

Governo não prevê orçamento para valorização de servidores da UDESC em 2025

Balanço do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2025



Sumário Executivo

- ❖ A arrecadação do governo catarinense deve seguir em ritmo forte de expansão em 2025. Nas projeções do governo, que tem subestimado seu volume de receitas nos últimos anos, a arrecadação deve crescer quase 10%, totalizando R\$ 56,2 bilhões;
- ❖ O governo pretende limitar o crescimento da folha de pagamentos dos servidores estaduais a 7,2% em 2025, em ritmo inferior ao da arrecadação. Mesmo caso o governo execute toda sua dotação orçamentária, a participação da despesa com pessoal como proporção da RCL deve permanecer em apenas 41%, próxima à mínima histórica e muito abaixo dos limites da LRF;
- ❖ O aumento do orçamento para a educação previsto na PLOA concentra-se no programa Universidade Gratuita. O orçamento do programa em 2025 será de R\$ 1,2 bilhão, superando em 30% os repasses totais para a UDESC, projetados em R\$ 909 milhões;
- ❖ O orçamento destinado para a despesa com pessoal da UDESC deve ter expansão de 6,5% em 2025. Em termos reais, trata-se de uma variação de apenas 2,7%, próximo ao crescimento vegetativo da folha de pagamentos.
- ❖ Ao conter as despesas com o funcionalismo público, Jorginho Mello prepara o terreno para aprofundar as transferências ao setor privado. O orçamento para despesas com serviços terceirizados deve crescer cerca de 20% em 2025, enquanto as renúncias fiscais devem avançar 11,4%. Considerando os quatro anos de seu mandato, o governador está disposto a abdicar de quase R\$ 100 bilhões em tributos devidos por empresas.

1. Introdução

O governador Jorginho Mello enviou recentemente à ALESC o Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) para 2025, o qual deve ser aprovado em breve, provavelmente sem grandes modificações. O objetivo deste estudo é analisar este projeto de lei, evidenciando as prioridades assumidas pelo governo e as consequências disso para o funcionalismo público estadual.

O planejamento orçamentário do setor público envolve três etapas principais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA define os objetivos estratégicos e as metas para

o conjunto do mandato do governo. A LDO funciona como uma ponte entre o PPA e a LOA, estabelecendo metas e limites orçamentários anuais.

A LOA, por sua vez, projeta quanto o governo espera arrecadar em cada fonte de recursos e fixa a dotação inicial, ou seja, o quanto pode ser gasto no ano. Essa lei é fundamental para o serviço público, pois define o montante de recursos destinados a cada grupo de natureza de despesas (investimentos, pessoal, outras despesas correntes, etc), órgão (Secretarias, Fundações, etc), função (educação, saúde, etc), elemento, programa, entre outros detalhamentos.

Inicialmente, analisamos as projeções de receitas e a alocação de despesas definidas para 2025, discutindo o que isso significa em termos da política salarial para o funcionalismo público. Em seguida, detalhamos o orçamento da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Por fim, retomamos brevemente as tendências históricas da execução orçamentária e dos superávits acumulados pelo governo nos últimos anos, evidenciando os objetivos que estão por trás das metas estabelecidas pelo governo para o próximo ano.

2. Cenário deve permanecer positivo do lado das receitas

O cenário econômico atual se mostra bastante favorável à arrecadação estadual. O ano de 2024 apresenta forte crescimento econômico, particularmente no setor de comércio. De acordo com as projeções da Secretaria de Planejamento (SEPLAN), o PIB de Santa Catarina deve crescer 3,7% em 2024. Isso se reflete em maior arrecadação de impostos, em especial do ICMS, que tende a representar mais da metade de todas as receitas do estado.

O governo prevê arrecadar R\$ 52,7 bilhões em 2025, aumento nominal de 9,6% em relação ao valor projetado na LOA 2024¹. A expansão deve ser sustentada pelo ICMS, com crescimento estimado em 13,9%. De fato, essa projeção se fundamenta pelo desempenho recente do consumo das famílias, que deve seguir em expansão no próximo ano. Com isso, espera-se também um aumento da arrecadação de impostos sobre renda, da ordem de 15,9%.

Complementarmente às fontes próprias, o orçamento do estado deve continuar se beneficiando muito das transferências federais². Além do crescimento econômico nacional, que impulsiona a arrecadação da União e os repasses aos estados, em 2024 houve um forte aumento dos repasses do FUNDEB e das transferências “fundo a fundo” de recursos do SUS. O PLOA 2025 prevê uma estabilidade nos repasses do FUNDEB, mas um aumento de R\$ 620 milhões nas transferências de recursos do SUS. Esse aumento nos recursos federais vinculados,

¹ A projeção de inflação para 2025 utilizada no PLOA foi de 3,5%, o que significa um crescimento real esperado de aproximadamente 6%.

² O resultado geral das transferências correntes só não é de forte expansão pois a LOA 2024 previa a continuidade das contrapartidas da União sobre as isenções fiscais de combustíveis, o que não ocorreu.

diga-se de passagem, é o que explica o “aumento histórico” nos investimentos em saúde e educação propagandeados pelo governo.

Tabela 1 – Receitas totais previstas na LOA (R\$ bilhões)

	2024	2025	Crescimento	
			Absoluto	%
RECEITAS CORRENTES	44,85	49,30	4,45	9,9%
IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES	30,26	34,47	4,21	13,9%
ICMS	23,10	26,29	3,19	13,8%
Imposto sobre Renda - Retido na Fonte	2,81	3,25	0,45	15,9%
IPVA	1,51	1,78	0,27	17,9%
Outros	2,84	3,14	0,30	10,5%
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	9,69	9,73	0,05	0,5%
Transferências da União e suas entidades	4,11	4,14	0,03	0,8%
<i>Cota-Parte do Fundo Participação Estados e DF</i>	1,91	1,86	-0,05	-2,7%
<i>Recursos do SUS</i>	0,71	1,33	0,62	87,8%
<i>Compensação perda de ICMS combustíveis</i>	0,60	0,00	-0,60	-100,0%
<i>Outras transferências da União</i>	0,89	0,96	0,06	7,2%
Transferências do FUNDEB	4,34	4,25	-0,09	-2,1%
Transferências de instituições privadas e outras	1,24	1,34	0,10	8,4%
CONTRIBUIÇÕES	2,28	2,23	-0,04	-2,0%
RECEITA PATRIMONIAL (Aplicações financeiras)	1,37	1,47	0,10	7,3%
OUTROS	1,26	1,40	0,14	11,1%
RECEITAS DE CAPITAL	0,97	1,29	0,32	33,1%
OPERAÇÕES DE CRÉDITOS	0,85	1,18	0,33	39,2%
OUTROS	0,12	0,11	-0,01	-8,9%
RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	2,21	2,08	-0,13	-6,0%
TOTAL	48,03	52,67	4,63	9,6%

Fonte: PLOA (2024).

Outro elemento que merece destaque é o aumento nas receitas de capital, associado às operações de crédito. A SEFAZ pretende receber em 2025 cerca de R\$ 1 bilhão em empréstimos com bancos nacionais e com o BIRD, basicamente para financiar o programa “Estrada Boa”. Em outras palavras, o governo está orçando uma expansão da dívida pública em momento de juros elevados, mesmo diante de um forte aumento da arrecadação.

3. Governo planeja manter despesa com pessoal próxima à mínima histórica

A construção do PLOA tende a seguir a premissa de equilíbrio no balanço orçamentário, ou seja, de equivalência entre receitas e despesas totais. Assim, as despesas também foram projetadas em R\$ 52,6 bilhões, com crescimento de 9,6% comparativamente a 2024.

Conforme consta na exposição de motivos do PLOA, o orçamento foi orientado novamente pelo Plano de Ajuste Fiscal (Pafisc), cujo principal objetivo é

o “controle das despesas correntes”. Na prática, a única despesa de fato controlada com pulso firme pelo Pafisc é a folha de pagamento dos servidores³.

O ponto principal sobre os gastos orçados no PLOA 2025 é a limitação do crescimento da despesa com pessoal e encargos sociais a apenas 7,2% no ano, percentual inferior ao crescimento da arrecadação (9,6%). Já as outras despesas correntes, que têm no pagamento de serviços terceirizados sua principal conta, devem crescer 22,4% em 2025.

Tabela 2 – Despesas previstas por grupo (R\$ bilhões)

	2024	2025	Crescimento	
			Absoluto	%
Despesas Correntes	41,48	45,99	4,51	10,9%
Pessoal e Encargos Sociais	27,14	29,09	1,95	7,2%
Outras Despesas Correntes	13,43	16,43	3,00	22,4%
Juros e Encargos da Dívida	0,91	0,46	-0,45	-49,2%
Despesas de Capital	6,55	6,68	0,13	1,9%
Investimentos	4,74	4,98	0,24	5,1%
Amortização da Dívida	1,54	1,35	-0,19	-12,1%
Inversões Financeiras	0,28	0,35	0,07	25,6%
TOTAL	48,03	52,67	4,63	9,6%

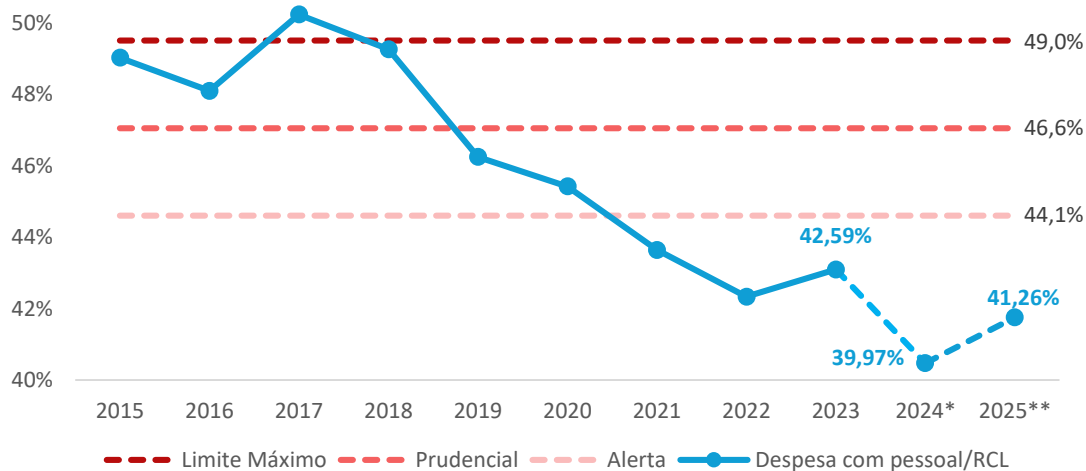
Fonte: PLOA (2024).

A consequência disso é a manutenção de grandes defasagens no quadro de servidores e em seu patamar remuneratório, inclusive comparativamente aos limites legais. De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o governo pode gastar até 49% de sua Receita Corrente Líquida (RCL) em despesas com pessoal, sendo de 46,6% o “limite prudencial” e de 44,1% o “limite de alerta”.

Segundo o último Relatório de Gestão Fiscal do estado, referente ao 2º quadrimestre de 2024, o índice de despesa com pessoal como proporção da RCL encontra-se em 39,97%, menor patamar da última década. Considerando o crescimento da receita projetado na PLOA e supondo que de fato o governo vá executar toda a dotação orçamentária destinada à folha de pagamentos, estima-se que esse indicador deva ficar na casa dos 41% em 2025.

³ Para mais detalhes, ver o artigo “Balanço econômico e político do 1º ano do Governo Jorginho: Ajuste fiscal e acirramento da disputa pelo orçamento público”, divulgado pela Assessoria em fevereiro de 2024.

Gráfico 1 – Despesa com pessoal como proporção da Receita Corrente Líquida e limites da LRF



Fonte: RREO/SICONFI (2024) e PLOA (2024).

* Estimativa com base no acumulado nos últimos 12 meses até ago/24.

** Projeção considerando o crescimento previsto na LOA para a RCL e a despesa bruta com pessoal.

Na prática, é possível que esse percentual seja ainda menor, caso o governo mantenha a prática de não executar toda a dotação orçamentária destinada para a despesa com pessoal. Em 2024, por exemplo, o orçamento dessa rubrica é de R\$ 24 bilhões, porém a despesa efetiva nos últimos 12 meses gira em torno de 80% desse valor.

De toda forma, mesmo em um cenário “otimista” de plena execução orçamentária, a despesa com o funcionalismo ainda permanecerá próxima da mínima histórica, e muito abaixo de todos os limites da LRF. A folga orçamentária prevista para o orçamento de 2025, considerando as dotações da PLOA e o limite prudencial da LRF, é de R\$ 2,5 bilhões, o que seria suficiente para ampliar em até 13% a folha de pagamentos do executivo.

4. PLOA prevê estagnação da folha de pagamentos da UDESC

A propaganda oficial do governo Jorginho Mello sobre a PLOA 2025 é de que ela “prevê investimento histórico para a Educação”⁴. No agregado, o orçamento da educação se expandiu 9,5%, próximo ao crescimento previsto para as receitas. No entanto, essa expansão se concentra no programa Universidade Gratuita, que deve receber R\$ 1,2 bilhões em 2025, alta de 36,2% em relação ao ano anterior. Desconsiderando esses recursos, o orçamento da educação passa para R\$ 7 bilhões, apenas 6,2% maior que em 2024.

⁴ SEF/SC. Orçamento de SC para 2025 prevê crescimento de 9,5% nas receitas em comparação com projeção de 2024.

Tabela 3 – Orçamento total da SED e distribuição por unidade gestora (R\$ bilhões)

Unidade Gestora	2024		2025	Crescimento	
	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Dotação Inicial	Absoluto	%
Secretaria de Estado da Educação (SED)	6,28	7,16	6,64	0,37	6,1%
<i>Universidade Gratuita</i>	0,66	0,69	0,90	0,23	35,2%
<i>SED – Exceto Universidade Gratuita</i>	5,61	6,47	5,75	0,13	2,4%
Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)	0,81	0,86	0,91	0,10	12,9%
Fundação Catarinense de Educação Especial (FCEE)	0,60	0,61	0,80	0,20	33,2%
Fundo Estadual Desenv. Educação Superior (FUMDES)	0,21	0,18	0,29	0,08	39,2%
<i>Universidade Gratuita</i>	0,21	0,18	0,29	0,08	39,2%
Total	7,89	8,81	8,64	0,75	9,5%
Universidade Gratuita	0,87	0,86	1,19	0,32	36,2%
Total sem Universidade Gratuita	7,02	7,94	7,45	0,43	6,2%

Fonte: PLOA (2024).

Ao contrário do que ocorreu com o orçamento destinado às escolas da rede estadual, o governo não pôde promover cortes nos repasses previstos para a UDESC, uma vez que eles estão vinculados à Receita Líquida Disponível na forma de duodécimo. Assim, o orçamento da Universidade foi projetado em R\$ 908,9 milhões, com alta de 12,9% em relação à dotação inicial de 2024. Comparativamente à dotação atualizada até o momento (R\$ 858 milhões), a variação é de 6%.

Embora não haja cortes no orçamento agregado, deve-se destacar o contraste com os recursos destinados ao programa Universidade Gratuita, que contará com um orçamento 30,5% maior que o da UDESC em 2025. Conforme destacamos em estudo recente, esse movimento representa um grande passo no sentido da privatização do ensino superior no estado, além de ser ineficiente do ponto de vista da qualidade do ensino⁵.

O cenário é ainda mais problemático quando se tem em vista a natureza dos gastos previstos para a UDESC. A dotação orçamentária para a despesa com pessoal em 2025 é de R\$ 572 milhões, o que representa um crescimento de 6,3% em relação ao previsto para 2024. Tendo em vista a inflação de 3,5% considerada na construção do PLOA, o governo planeja uma variação real de apenas 2,7% na folha de pagamentos, próximo ao crescimento vegetativo da tabela salarial.

⁵ Ver o artigo “Balço do programa Universidade Gratuita: Orçamento, custo-aluno e perfil de cursos beneficiados”, disponibilizado recentemente pela Assessoria.

Tabela 4 – Orçamento da UDESC por natureza da despesa (R\$ bilhões)

	2024		2025	Crescimento	
	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Dotação Inicial	Absoluto	%
Pessoal e Encargos Sociais	0,54	0,49	0,57	0,03	6,3%
Outras Despesas Correntes	0,19	0,20	0,23	0,05	24,8%
Investimentos	0,08	0,17	0,10	0,02	29,5%
Total UDESC	0,81	0,86	0,91	0,10	12,9%

Fonte: PLOA (2024).

Além disso, é importante ter em vista que esse orçamento pode ser ainda menor caso a dotação seja atualizada para baixo ao longo do ano, como ocorreu neste ano. O orçamento atual para a folha de pagamentos da UDESC em 2024 encontra-se em R\$ 493 milhões, cerca de R\$ 45 milhões abaixo da projeção inicial.

Assim como tem ocorrido nos últimos anos, o governo compensa a compressão da folha de pagamentos inchando o orçamento das demais despesas da UDESC. Dessa forma, o PLOA prevê um crescimento de 24,8% nas outras despesas correntes e de 29,5% nos investimentos.

5. Execução orçamentária e a política de superávits

É comum que os valores projetados na LOA sejam atualizados ao longo do ano, a depender da acurácia das previsões. Conforme demonstra a Tabela 6, o governo catarinense tem subestimado sistematicamente as receitas realizadas desde 2020. Em 2023, a arrecadação efetiva foi 3,5% maior que a prevista na LOA. Em 2024, considerando o acumulado até agosto, estima-se que a arrecadação realizada esteja 9,2% acima da projeção inicial, resultando em créditos adicionais para diversas pastas.

Tabela 5 – Evolução histórica da execução orçamentária, do resultado primário e das metas da LDO do Governo do Estado de Santa Catarina (em R\$ bilhões)

	Arrecadado/ Orçado	Gasto/ Orçado	Resultado primário	Meta da LDO
2019	99,7%	99,2%	1,99	1,38
2020	103,6%	97,1%	2,68	1,68
2021	107,6%	106,3%	3,65	1,35
2022	114,4%	117,6%	0,86	1,47
2023	103,5%	99,6%	2,98	0,65
2024*	109,2%	104,7%	2,79	1,08
2025				0,31

Fonte: SICONFI/ RREO (2024) e PLOA (2024)

* Projeção de receitas e despesas com base no crescimento acumulado até agosto.

As despesas também têm sido subestimadas, mas em menor medida. Ano passado, o governo gastou praticamente o mesmo que havia orçado na LOA, apesar do crescimento extra nas receitas. Já em 2024, a maior disponibilidade orçamentária ampliou também as despesas, porém em ritmo inferior ao crescimento das receitas.

Essas receitas extras, não previstas na LOA, poderiam muito bem serem alocadas pelo governo em áreas subfinanciadas, como é o caso da folha de pagamentos dos servidores públicos que atendem diretamente à população. Contudo, essa não é a postura do governo, que tem preferido não executar toda a dotação orçamentária atualizada.

Com isso, o estado acumula sucessivos superávits primários (resultados positivos na diferença entre receitas e despesas não-financeiras), em níveis muito superiores às prerrogativas da LDO. Em 2023, o governo teve superávit de aproximadamente R\$ 3 bilhões, enquanto a meta da LDO era de R\$ 653 milhões. Em 2024, a lógica se repete: o superávit acumulado até agosto é de R\$ 2,79 bilhões, quase o triplo do valor estipulado nas diretrizes orçamentárias (R\$ 1,08 bilhão). A LDO 2025, por sua vez, definiu um superávit de R\$ 311 milhões. Essa meta já foi elevada pelo governo, para R\$ 571 milhões, na passagem para o PLOA.

As prioridades definidas pelo governo Jorginho Mello revelam que o principal objetivo dessa política de superávits é manter as despesas de serviços públicos essenciais à população em níveis relativamente baixos, visando a transferência de recursos ao setor privado. Além da crescente terceirização dos serviços públicos e de enormes subsídios indiretos (como o programa Universidade Gratuita), essa prática está articulada ao orçamento por meio das renúncias fiscais.

A LDO recentemente aprovada na ALESC prevê um aumento de 11,4% nas renúncias fiscais do governo de Santa Catarina em 2025, em ritmo superior ao crescimento das receitas. Dessa forma, as renúncias devem chegar a R\$ 24,4 bilhões no próximo ano. Considerando os quatro anos do mandato de Jorginho Mello, o governo está disposto a abdicar da arrecadação de quase R\$ 100 bilhões em tributos devidos por empresas. Para se ter ideia da dimensão desse valor, basta observar que ele equivale a quase metade de todo o orçamento estadual projetado para o período.

Esses benefícios não estão voltados, como argumenta o governo, para gerar mais empregos ou renda para os trabalhadores. Cerca de 40% das renúncias fiscais destinam-se às importações, em geral articuladas por grandes conglomerados comerciais que têm nas renúncias de impostos sua principal “vantagem competitiva” contra os pequenos produtores locais. Somando ainda o agronegócio (agropecuária e indústria alimentícia) e o ramo têxtil-vestuário, hoje também altamente oligopolizados e vinculados ao grande capital, tem-se $\frac{3}{4}$ de todas as receitas que o estado abdica de arrecadar.

Tabela 7 – Renúncias fiscais previstas na LDO (em R\$ bilhões, a preços correntes)

	2024	2025	2026	2027	Total	Cresc. 2025
Importação	8,86	8,97	9,47	10,00	37,30	1,3%
Agroindústria	3,34	3,68	3,88	4,10	15,00	10,1%
Têxtil-vestuário	2,15	2,46	2,60	2,74	9,95	14,4%
Agropecuária	2,86	3,19	3,36	3,55	12,96	11,5%
Outros	4,68	6,09	6,41	6,76	23,95	30,2%
Total - Renúncias Fiscais	21,89	24,39	25,72	27,15	99,15	11,4%
Receitas totais	48,03	52,67	54,29	57,36	212,35	9,6%
Comprometimento da receita	45,6%	45,9%	47,4%	47,3%	46,6%	

Fonte: LDO (2024)

6. Considerações finais

A análise das contas públicas do estado de Santa Catarina nos últimos anos revela dois movimentos aparentemente contraditórios: por um lado, uma política de grandes superávits orçamentários; por outro lado, arrocho salarial para os servidores, justificado por supostos problemas nas contas públicas.

Essas tendências aparecem novamente nos planos do governo para o orçamento de 2025, materializado no PLOA. Do lado das receitas, espera-se continuidade de um crescimento robusto na arrecadação de impostos e das transferências do Governo Federal. Do lado das despesas, é previsto um “controle de gastos” com a folha de pagamentos do funcionalismo, particularmente dos profissionais da educação. No caso da UDESC, a despesa com pessoal deve crescer 6,3%, o que representa uma expansão real de apenas 2,7%, próximo ao crescimento vegetativo da tabela salarial.

A contenção da folha de pagamentos é a contrapartida do governo para manter as transferências ao setor privado, sem tocar na política de superávits primários. Essas transferências tem sido aprofundadas na gestão Jorginho. Além das formas já “tradicionais” das terceirizações e dos benefícios fiscais, o governo abre um novo flanco de privatização ao comprometer o orçamento da educação com os subsídios astronômicos do programa Universidade Gratuita.



Equipe Técnica

Mauricio Mulinari | *Economista, mestre e doutorando em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)*

Vicente Loeblein Heinen | *Economista pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e mestrando em Economia na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)*