



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Planejamento Orçamentário e Crise Epidemiológica: Análise das Receitas Orçamentárias Estimadas e Realizadas nos Municípios Catarinenses em tempos de COVID-19

Daniel Wagner Heinig, Ana Paula Myszczuk, Débora Reis Leal De Lima

[ARTIGO] GT 9 Planejamento, Controle e Finanças no Setor Público

Planejamento Orçamentário e Crise Epidemiológica: Análise das Receitas Orçamentárias Estimadas e Realizadas nos Municípios Catarinenses em tempos de COVID-19

Autor 1; Autor 2; Autor 3

Resumo

A Pandemia causada pelo SARS-CoV-2 também introduziu na sociedade brasileira uma crise econômica. Como consequência, previu-se a diminuição das receitas públicas, decorrentes da diminuição do consumo de bens e serviços. Neste cenário de crise sanitária e econômica, o planejamento orçamentário municipal pode ter sido comprometido. O objetivo do presente estudo foi verificar, com base nas receitas orçamentárias estimadas e realizadas, o impacto da Pandemia no planejamento orçamentário dos municípios catarinenses. Especificamente, observou-se diferenças estatisticamente significativas entre quocientes de execução das receitas dos municípios no ano de 2019 e 2020. Os resultados apontam que, mesmo no cenário imprevisível de crise, as receitas realizadas pelos municípios em 2020 foram, em média, superiores às receitas realizadas no ano anterior. Assim, pode-se afirmar, com base nos resultados, que embora a Pandemia Covid-19 tenha afetado atividades econômicas e gerado graves impactos, do ponto de vista fiscal, os municípios catarinenses alcançaram as receitas previstas no orçamento.

Palavras-chave: Receita pública. Covid-19. Santa Catarina. Municípios

1. Introdução

Importante peça de planejamento e transparência dos atos públicos, o orçamento público consiste em um instrumento da moderna Administração Pública. É tido como um ato preventivo e autorizativo das despesas que o Estado deve efetuar em um exercício. Silva (2004) destaca que o orçamento contribui para o planejamento governamental, pois é capaz de expressar com maior veracidade a responsabilidade do Governo para com a sociedade. Neste sentido, para a concretização das ações e programas constantes na peça orçamentária, faz-se necessário o profundo conhecimento das receitas que serão arrecadadas, garantindo eficiência na implementação de políticas públicas, e condições para um efetivo controle social.

As receitas são previstas com fundamento na metodologia estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Feita a previsão, não se admite qualquer alteração, exceto por erro ou omissão de ordem técnica ou legal, visando à manutenção do planejamento coeso. Como se trata de uma previsão, significa que o valor da arrecadação das receitas pode não coincidir ao fim do exercício financeiro, diante de fatores econômicos conjunturais futuros (KANAYAMA, 2009).

Desde o início do ano de 2020, o Brasil vive uma preocupação constante devido à crise epidemiológica causada pelo SARS-CoV-2, identificado inicialmente na China. Em março de 2020, a doença foi elevada ao status de pandemia, pela Organização Mundial de Saúde, e desde então o mundo tem buscado soluções para diminuir a disseminação da doença e para o tratamento de infectados. (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020).

Iniciativas políticas de isolamento social, orientadas pela Organização Mundial de Saúde (OMS) foram implementadas, com o objetivo de diminuir a propagação do vírus, preservar a lotação de hospitais e evitar um colapso na saúde pública. Por outro lado, impediu o funcionamento

normal de empresas de diversos setores. O aumento exponencial de casos em diversos países ocasionou uma contração no mercado financeiro internacional, com posterior transbordamento negativo em demais centros financeiros regionais, transformando o medo em um ciclo vicioso de desaceleração econômica global (SENHORAS, 2020, p.39).

O baixo crescimento econômico, a alta taxa de desemprego e o comprometimento da atividade econômica devido as necessárias medidas de isolamento social levou o país a uma das maiores crises econômicas e sociais de sua história. Não obstante, a alta redução no consumo de produtos e serviços levou a uma menor arrecadação de tributos, exatamente no momento de demanda elevada de despesas sanitárias urgentes. Neste contexto, os poderes públicos foram obrigados a adotar um conjunto de medidas direcionais à mitigação dos impactos sociais e econômicos causados pela Pandemia. Assim, diversas políticas públicas foram implementadas para a proteção do emprego, preservação do tecido empresarial, proteção social e da adaptação dos sistemas de educação e ensino (SILVA, 2020).

É neste cenário de crise sanitária e socioeconômica, que o planejamento orçamentário dos municípios acaba comprometido. O objetivo do presente estudo é verificar, com base nas receitas orçamentárias estimadas e realizadas, se o planejamento orçamentário dos municípios catarinenses foi impactado pela Pandemia COVID-19. Especificamente, a pesquisa pretende observar se houve diferença estatisticamente significativa entre os quocientes de execução da receita dos municípios no ano de 2019 (antes da pandemia), em comparação com os quocientes de execução das receitas em 2020, ápice da Pandemia mundial.

O presente trabalho está estruturado em cinco seções principais. Além desta introdução, apresenta-se na segunda seção um breve referencial sobre o planejamento orçamentário municipal, seus principais instrumentos e conceitos acerca da receita orçamentária estimada e realizada. Em seguida, são detalhados os procedimentos metodológicos utilizados. A quarta seção apresenta os resultados da pesquisa. Por fim, a quinta seção é dedicada às considerações finais.

2. Referencial Teórico

2.1. Planejamento Orçamentário e seus principais Instrumentos

O orçamento é baseado em leis periódicas que autorizam o uso das receitas públicas disponíveis nas entidades, e aplicado para estimar receitas e fixar despesas. Neste sentido, representa uma ferramenta especializada em administrar os recursos públicos provenientes de tributos, visando a garantia da melhoria, continuidade e expansão dos serviços prestados à sociedade. Por meio do orçamento também é possível identificar a real situação do ente público,

avaliar suas receitas e despesas, bem como as ações que podem ser executadas dentro do exercício (AFONSO, 2016).

Na Administração Pública, o orçamento representa um dos mais antigos instrumentos de planejamento e execução de finanças públicas, adotado por todos os entes federativos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e utilizado pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. (CARVALHO, 2010). Trata-se de um processo contínuo, dinâmico e flexível, que traduz em termos financeiros para determinado período, os planos e programas de trabalho do governo (CARVALHO, 2010).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, introduziram-se profundas mudanças quanto as normas de finanças públicas, especialmente no que diz respeito ao orçamento público. Foram previstos, no seu art. 165, os instrumentos de planejamento orçamentário atualmente vigentes: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual. Segundo Giacomoni (2002) estes três instrumentos em conjunto definem e materializam os planos e as ações governamentais para os anos subsequentes de Governo.

O Plano Plurianual é um instrumento de planejamento estratégico de médio prazo, com duração de quatro anos, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e delas decorrentes, bem como as relativas aos programas de duração continuada. É lei de iniciativa do Poder Executivo, que ao submeter as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para apreciação e aprovação pelo Legislativo, tem a finalidade de construir um compromisso político entre os Poderes Executivo e Legislativo, orientando a formulação das leis orçamentárias e dos planos setoriais, como também a execução das políticas públicas. (CARVALHO, 2010; PAULO, 2010).

Paulo (2010) esclarece que a dinâmica de construção do PPA é simples e lógica. Decidida a eleição, o plano de governo do candidato vencedor deve servir como principal insumo para a elaboração de uma orientação estratégica de governo. Tal orientação deve subsidiar a elaboração das diretrizes estratégicas de cada setor, criando um grupo sinérgico e cooperativo entre as políticas governamentais. Após o estabelecimento das orientações estratégicas, são definidas as políticas propriamente ditas, que serão materializadas por meio dos programas e ações (orçamentárias ou não) que os compõem. Em paralelo a essas definições, realiza-se uma projeção do cenário fiscal para o período do plano, com o objetivo de dimensionar a disponibilidade de recursos orçamentários para a implementação dos programas.

Por sua vez, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) representa o elo entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA) e tem como principal objetivo diminuir a distância entre o planejamento e o orçamento. Realizada anualmente, a LDO é o dispositivo que norteia a

elaboração dos orçamentos anuais, e deve compreender quais as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para o próximo exercício financeiro, ou seja, define quais as ações previstas no PPA serão realizadas no próximo ano (ARAÚJO; ARRUDA, 2009).

A LDO deverá dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas; os critérios e as formas de limitação de empenho; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; condições para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. E mais, deverá conter também anexos de metas e riscos fiscais, como forma de assegurar a gestão pública responsável. Conforme explicita Giacomoni (2010), além de orientar a elaboração da lei orçamentária anual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias vem sendo utilizada como instrumento de definição das instruções e regras que devem ser cumpridas na execução do orçamento, de forma a assegurar maior transparência no processo orçamentário e maior participação do Legislativo no controle das finanças públicas.

Já a Lei Orçamentária Anual é o orçamento público propriamente dito. É o instrumento do planejamento operacional da administração pública, pelo qual serão executados os objetivos e metas propostos no PPA e na LDO. Trata-se de uma ferramenta que torna factível em curto prazo a instrumentalização dos programas de médio prazo que possibilitam o cumprimento dos propósitos fixados no plano plurianual, prevendo as receitas e fixando as despesas para o exercício financeiro (GIACOMONI, 2021). Em outras palavras, é por meio da LOA que a execução do orçamento se materializa.

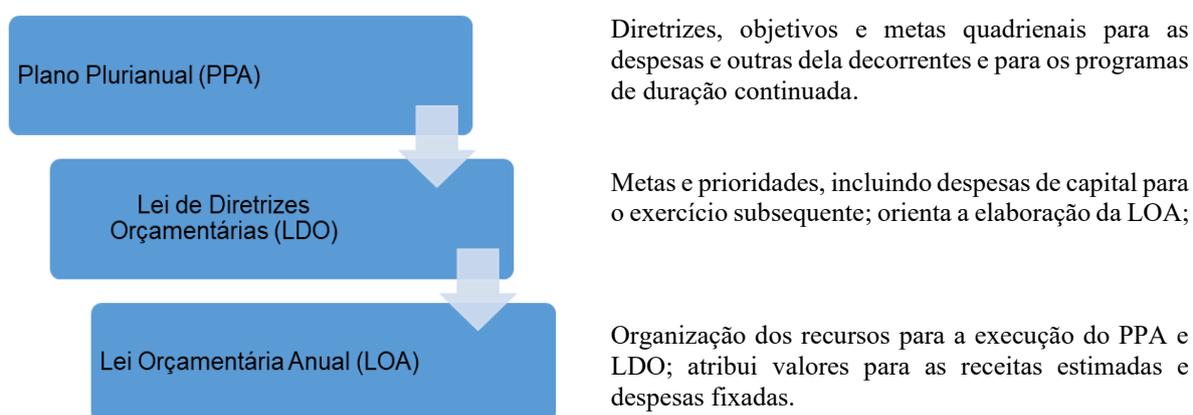
Para tanto, deve representar a concretização ano a ano das etapas do PPA, orientada pelas diretrizes, objetivos e metas estabelecidas, seguindo as metas e prioridades da LDO, sendo compatível com ambos. (SOUZA et al., 2020, p.3).

É nela que será definido o montante de recursos disponíveis para cada órgão do ente público, ou seja, o quanto cada um poderá realizar de despesas. Por determinação da Constituição Federal, deve ser elaborada com certa antecedência à sua vigência. O Poder Executivo deve encaminhar anualmente o projeto da Lei Orçamentária Anual à respectiva Casa Legislativa, até o dia 31 de agosto (quatro meses antes do encerramento da sessão legislativa). Ainda de acordo com a Carta Magna, o orçamento deve ser votado e aprovado até o final de cada sessão legislativa. Após a aprovação, o projeto é sancionado e publicado pelo Chefe do Poder Executivo, e, enfim, transforma-se em lei.

Ainda, de acordo com o texto Constitucional, no referido projeto de lei devem estar fixadas as despesas estimadas e as receitas para atender, de forma equilibrada, aos objetivos planejados no PPA e na LDO. Assim, a LOA deverá compreender os orçamentos fiscais de todas as unidades gestoras (poderes, fundos, órgãos da administração direta e indireta, inclusive

fundações instituída e mantidas pelo poder público), da seguridade social (entidades e órgãos vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público) e de investimento das empresas estatais (empresas em que o governo, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto).

Figura 1. Instrumentos de Planejamento Orçamentário



Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

O ordenamento jurídico vigente dispõe que a estimativa das receitas deverá ter por base as demonstrações mensais da receita arrecadada, a arrecadação dos três últimos exercícios, pelo menos, bem como as circunstâncias de ordem conjuntural e outras, que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita (BRASIL, 1964).

2.2. A Receita Pública Prevista e Realizada

A Receita pública consiste na entrada de recursos aos cofres públicos que culminará em despesas para o pagamento de bens e serviços destinados a população. Em outras palavras, são as fontes de recursos arrecadadas pelas entidades estatais para a aplicação em gastos operacionais e administrativos decorrentes do exercício da atividade estatal.

Para Kohama (2010), as receitas são definidas como todo e qualquer recolhimento feito aos cofres públicos – quer seja efetivado através de numerário ou outros bens representativos de valores – que o Governo tem o direito de arrecadar em virtude de Leis, contratos ou quaisquer outros títulos de que derivem direitos a favor do Estado -, quer seja oriundo de alguma finalidade específica, cuja arrecadação lhe pertença ou caso figure como depositário dos valores que não lhe pertencerem.

O Manual Técnico do Orçamento 2022 (BRASIL, 2022) define as receitas públicas, em sentido amplo, como os ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado, que se desdobram em receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o

erário, e ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias. Já em sentido estrito, considera receitas públicas apenas as receitas orçamentárias, caracterizadas como disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício e constituem elemento novo para o patrimônio público. Em outros termos, é a fonte de recursos utilizada pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade.

Não obstante, as entidades responsáveis pela receita pública devem realizar ou percorrer algumas etapas ou operações para que a mesma seja efetivada. São elas a previsão, lançamento, arrecadação e recolhimento.

A previsão da receita é a estimativa de quanto se espera arrecadar durante o exercício financeiro. Kohama (2010) destaca a importância do conhecimento acerca do comportamento da receita, por meio de observações diretas análises temporais e da utilização de métodos estatísticos. Segundo o autor, a previsão de receita corresponde aos valores consignados na Lei do orçamento, que se originam de estudos de previsão, antes de comporem o projeto de Lei orçamentária. A etapa de previsão de receitas deve ser realizada em conformidade com as normas técnicas e legais correlatas e, em especial, com as disposições constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal.

O lançamento, por sua vez, corresponde à sequência de atos administrativos que permite relação individualizada dos contribuintes e seus débitos, discriminando a espécie, o valor e o vencimento do tributo de cada um a identificação do devedor ou da pessoa do contribuinte. O art. 53 da Lei nº 4.320/1964, estabelece que “o lançamento da receita é o ato da repartição competente, que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta” (BRASIL, 1964). Por sua vez, o Código Tributário Nacional estabelece em seu art. 142 que o lançamento é o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível (BRASIL, 1966).

A arrecadação da receita está ligada aos pagamentos realizados diretamente pelos contribuintes às repartições fiscais e à rede bancária autorizada. É o momento em que os contribuintes comparecem perante os agentes arrecadadores a fim de liquidarem suas obrigações para com o Estado. Vale ressaltar que, segundo o art. 35 da Lei nº 4.320, de 1964, pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas, o que representa a adoção do regime de caixa para o ingresso das receitas públicas.

Por fim, o recolhimento consiste na transferência dos valores arrecadados à conta específica da entidade, responsável pela administração e controle da arrecadação e pela

programação financeira. É nessa etapa, segundo Silva (2004), que se verifica o princípio da unidade de tesouraria, segundo o qual devem ser englobadas no recolhimento todas as Receitas Orçamentárias e extraorçamentárias, bem como as provenientes de operações de crédito legalmente autorizadas.

Ademais, embora cada etapa de efetivação da receita tenha sua importância, a qualidade da previsão orçamentária é essencial para que se possa viabilizar o planejamento das atividades no ente público, garantindo recursos para a manutenção das atividades básicas e a realização de obras e investimentos públicos. Neste sentido, quando a previsão é ineficaz, tornam-se necessários ajustes nas previsões realizadas e a reavaliação dos planos estabelecidos anteriormente, muitas vezes comprometendo as atividades de planejamento, avaliação, controle e accountability e influenciando na manutenção de serviços públicos oferecidos à sociedade (FIIRST ET. AL., 2017).

3. Metodologia

O presente estudo teve como recorte de pesquisa os municípios que compõem o Estado de Santa Catarina, na região Sul do país. É o décimo-primeiro estado mais populoso do Brasil, e seu território é composto por 295 municípios, na grande maioria caracterizados como de pequeno porte. Os índices e indicadores sociais catarinenses estão entre os mais altos do país. Apresenta a mais baixa desigualdade econômica e o menor índice de analfabetismo do Brasil. Tem o mais elevado índice de expectativa de vida brasileiro e a menor taxa de mortalidade infantil.

Os indicadores econômicos do Estado também se destacam, quando comparados aos outros estados da federação. Possui o sexto mais alto PIB estadual brasileiro, respondendo por 4% (quatro por cento) do PIB total do país. É intensamente industrializado e com uma economia variada: importante polo de exportação e de consumo, com ênfase em produtos como carnes (de frango e suína), soja, motores, geradores e transformadores elétricos, e motores para veículos automotores e suas partes (IBGE, 2020).

Considerando a expressiva diferença entre o porte dos municípios pesquisados, estes foram divididos em cinco grupos, de acordo com o número de habitantes registrados pelo IBGE no ano de 2020. Desta forma, os grupos foram distribuídos da seguinte forma: 105 municípios no grupo 1 (até 5 mil habitantes); 119 municípios no grupo 2 (entre 5.001 e 20 mil habitantes); 41 municípios no grupo 3 (entre 20.001 e 50 mil habitantes); 17 municípios no grupo 4 (entre 50.001 e 100 mil habitantes); e 13 municípios no grupo 5 (acima de 100.001 habitantes). Buscou-se, assim, comparar resultados em municípios com realidades orçamentárias mais próximas.

Os dados referentes às receitas orçamentárias estimadas e realizadas nos anos de 2019 e 2020 foram extraídas do site do Tribunal de Contas de Santa Catarina, especificamente do Painel

de Receitas Municipais, que agrega informações sobre a arrecadação dos municípios catarinenses. Os dados são encaminhados pelos municípios, por meio do Sistema *e-Sfinge*, e apresentados de maneira agregada no referido painel, por meio de componentes de cálculo dos processos de prestação de contas anuais.

Primeiramente, foram comparados os dados das receitas realizadas pelos municípios em 2019 e 2020, em cada grupo específico, buscando verificar se os resultados alcançados no período da Pandemia (2020) foram inferiores aos resultados do ano anterior (2019). A hipótese assumida foi a de que as receitas realizadas pelos municípios catarinenses foram inferiores no ano de 2020, em resultado dos impactos econômicos e financeiros da Pandemia COVID-19.

Para a definição do teste a ser aplicado, realizou-se previamente o teste de normalidade de Kolmogorov-Smirnov. Como o pressuposto da normalidade dos dados não foi atendido, optou-se por aplicar o teste não paramétrico de Wilcoxon, uma alternativa ao teste T de *Student*, quando uma distribuição dos dados não é normal (CONOVER, 1971). A interpretação do p-valor do teste de Wilcoxon deve ser realizada da seguinte forma: se o p-valor for menor que 0,05, significa que, a um nível de significância estatística de 5%, que a distribuição das receitas realizadas pelos municípios é estatisticamente significativa nos diferentes períodos (2019 e 2020). Em seguida, os resultados da estatística descritiva de cada grupo analisado, como a mediana, primeiro e terceiro quartil, permitiram apontar em que período (2019 ou 2020) foram registradas maiores receitas orçamentárias realizadas.

Em uma segunda análise, o estudo buscou verificar se no exercício financeiro de 2020, os municípios catarinenses tiveram maiores dificuldades de alcançar as receitas orçamentárias estimadas, em comparação com os resultados do ano de 2019. Assim, realizou-se um levantamento, em termos percentuais, quanto a receita realizada superou (ou fracassou) em relação à receita estimada no orçamento. Em seguida, novamente se aplicou o teste de Wilcoxon, objetivando determinar se houve diferença estatisticamente significativa entre os percentuais de receita realizada diante da estimada nos anos de 2019 e 2020. Por fim, foram registrados os resultados da estatística descritiva de cada grupo analisado, de modo a destacar em que período (2019 ou 2020) os municípios catarinenses tiveram maiores dificuldades para alcançar as receitas orçamentárias estimadas.

4. Resultados e Discussões

4.1 Das Receitas públicas realizadas nos anos de 2019 e 2020

Seguindo o percurso metodológico apresentado na seção anterior, utilizou-se o teste de Wilcoxon pareado, para comparar os resultados das receitas realizadas nos anos de 2019 e 2020.

Para tal, estabeleceu-se as seguintes hipóteses estatísticas: H0: receitas realizadas em 2019 \neq receitas realizadas em 2020; H1: receitas realizadas em 2019 = receitas realizadas em 2020. Vale ressaltar que os dados referentes às receitas estimadas e realizadas no ano de 2019 foram atualizadas monetariamente, por meio do índice IPCA do período. Os resultados do teste estatístico são apresentados a seguir:

Quadro 01 – Resultado do Teste de Wilcoxon – Receitas realizadas 2019/2020

Municípios - Ano 2019	Municípios - Ano 2020	Teste estatístico	Statistic	p
Até 5.000 habitantes	Até 5.000 habitantes	Wilcoxon W	554.00	< .001
5.001 a 20 mil habitantes	5.001 a 20 mil habitantes	Wilcoxon W	129.00	< .001
20.001 a 50 mil habitantes	20.001 a 50 mil habitantes	Wilcoxon W	33.00	< .001
50.001 a 100 mil habitantes	50.001 a 100 mil habitantes	Wilcoxon W	4.00	< .001
Acima de 100 mil habitantes	Acima de 100 mil habitantes	Wilcoxon W	0.00	< .001

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Jamovi (2022)

Os resultados gerados pelo teste estatístico indicam p-valor abaixo de 0,05, em todos os grupos de municípios. Assim, a um nível de significância estatística de 5%, rejeitou-se a hipótese nula, ou seja, não houve diferença estatisticamente significativa entre as receitas realizadas pelos municípios catarinenses no ano de 2019 e no exercício financeiro posterior, em 2020.

Apesar dos resultados, buscou-se identificar, por meio da estatística descritiva e de gráficos *boxplot*, em que período (2019 ou 2020) foram registradas maiores receitas realizadas, em cada grupo de municípios. Os resultados encontram-se dispostos a seguir:

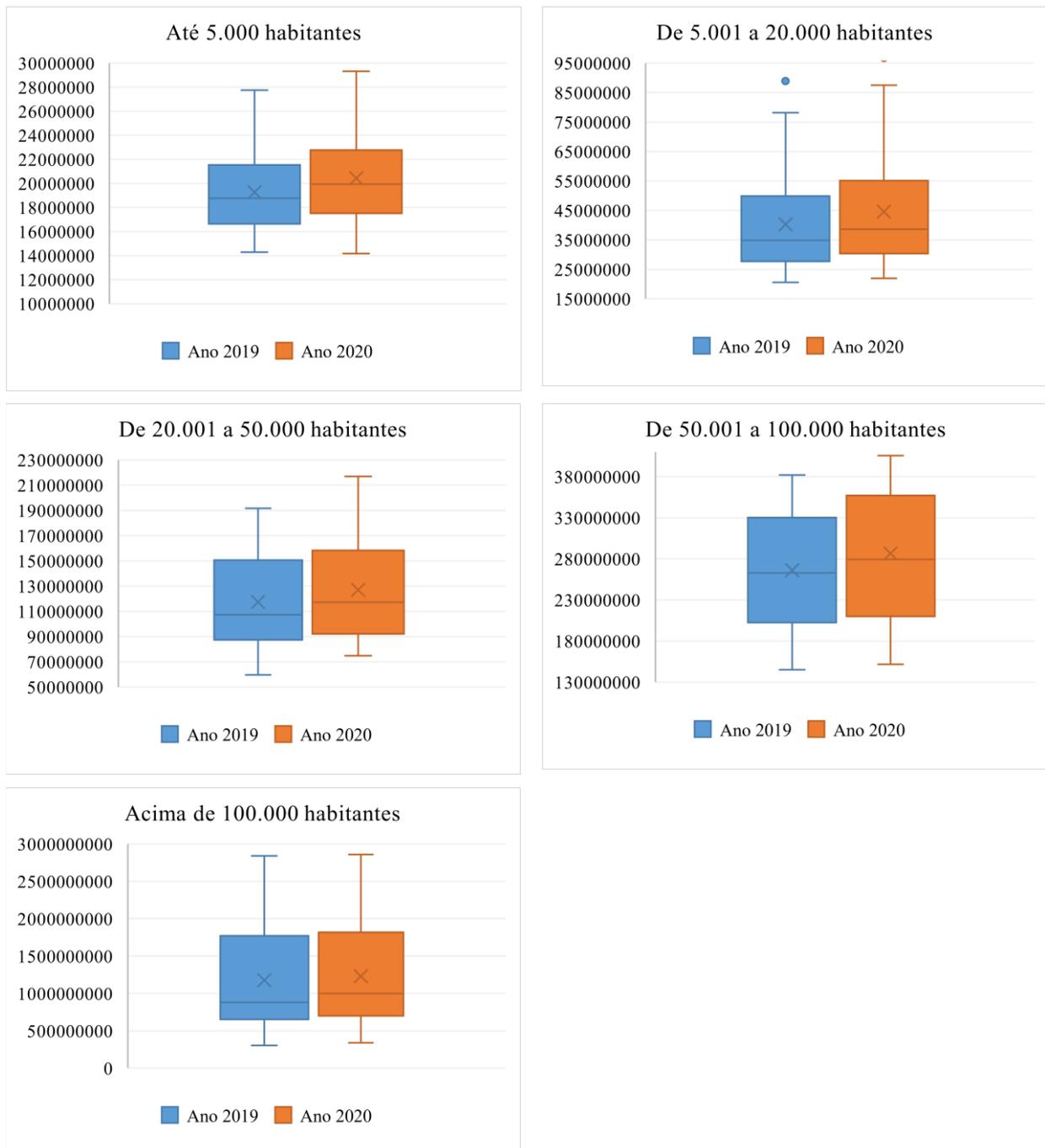
Quadro 02 – Estatística descritiva – Receitas Realizadas em 2019 e 2020

	2019	2020
Municípios com até 5.000 habitantes – Total: 105 municípios		
Média	R\$19.898.406,71	R\$21.103.196,58
Mediana	R\$18.950.986,00	R\$20.355.539,00
25th percentil	R\$16.727.990,00	R\$17.520.490,00
75th percentil	R\$21.761.718,00	R\$23.106.877,00
Municípios- de 5.001 a 20 mil habitantes – Total: 119 municípios		
Média	R\$40.299.217,34	R\$44.597.728,18
Mediana	R\$34.874.302,00	R\$38.660.758,00
25th percentil	R\$27.739.972,00	R\$30.540.118,00
75th percentil	R\$49.828.388,50	R\$54.406.515,50
Municípios de 20.001 a 50 mil habitantes – Total: 41 municípios		
Média	R\$ 117.394.441,1s	R\$127.113.288,27
Mediana	R\$107.275.587,00	R\$117.152.754,00
25th percentil	R\$88.532.872,00	R\$93.451.774,00
75th percentil	R\$143.674.328,00	R\$156.808.594,00
Municípios- de 50.001 a 100 mil habitantes – Total: 17 municípios		
Média	R\$266.043.307,12	R\$286.436.109,24
Mediana	R\$262.751.997,00	R\$279.307.529,00
25th percentil	R\$226.594.983,00	R\$216.997.889,00
75th percentil	R\$315.276.834,00	R\$339.204.312,00
Municípios - Acima de 100.001 habitantes - 13 municípios		
Média	R\$1.177.458.648,23	R\$1.231.206.215,08
Mediana	R\$881.064.071,00	R\$998.593.284,00
25th percentil	R\$666.316.819,00	R\$728.566.124,00
75th percentil	R\$1.767.251.426,00	R\$1.812.321.986,00

Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

Os resultados indicam que, embora as diferenças não tenham sido estatisticamente significativas, todos os grupos de municípios analisados apresentaram no ano de 2020 (ápice da Pandemia COVID-19) receitas realizadas superiores às receitas realizadas no exercício financeiro anterior. Os gráficos dispostos a seguir auxiliam na percepção do aumento das receitas realizadas entre os períodos analisados:

Figura 2 – Boxplot – Receitas Realizadas em 2019 e 2020, pelos municípios catarinenses



Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

Assim, os resultados permitem deduzir que, mesmo diante do cenário imprevisível de crise sanitária e socioeconômica decorrente da Pandemia Covid-19, as receitas realizadas pelos municípios catarinenses no ano de 2020 não foram significativamente impactadas.

4.2. Dos resultados das receitas orçamentárias estimadas nos anos de 2019 e 2020

Em seguida, buscou-se analisar se, em decorrência da Pandemia Covid-19, os municípios catarinenses tiveram em média, maiores dificuldades de alcançar as receitas orçamentárias estimadas. Neste sentido, foram extraídos primeiramente os dados das receitas estimadas e realizadas nos anos de 2019 e 2020. Em seguida, calculou-se os quocientes de realização orçamentária dos municípios em cada período estudado. Procedeu-se, então, o agrupamento dos municípios segundo o tamanho de sua população. Por fim, comparou-se, por meio do teste não paramétrico de Wilcoxon, se o quociente de realização orçamentária do ano de 2019 (antes da Pandemia) foi estatisticamente diferente do quociente de realização orçamentária do ano de 2020 (durante a Pandemia). A hipótese nula (H0), então, foi definida da seguinte forma: quociente de realização de receita 2019 \neq quociente de realização de receita 2020, enquanto H1: quociente de realização de receita 2019 = quociente de realização de receita 2020. Os resultados estão dispostos a seguir:

Quadro 03 – Resultado do Teste de Wilcoxon pareado. Receita orçamentária estimada e realizada (2019/2020)

Municípios - Ano 2019	Municípios - Ano 2020	Teste estatístico	Statistic	p
Até 5.000 habitantes	Até 5.000 habitantes	Wilcoxon W	165s.0	< .001
5.001 a 20 mil habitantes	5.001 a 20 mil habitantes	Wilcoxon W	1564.0	< .001
20.001 a 50 mil habitantes	20.001 a 50 mil habitantes	Wilcoxon W	211.0	0.002
50.001 a 100 mil habitantes	50.001 a 100 mil habitantes	Wilcoxon W	1514.0	0.002
Acima de 100 mil habitantes	Acima de 100 mil habitantes	Wilcoxon W	54.0	0.729

Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

Os resultados do p-valor abaixo de 0,05, nos quatro primeiros grupos de municípios indicam que, a um nível de significância estatística de 5%, pode-se rejeitar a hipótese nula, ou seja, não houve diferença estatisticamente significativa entre os quocientes de realização de receitas previstas no orçamento dos períodos de 2019 e de 2020. Ou seja, em média, os municípios de até 100 mil habitantes tiveram resultados muito próximos de realização de receitas previstas nos dois exercícios financeiros analisados. Os resultados podem sugerir que, embora no ano de 2020 a Pandemia Covid-19 tenha afetado as atividades econômicas e gerado uma série de impactos nos municípios catarinenses, do ponto de vista fiscal, os resultados de realização das receitas previstas no orçamento foram similares aos aferidos no ano de 2019.

Por outro lado, o resultado do p-valor acima de 0,05, para o grupo de municípios com população acima de 100 mil habitantes indica que, dentro do nível de significância de 5%, não se pode rejeitar a hipótese nula. Ou seja, neste grupo, os quocientes de realização de receita estimada nos exercícios financeiros de 2019 e 2020 foram diferentes. Então, por meio da estatística descritiva e de gráficos *boxplot*, buscou-se identificar em que período foram registradas maiores receitas realizadas, em cada grupo de municípios. Os resultados encontram-se dispostos a seguir:

Quadro 4 – Resultado (%) das receitas realizadas em relação às receitas estimadas

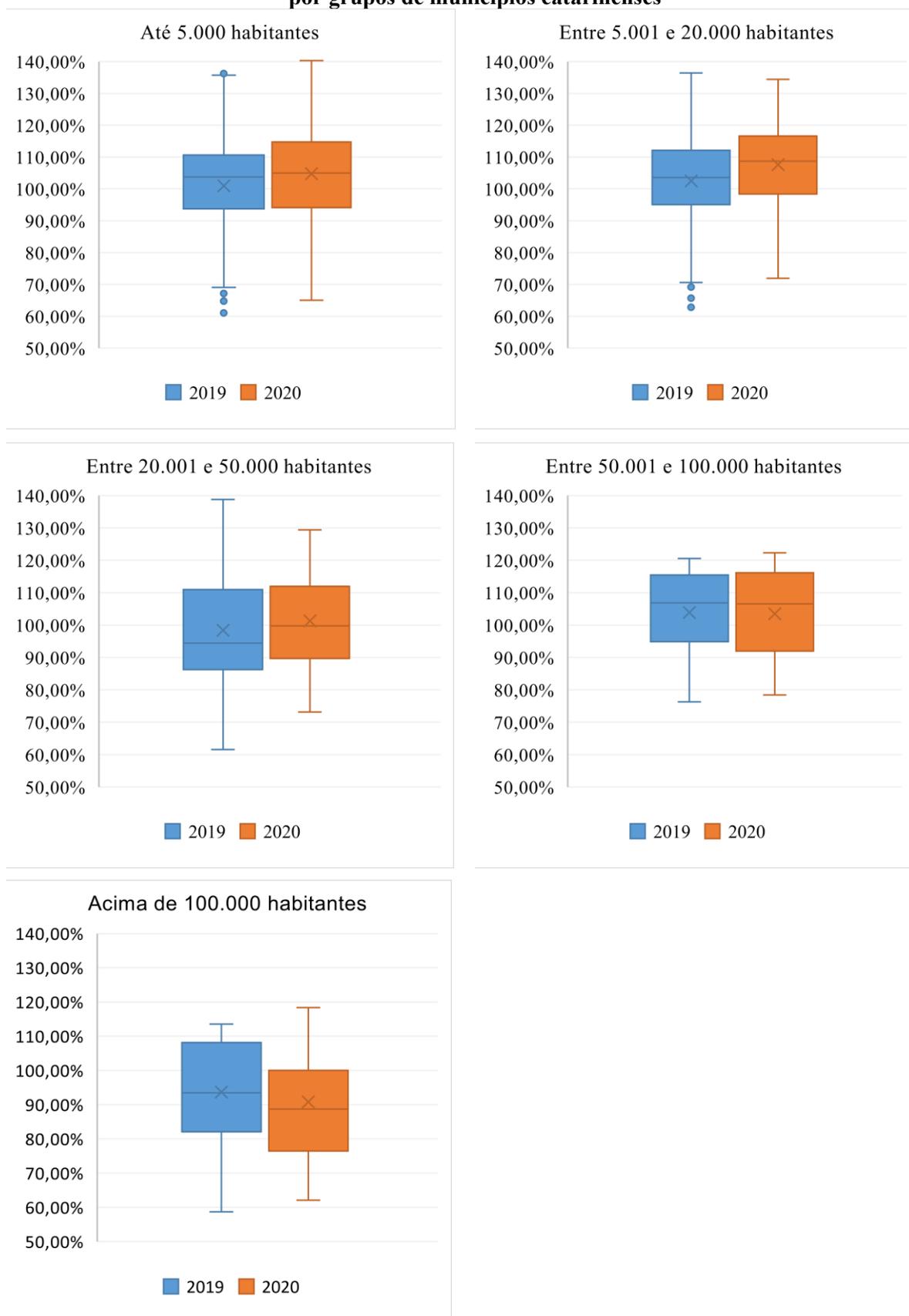
	2019	2020
Municípios com até 5.000 habitantes – Total: 105 municípios		
Média	100,10%	104,70%
Mediana	103,76%	104,00%
25th percentil	94,76%	94,81%
75th percentil	110,60%	111,90%
Municípios- de 5.001 a 20 mil habitantes – Total: 119 municípios		
Média	102,52%	107,65%
Mediana	103,59%	108,71%
25th percentil	95,20%	98,46%
75th percentil	111,90%	116,50%
Municípios de 20.001 a 50 mil habitantes – Total: 41 municípios		
Média	98,39%	101,29%
Mediana	94,40%	99,78%
25th percentil	86,40%	90,46%
75th percentil	110,70%	110,40%
Municípios- de 50.0001 a 100 mil habitantes – Total: 17 municípios		
Média	100,79%	103,89%
Mediana	103,80%	104,95%
25th percentil	93,75%	92,94%
75th percentil	110,90%	114,60%
Municípios- Acima de 100.001 habitantes – 13 municípios		
Média	93,72%	90,75%
Mediana	93,52%	88,70%
25th percentil	98,5%	77,90%
75th percentil	105,12%	99,66%

Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

Os resultados permitem inferir que os municípios com mais de 100 mil habitantes enfrentaram maiores dificuldades para alcançar as receitas orçamentárias estimadas. Deste grupo, apenas os municípios de Itajaí (0,43%), Jaraguá do Sul (18,4%) e Lages (15,37%) realizaram receitas acima das estimadas. Por outro lado, os municípios de Blumenau (-37,87%), Chapecó (-13,15%), Criciúma (-22,8%), Palhoça (-24,92%) e Tubarão (-27,62%) registraram importantes diferenças entre as receitas estimadas e as realizadas.

Importante ressaltar que para alguns municípios que compõem o referido grupo, os desempenhos negativos de realização de receita também foram aferidos no ano de 2019, o que faz deduzir que os resultados estejam mais relacionados a incoerências na etapa de estimativa das receitas do que especificamente aos impactos econômicos decorrentes da Pandemia Covid-19.

Figura 2 – Percentual da receita orçamentária estimada efetivamente realizada – Anos 2019 e 2020, por grupos de municípios catarinenses



Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

Não obstante, é importante ressaltar que o presente estudo analisou os resultados do planejamento orçamentário dos municípios catarinenses no ano de 2020, ápice da crise epidemiológica, apenas pela ótica da receita estimada e realizada. A análise dos montantes referentes às despesas estimadas e realizadas pelos municípios poderia resultar em conclusões distintas, visto que a atuação dos governos municipais no combate à Pandemia dependeu de uma série de despesas não previstas no orçamento, e que incrementaram os percentuais de recursos aplicados na área da saúde.

5. Considerações Finais

O presente estudo permitiu analisar, com base nas receitas orçamentárias estimadas e realizadas, se o planejamento orçamentário dos municípios catarinenses foi impactado pela Pandemia COVID-19. Especificamente, a pesquisa buscou observar se houve diferença estatisticamente significativa entre os quocientes de execução da receita dos municípios no ano de 2019 (antes da pandemia), em comparação com os quocientes de execução das receitas em 2020, ápice da Pandemia mundial.

Os resultados estatísticos permitiram deduzir que, mesmo diante do cenário imprevisível de crise sanitária e socioeconômica decorrente da Pandemia Covid-19, não houve diferença estatisticamente significativa entre as receitas realizadas pelos municípios catarinenses nos anos de 2019 e 2020. Da mesma forma, os testes estatísticos indicaram que, em média, os municípios catarinenses de até 100 mil habitantes alcançaram resultados muito próximos de realização de receitas previstas nos dois exercícios financeiros analisados.

Neste contexto, pode-se afirmar, com base nos resultados estatísticos, que embora a Pandemia Covid-19 tenha afetado as atividades econômicas e gerado uma série de impactos socioeconômicos nos municípios catarinenses, do ponto de vista fiscal, os entes municipais alcançaram as receitas previstas no orçamento elaborado antes da Pandemia.

No entanto, os resultados positivos não foram verificados no grupo de municípios com população acima de 100 mil habitantes. Para estes municípios, os quocientes de realização de receita estimada nos exercícios financeiros de 2020 foram estatisticamente inferiores aos quocientes verificados em 2019. Apesar do resultado negativo em 2020, os quocientes registrados no ano de 2019 sugerem que os desempenhos negativos destes municípios, no que concerne à realização de receitas ante a estimativa apresentada, podem estar mais relacionados a incoerências na etapa de estimativa das receitas do que especificamente aos impactos econômicos decorrentes da Pandemia Covid-19, visto que se repetiram, ainda que não com a mesma intensidade.

Ademais, como limitação do estudo, ressalta-se que a pesquisa envolveu exclusivamente dados obtidos na Plataforma E-Sfinge, do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, referentes a informações das receitas estimadas e realizadas, disponibilizadas diretamente pelos municípios catarinenses. Assim, impossível a generalização dos resultados apresentados neste estudo. Torna-se imprescindível, assim, que novos estudos possam aprofundar ainda mais a análise do impacto econômico da Pandemia COVID-19 nas contas públicas municipais, em especial em relação às despesas orçamentárias previstas e realizadas na área da saúde. De igual forma, outros estudos seriam importantes para avaliar a composição das receitas realizadas pelos municípios catarinenses no ano de 2019 e 2020, para verificar se os resultados positivos dos quocientes de realização estão ou não relacionados com o aumento do repasse de recursos federais e estaduais aos municípios.

Referências Bibliográficas

AFONSO, José Roberto. Orçamento público no Brasil: história e premência de reforma. Espaço Jurídico: Journal of Law, v. 1s, n. 1, p. 9-28, 2016.

ARAÚJO, I. P. S.; ARRUDA, D. G. Contabilidade pública: da teoria à prática. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Lei 4320, de 17 de março de 1964. Estatui normas quais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, Brasília, DF, 18 mar. 1964. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em 07 ago. 2022.

_____. Lei 5172, de 25 out. 1966, publicado no Diário Oficial da União de 27 out. 1966, retificada em 31 out. 1966. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em 07 ago. 2022.

_____. **Manual Técnico de Orçamento**: MTO. Brasília, 2022.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e contabilidade pública**. Elsevier, 2010.

CONOVER W.J. **Practical nonparametric statistics**, New York; 1971.

FIIRST, Clóvis et al. Eficiência de previsibilidade orçamentária da receita pública: um estudo em municípios do estado do Paraná entre os exercícios 2002 e 2013. **Race: revista de administração, contabilidade e economia**, v. 16, n. 3, p. 983-1008, 2017.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 11ed. São Paulo: Atlas, 2010.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE CIDADES. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em 07 ago. 2022

JAMOVI project (2021). jamovi. (Version 1.8) [Computer Software]. Disponível em <https://www.jamovi.org>.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. A ineficiência do orçamento público impositivo. **Revista de Direito Público da Economia**, v. 28, p. 12s-144, 2009.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública Teoria e Prática**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

NAZARETH, Marcos S.; ABRANTES, Luiz A.; FARONI, Marcos; SOUZA, Charles O. A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus efeitos nos indicadores financeiros dos Municípios da Microrregião de Viçosa-MG. In: **Congresso Brasileiro de Custos**, XIV, 200s, João Pessoa. Anais...João Pessoa: ABC, 200s.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 2, pág. 171-187, 2010.

SENHORAS, E. Novo Coronavírus e seus impactos econômicos no mundo. **Boletim de conjuntura (BOCA)**, v. 1, n. 2, p. 39-42, 2020.

SILVA, Lino Martins, Contabilidade Governamental. 7º Ed. Atlas: São Paulo, 2004.

SILVA, Hugo Flores da, A resposta à pandemia da Covid-19 no âmbito financeiro local, in **Questões Atuais de Direito Local**, n.º 27, julho-setembro, 2020.

SOUZA, S.; XAVIER, R.S.; ARRUDA, A. G. S. Orçamento impositivo e governança pública. **Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação (EIGEDIN)**, v. 4, n. 1, 31 out. 2020.

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Informações dos municípios. Disponível em: <https://www.tcsc.tc.br/informacoes-dos-municipios> Acesso em 05 ago. 2022.

World Health Organization - WHO. Coronavirus disease (COVID-19) pandemic [Internet]. Geneva: World Health Organization; 2020 Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019> Acesso em 06 ago. 2022.