinete do Governador do Estado. Secretaria de Estado de Coordenação Geral e Planejamento
24. LEI nº 7.884, de 27 de dezembro de 1989. Governo do Estado de Santa Catarina, Gabinete do Governador do Estado. Secretaria de Estado de Coordenação Geral e Planejamento
25. LEI nº 8.208, de 28 de dezembro de 1990. Governo do Estado de Santa Catarina, Gabinete do Governador do Estado. Secretaria de Estado de Coordenação Geral e Planejamento
26. LEI nº 8.514, de 28 de dezembro de 1991. Governo do Estado de Santa Catarina, Secretaria de Estado do Planejamento e Fazenda, Diretoria de Orçamentação, Gerência de Elaboração do Orçamento.
27. LEI nº 8.941, de 30 de dezembro de 1992. Governo do Estado de Santa Catarina, Secretaria de Estado do Planejamento e Fazenda, Diretoria de Orçamentação, Gerência de Elaboração do Orçamento.

28. LEI nº 9.407, de 30 de dezembro de 1993. Governo do Estado de Santa Catarina, Secretaria de Estado do Planejamento e Fazenda, Diretoria de Orçamentação, Gerência de Elaboração do Orçamento.
29. MACHADO JR. Classificação das Contas Públicas. F.G.V., Biblioteca de Administração Pública, 1967, 205 p.
30. MACHADO JR, J. Teixeira , REIS, Heraldo da Costa. Lei 4.320 Comentada. 7ª edição revista e atualizada com as portarias da SEPLAN/SOF. Rio de Janeiro: 1976, 225p.
31. MACHADO JR, J. Teixeira , REIS, Heraldo da Costa. Lei 4.320 Comentada. 26ª edição revista e atualizada . Rio de Janeiro: 1995, 380p.
31. MANUAL TÉCNICO DE ORÇAMENTO: instruções para elaboração da proposta orçamentária da união, 1993. Brasília: Imprensa Nacional, Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Secretaria Nacional de Planejamento, Departamento de Orçamentos da União, 9. ed., 1992, 179p.
32. MATTOS, Fernando Marcondes de. Santa Catarina: Nova Dimensão. Ed. UFSC, 1973, 448p.
33. MONTEIRO, Jorge Vianna. Estratégia Macroeconômica. Rio de Janeiro: IPEA, 1994, 176p. (IPEA série PNDE,26)
34. MUNHOZ, Dércio Garcia. Economia Aplicada: técnicas de pesquisa e análise econômica. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1989, 300 p.
35. MUSGRAVE, Richard A. Teoria das Finanças Públicas: um estudo da economia governamental. Tradução de Auripebo Berrance Simões. Ed. Atlas, Brasília, INL, 1973, 383 p.
36. MUSGRAVE, Richard A. e Peggy B. Finanças Públicas: teoria e prática. Tradução de Carlos Alberto Primo Braje. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1980.
37. O BRASIL NO FIM DO SÉCULO: desafios e propostas para a ação governamental. Rio de Janeiro: IPEA, 1994, 306p.
38. PERSPECTIVAS da economia brasileira: 1994. Rio de Janeiro: IPEA, Volume 1, 460p.
39. PLANO SIM: para viver melhor em Santa Catarina. Versão resumida, 1990. Comitê Kleinubing/Konder Reis.
40. PRESTAÇÕES DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 1987. Governo do Estado, Secretaria da Fazenda, Coordenadoria de Administração Financeira.

41. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 1988. Governo do Estado, Secretaria da Fazenda, Coordenadoria de Administração Financeira
42. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 1989. Governo do Estado, Secretaria da Fazenda, Coordenadoria de Administração Financeira
43. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 1990. Governo do Estado, Secretaria da Fazenda, Coordenadoria de Administração Financeira
44. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 1991. Governo do Estado, Secretaria de Estado do Planejamento e Fazenda, Diretoria de Contabilidade Geral
45. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 1992. Governo do Estado, Secretaria de Estado do Planejamento e Fazenda, Diretoria de Contabilidade Geral
46. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 1993. Governo do Estado, Secretaria de Estado do Planejamento e Fazenda, Diretoria de Contabilidade Geral
47. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 1994. Governo do Estado, Secretaria de Estado do Planejamento e Fazenda, Diretoria de Contabilidade Geral
48. REIS, Heraldo da Costa. O Controle na Administração Pública, in: Contabilidade Municipal, Teoria e Prática, 2 ed. rev. e aum., Rio de Janeiro, IBAM, LCT, 1979, 234 p.
49. RIANI, Flávio. Economia do Setor Público: uma abordagem introdutória. São Paulo: Ed. Atlas, 1980, 193 p.,
50. RUMO À NOVA SOCIEDADE CATARINENSE - Plano de Governo Março/1997. Pedro Ivo / Casildo Maldaner - Compromisso de Governo.
51. SANTA CATARINA - EQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS. Relatório de Atividades, Estado de Santa Catarina, Secretaria de Estado do Planejamento e Fazenda. 67p.
52. SECRETARIA DA FAZENDA: 4 anos de Administração Financeira 1987-1990. Santa Catarina - Governo Pedro Ivo / Casildo Maldaner, 1990, 121 p.
53. SILVA, Fernando Antônio Resende da. Finanças Públicas. São Paulo: Ed. Atlas, 1983, 367 p.
54. SILVA, Lino Martins. Contabilidade Governamental. São Paulo: Ed. Atlas, 1988, p.21-57.
55. VIDIGAL, Geraldo de Camargo. Fundamentos do Direito Financeiro. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1973, 230 p.

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
COORDENADORIA DE ESTÁGIOS E MONOGRAFIA**

AVALIAÇÃO DA MONOGRAFIA

1) PARTE ESCRITA

1.1) CONTEÚDO

a) Objeto do Estudo - (na área econômico) :

Até que ponto a delimitação dos objetos permitiu que seus propósitos fossem alcançados.

NOTA : 0 / 1 / 2 / 3 / 4 / 5 / 6 / 7 / 8 / 9 / 10. |0,5|

b) Metodologia:

A metodologia utilizada foi apropriada para alcançar os objetivos.

NOTA : 0 / 1 / 2 / 3 / 4 / 5 / 6 / 7 / 8 / 9 / 10. |0,5|

c) Corpo do Trabalho :

O desenvolvimento teórico, analítico, de resultado e de conclusão foram sistematizados de maneira a possibilitar o atingimento dos objetivos. A bibliografia é utilizada.

NOTA : 0 / 1 / 2 / 3 / 4 / 5 / 6 / 7 / 8 / 9 / 10. |0,5|

Ítem 1.1) Média $(a + b + c) / 3 =$ _____ $\times 5,0$ (pcso) = _____

1.2) ESTILO E FORMA DE APRESENTAÇÃO

a) A redação foi clara, a linguagem precisa, as idéias foram apresentadas com lógica e continuidade, o uso da terceira pessoa do singular e da voz passiva foram seguidos no texto.

NOTA : 0 / 1 / 2 / 3 / 4 / 5 / 6 / 7 / 8 / 9 / 10. |0,5|

b) As tabelas, quadros, figuras, citações bibliográficas, notas de rodapé, números, abreviaturas, anexos, referências bibliográficas, etc., seguiram as normas técnicas.

NOTA : 0 / 1 / 2 / 3 / 4 / 5 / 6 / 7 / 8 / 9 / 10. |0,5|

Ítem 1.2) Média $(a + b) / 2 =$ _____ $\times 2,0$ (pcso) = _____

2) PARTE ORAL

O conteúdo da exposição e da arguição, a postura, a gesticulação, a linguagem, os recursos didáticos e audiovisuais, desenvolvidos ou apresentados durante a defesa oral, foram satisfatórios.

NOTA : 0 / 1 / 2 / 3 / 4 / 5 / 6 / 7 / 8 / 9 / 10. |0,5| $\times 3,0$ (peso) = _____

NOTA FINAL : 1) PARTE ESCRITA - ítem 1.1) = _____

- ítem 1.2) = _____

2) PARTE ORAL _____ = _____

Soma(Partes 1 + 2) = _____

Soma/10 (Nota Final) = _____

Comissão de Avaliação

1. (Presidente) Prof. Louis Roberto Westphal

Ass. _____

2. (Membro) Prof.

Ass. _____

3. (Membro) Prof.

Ass. _____

(Nome do Aluno) : Jarbas Carioni

Data de Defesa : ____ / ____ / 96.

PARECER DA BANCA : (Aspectos Positivos e Negativos da Monografia)
