CONSULTORIA
LEGISLATIVA
ALEPE

Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias

- PLDO 2020 -

BOLETIM

Assembleia Legislativa
do Estado de Pernambuco

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

BOLETIM INFORMATIVO Nº 02, DE 2019

Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020

Boletim Informativo sobre o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) do Estado de Pernambuco para o ano de 2020, encaminhado pelo Governador do Estado por meio da Mensagem nº 37/2019, de 1ª de agosto de 2019.

Consultor-Geral
Marcelo Cabral e Silva

Consultor-chefe do Núcleo de Orçamento e Economia
Cláudio Roberto de Barros Alencar

Consultores designados
Alexandre Torres Vasconcelos
André Pimentel Pontes
Augusto César Neves Lima Filho
Cilano Medeiros de Barros Correia Sobrinho
Ednilson da Silva Cardoso
Erick Bezerra de Souza
Guilherme Stor de Aguiar

SUMÁRIO

1 PRAZOS DO PLDO 5
2 PARÂMETROS ECONÔMICOS DO PLDO 2020 6
3 RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA OS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO, O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFENSORIA PÚBLICA 9
4 DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS ÀS DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS 12
5 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS 13
6 EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA 15
6.1 Valor e destinação de emendas parlamentares impositivas 15
6.2 Destinação das emendas parlamentares impositivas 16
6.3 Destinação de recursos a entidades do setor privado 19
6.4 Destinação de recursos a municípios 20
6.5 Execução equitativa e inscrição em restos a pagar 22
6.6 Impedimentos de ordem técnica 23
6.7 Alteração de emendas 25
7 TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS AO SETOR PRIVADO 27
8 TRANSPARÊNCIA 33
9 ANEXO I - METAS FISCAIS 33
9.1. Metas Fiscais Anuais 34
9.2. Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior 37
9.3. Demonstrativo das metas anuais e dos três exercícios anteriores 40
9.4. Avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS 43
9.4.1. Estatísticas da Base Cadastral 45
9.4.2. Valores Resultantes da Avaliação Atuarial 47
9.4.3. Projeções Atuariais 48
9.4.4. Fundo de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco (Funaprev) e o Regime de Previdência Complementar 50
9.5. Estimativa e compensação da renúncia de receita 51
9.6. Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado 53
9.7. Demonstrativo da estimativa das Parcerias Público-Privadas 54
10 ANEXO II - RISCOS FISCAIS 55

INTRODUÇÃO

Este Boletim Informativo é mais um produto da Consultoria Legislativa (Consuleg) destinado ao aprimoramento das atuações parlamentares desempenhadas nesta Assembleia Legislativa (Alepe). Desta vez, o objeto de estudo é o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para o exercício de 2020 – Projeto de Lei nº 399/2019.

O PLDO é peça fundamental da gestão orçamentária estadual, uma vez que ele compreende as metas e prioridades da Administração Pública para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Com base nisso, este boletim procura analisar a compatibilidade do texto do PLDO 2020 com os preceitos normativos em vigor, ao mesmo tempo em que identifica modificações em relação aos anos anteriores. Tudo isso sem perder de vista o cenário econômico e fiscal projetado para o Estado de Pernambuco.

1 PRAZOS DO PLDO

O PLDO deve ser encaminhado ao Poder Legislativo até o dia 1º de agosto de cada ano[1], o que foi observado pelo Poder Executivo na sua Mensagem nº 37/2019, que acompanha o Projeto de Lei nº 399/2019.

Chegando à Assembleia, o PLDO é encaminhado ao presidente da Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação (CFOT), que tem 10 dias úteis, contados da publicação, para designar relator geral e sub-relatores. Esse prazo coincide com a apresentação de emendas, subemendas e substitutivos.[2]

Após essa etapa, os sub-relatores, em cinco dias úteis, emitem parecer parcial sobre todas as emendas, subemendas e substitutivos apresentados ao PLDO, distribuídos por áreas temáticas.[3] Esses pareceres parciais são discutidos e votados na CFOT na reunião ordinária subsequente.[4]

Ao relator-geral compete consolidar, no seu parecer geral, os pareceres parciais apreciados pela comissão.[5] Isso permite a elaboração da redação final do projeto, que compete exclusivamente à CFOT em cinco dias úteis após a publicação dos pareceres parciais aprovados.[6]

Por fim, aprovado o parecer geral, ou esgotado o prazo para apreciação, o presidente da CFOT encaminha o projeto à Mesa Diretora, para publicação e inclusão, de imediato, na Ordem do Dia, em turno único, com prioridade sobre as demais matérias.[7]

Essas etapas de deliberação do PLDO precisam ser céleres, pois o Poder Legislativo tem até o dia 31 de agosto para devolvê-lo para sanção. Por causa desse compromisso, a sessão legislativa não pode ser interrompida sem sua aprovação.[8]

---

[1] Artigo 124, § 1º, inciso I, da Constituição do Estado.
[2] Artigo 254, inciso I, do Regimento Interno da Alepe.
[3] Artigo 254, inciso II e § 1º, do Regimento Interno.
[4] Artigo 254, inciso III, do Regimento Interno.
[5] Artigo 254, inciso V, do Regimento Interno.
[6] Artigo 255, § 4º, do Regimento Interno.
[7] Artigo 255, § 6º, e artigo 256 do Regimento Interno.
[8] Artigo 124, § 2º, da Constituição do Estado.

Fluxograma 1 – Etapas e prazos de tramitação legislativa do PLDO

Executivo encaminha o PLDO ao Legislativo	Designação de relator geral e sub-relatores pela CFOT + Apresentação de emendas, subemendas e substitutivos	Apresentação de pareceres parciais (áreas temáticas)	Discussão e votação dos pareceres parciais
Até 1º de agosto	10 dias úteis	5 dias úteis	Reunião subsequente

Parecer geral + Redação final do PLDO	Encaminhamento do PLDO à Mesa Diretora	Inclusão na Ordem do Dia	Legislativo devolve o PLDO ao Executivo para sanção
5 dias úteis	Após aprovação do parecer geral	Imediatamente	Até 31 de agosto

Fonte: Regimento Interno da Alepe.

Apesar da previsão regimental, os prazos dessas etapas de tramitação podem ser modificados pelo presidente da CFOT no âmbito do colegiado, a fim de dar cumprimento às datas limites impostas pela Constituição estadual.[9]

2 PARÂMETROS ECONÔMICOS DO PLDO 2020

Diante das atribuições da LDO, é útil compreender os parâmetros econômicos que orientaram a sua construção. Nesse sentido, o Anexo de Metas Fiscais do projeto esclarece que foram levadas em consideração, além do cenário fiscal vigente no estado, as expectativas econômicas nacionais futuras, materializadas no PLDO da União (Projeto de Lei Federal nº 05/2019-CN).

Desse modo, são apresentadas, na tabela abaixo, as projeções macroeconômicas utilizadas pelo PLDO da União[10] para 2020, comparadas com as expectativas de mercado compiladas no Relatório Focus, do Banco Central do Brasil, publicado em 2 de agosto de 2019.

[9] Artigo 254, § 2º, do Regimento Interno.
[10] O PLDO da União para 2020 (Projeto de Lei Federal nº 05/2019-CN) estava pronto para pauta na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional quando do encerramento do presente boletim.

Tabela 1 – Cenário macroeconômico

Parâmetros	2020		2021		2022	
	PLDO União	Focus	PLDO União	Focus	PLDO União	Focus
PIB (%)	2,70	2,10	2,60	2,50	2,50	2,50
Inflação (%)	4,00	3,90	3,70	3,75	3,70	3,50
Selic (%)	7,50	5,50	8,00	7,00	8,00	7,00
Câmbio (R$/US$)	3,70	3,80	3,80	3,85	3,80	3,89

Fontes: Cenário macroeconômico de referência (grade de parâmetros do Anexo IV - Metas Fiscais) do PLDO 2020 da União e Relatório de mercado Focus do Banco Central do Brasil de 2 de agosto de 2019.

Os dados acima demonstram que tanto o governo brasileiro quanto o mercado esperam crescimentos anuais do produto interno bruto (PIB) nacional em magnitude superior a 2% entre 2020 e 2022.

Essa expectativa em relação à atividade econômica do próximo triênio é mais otimista do que a do ano corrente (0,82% pelo Relatório Focus), ao mesmo tempo em que sugere a superação do incremento produtivo experimentado em 2018 (1,1%).

Esse otimismo também pode ser percebido nos números de expectativa de inflação, que sugerem estabilidade do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) em patamar máximo de 4% ao ano.

Esse percentual não destoa dos 3,75% observados em 2018 nem descumpre as metas de inflação fixadas pelo Banco Central do Brasil, sendo de 4,25% para 2019, de 4% para 2020, de 3,75% para 2021 e de 3,5% para 2022, sempre com intervalos de tolerância de 1,5 ponto percentual para baixo ou para cima.[11]

A propósito, o comportamento da inflação prevista para o próximo triênio foi um dos fatores que permitiram o corte em 0,5 ponto percentual da taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), que, na reunião do Comitê de Política Monetária (Copom) finalizada em 31 de julho de 2019, foi fixada em 6% ao ano.[12]

A despeito desses dados, a introdução do Anexo de Metas Fiscais do PLDO

[11] Resoluções nºs 4.582/2017, 4.671/2018 e 4.724/2019 do Banco Central do Brasil.

[12] Item D, parágrafo 26, da Ata da 224ª Reunião Copom. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/copom/atascopom/Copom224-not20190731224.pdf>. Acesso em: 07/08/2019.

2020 de Pernambuco registra que esse cenário tem gerado reflexos inconstantes nas receitas públicas estaduais, exigindo a manutenção de grande esforço para garantia do equilíbrio fiscal.

Como exemplo, o documento cita que o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) cresceu 8,4% no primeiro semestre de 2019, resultado pouco menor do que o anotado no primeiro semestre de 2018 (8,6% de crescimento), e bem menor do que o realizado no período antes da crise (entre 2011 e 2014, o crescimento médio foi de 12,2%).

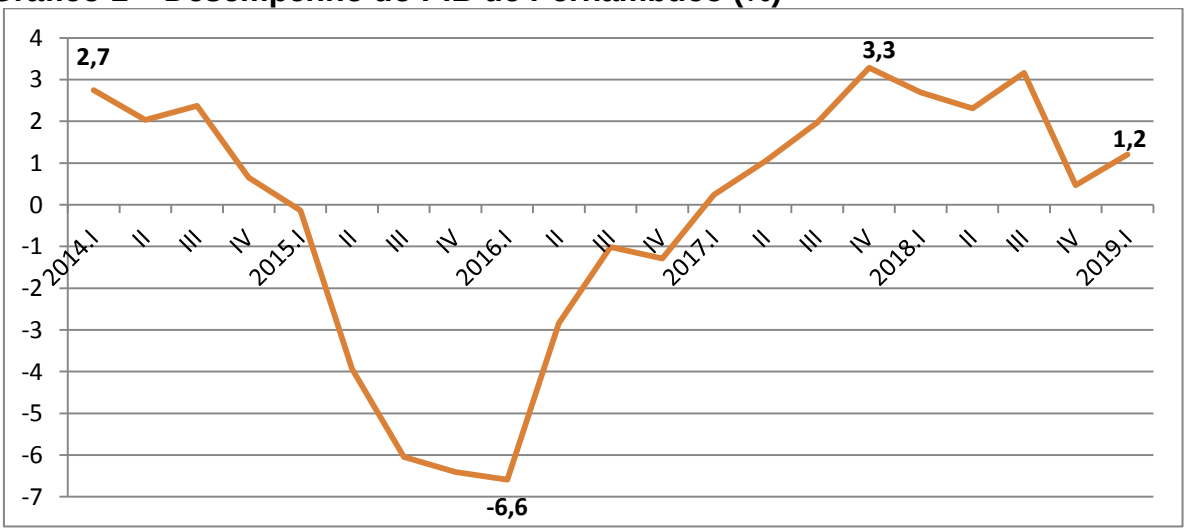
De qualquer forma, a economia pernambucana vem se mantendo em crescimento desde o primeiro trimestre de 2017, conforme se observa na tabela e no gráfico abaixo, que comparam o PIB estadual de um trimestre em relação ao do mesmo trimestre do ano anterior:

Tabela 2 – Desempenho do PIB de Pernambuco (%)

	1º trimestre	2º trimestre	3º trimestre	4º trimestre
2014	2,7	2,0	2,4	0,6
2015	-0,1	-3,9	-6,0	-6,4
2016	-6,6	-2,8	-1,0	-1,3
2017	0,2	1,0	2,0	3,3
2018	2,7	2,3	3,2	0,5
2019	1,2	-	-	-

Fonte: Agência Condepe/Fidem.

Gráfico 1 – Desempenho do PIB de Pernambuco (%)



Fonte: Agência Condepe/Fidem.

Apesar de tênue, a evolução do PIB de Pernambuco no primeiro trimestre de 2019 (1,2%) supera a do Brasil, que, no mesmo período, cresceu 0,5%. Isso é praticamente o reverso do cenário econômico do último trimestre de 2018, que registrou crescimento de 0,5% do produto pernambucano e de 1,1% do PIB nacional.

De qualquer forma, o PLDO 2020 estima, para o próximo ano, crescimento da receita total estadual em aproximadamente 6,4%, patamar pouco abaixo da atual expectativa de crescimento de 2019 frente a 2018, de cerca de 7,3%. Para 2021 e 2022, estão previstos crescimentos das receitas totais de 4,6% e 4,9%, respectivamente.

3 RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA OS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO, O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFENSORIA PÚBLICA

O artigo 32 do PLDO 2020 estabelece a regra para o cálculo da fixação dos duodécimos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública, decorrentes da Fonte de Recursos nº 0101 – Recursos Ordinários da Administração Direta.

As receitas classificadas na Fonte 0101, ou seja, os recursos ordinários da Administração Direta, são os valores arrecadados pelo ente federativo que não possuem destinação vinculada no momento de sua utilização.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), define que são recursos de destinação ordinária as receitas arrecadadas que possuem o processo de alocação livre entre a origem e a aplicação de recursos, para atender a quaisquer finalidades.[13]

No artigo 32, consta que o duodécimo é calculado a partir do orçamento fixado na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2019 para cada Poder ou órgão,

[13] Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) - 8ª edição, publicado no sítio eletrônico da STN no endereço http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mcasp. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/695350/CPU_MCASP+8%C2%AA%20ed+-+publica%C3%A7%C3%A3o_com+capa_3vs_Errata1/6bb7de01-39b4-4e79-b909-6b7a8197afc9>. Acesso em: 07/08/2019. Página 133.

acrescido (em caso de créditos adicionais) ou decrescido (em caso de anulação de dotação) do somatório de alterações orçamentárias na Fonte 0101 realizadas até 31 de agosto de 2019.

O ponto de partida é, portanto, a dotação consignada pela Lei n° 16.518/2018 – LOA 2019 na Fonte 0101 de cada Poder ou órgão, cujos montantes são os seguintes:

Tabela 3 – Orçamento dos Poderes e órgãos na LOA 2019 (R$)

Poder/Órgão	Orçamento fixado na LOA 2019 (Fonte 0101)
Assembleia Legislativa	521.822.600
Tribunal de Justiça	1.375.883.300
Ministério Público	480.058.200
Tribunal de Contas	420.476.800
Defensoria Pública	136.414.600

Fonte: LOA 2019.

Os créditos adicionais, por sua vez, são alterações da própria lei orçamentária, somando ou subtraindo valores às dotações inicialmente fixadas. Ordinariamente, os créditos adicionais são decorrentes de:[14]

- Superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
- Excesso de arrecadação;
- Anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais;
- Operações de crédito autorizadas;
- Recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficaram sem despesas correspondentes;
- Reserva de contingência prevista na LOA.

Entretanto, para a base de cálculo desses duodécimos dos Poderes e órgãos, o PLDO 2020 não considera os créditos adicionais abertos por meio de superávit

[14] Artigo 43, § 1º, da Lei nº 4.320/1964, artigo 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000 e artigo 166, § 8º, da Constituição federal.

financeiro ou de excesso de arrecadação da Fonte 0101, segundo o § 1° do seu artigo 32.

Outra parcela que não compõe a base para fixação dos duodécimos diz respeito às emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária destinadas aos Poderes, de acordo com o § 4º do artigo 32 combinado com o § 6º do artigo 54, ambos do PLDO 2020.

Na sequência, aplica-se o percentual do crescimento da receita líquida da Fonte 0101 estimado pelo Poder Executivo para 2020. Ou seja, é o total da receita da Fonte 0101 deduzido das transferências constitucionais aos municípios, conforme o § 2º daquele mesmo artigo 32.

Assim, o cálculo da dotação orçamentária para o exercício de 2020 para os Poderes Legislativo e Judiciário, para o Ministério Público, para o Tribunal de Contas e para a Defensoria Pública, será realizado da seguinte forma:

Orçamento da LOA 2019 (exceto emendas parlamentares)
+ / -
Alterações orçamentárias da Fonte 0101 realizadas até 31/08/2019 (exceto créditos adicionais de superávit financeiro ou excesso de arrecadação)
X
% crescimento da receita líquida da Fonte 0101 estimado para 2020 (total da receita menos transferências constitucionais aos municípios)
=
DUODÉCIMOS DOS PODERES / ÓRGÃOS PARA 2020 (FONTE 0101)

As demais disposições referentes aos duodécimos apenas reproduzem as normas da LDO 2019, exigindo cumprimento de outros dispositivos do PLDO 2020 quanto à programação orçamentária e replicando o artigo 129 da Constituição estadual, ao afirmar que os recursos correspondentes às dotações orçamentárias serão entregues até o dia 20 de cada mês.

4 DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS ÀS DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Em relação ao conteúdo sobre política de pessoal que deve estar presente no PLDO, a Constituição Federal, no artigo 169, § 1º, inciso II, estabelece o seguinte:

> Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.
> § 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, **só poderão ser feitas**:
> [...]
> II - **se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias**, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Grifou-se.)

Nesse sentido, o inciso I do artigo 58 do PLDO estadual 2020 concede essa autorização exigida constitucionalmente, mas de forma genérica, pois faz remissão à lei estadual específica em cada caso. Aliás, esse é o método vigente em 2019.

A título de comparação, o PLDO federal de 2020, no inciso IV do seu artigo 93, remete essa autorização a um anexo específico da LOA federal. Com isso, espera-se que o PLOA federal descreva o montante das quantidades e os limites orçamentários para concessão de vantagens e aumentos de remuneração dos militares e dos seus pensionistas, a criação de cargos e funções e os provimentos de civis ou militares.

De volta à esfera estadual, destaca-se à observância à Lei nº 16.520/2018 que dispõe sobre o aumento ou criação de cargos, empregos e funções públicas e alteração da estrutura de carreira nos órgãos da administração direta e indireta estadual, tendo em vista que aquela norma passou a dispor sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo em lugar da revogada Lei nº 15.452/2015.

As demais disposições sobre despesas com pessoal e encargos sociais repetem as normas da LDO 2019. Inclusive as que tratam das negociações entre o Executivo e as entidades representativas dos servidores relativas à politica de pessoal, que continuarão seguindo os termos da Lei nº 16.281/2018, que instituiu o Programa de Negociação Coletiva Permanente no âmbito do Poder Executivo.

5 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

A partir da leitura das disposições presentes da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), em conjunto com o artigo 25 do PLDO 2020, define-se transferência voluntária como a entrega de recursos financeiros pelo estado de Pernambuco a seus municípios, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

Sendo assim, o § 5º do artigo 25 do PLDO 2020 desconsidera como voluntárias as transferências:

- Constitucionais de receita tributária;
- Para os municípios criados durante o exercício;
- Destinadas ao cumprimento de obrigações constitucionais ou legais privativas do estado, mediante regime de cooperação com o município.

As transferências destinadas a atender a situações de emergência e estado de calamidade pública, legalmente reconhecidas por ato governamental, foram retiradas do rol acima, o que parece coerente, pois o PLDO 2020 traz disciplinamento do assunto no § 6º do artigo 25.

Esse dispositivo afasta as exigências relativas à comprovação da regularidade perante a Seguridade Social e à observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito e de despesa total com pessoal para esse tipo de situação.

Em relação à previsão orçamentária de contrapartida, a LRF, no artigo 25, § 1º, inciso IV, alínea “d”, estabelece a necessidade de sua previsão para a realização da transferência de recursos.

Contrapartida é a parcela de contribuição do convenente na realização do convênio. Assim, o § 2º do artigo 25 do PLDO 2020 estabelece que a contrapartida dos municípios seja atendida por meio de recursos financeiros, estabelecida em percentuais sobre o valor previsto nos convênios ou nos instrumentos congêneres.

Fluxograma 2 – Transferência e contrapartida de convênios

Fonte: PLDO 2020.

Para isso, deve ser considerada a capacidade financeira da unidade beneficiada e seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Há, em regra, percentuais mínimos de 2%, 5% e 10%, mas é possível a sua redução nas situações do § 3º do artigo 25 do PLDO.

O projeto também permite a dispensa das exigências da LRF nas transferências destinadas a ações nas áreas de educação, saúde e assistência social. Nessas hipóteses, os municípios poderão receber transferências voluntárias ainda que não comprovem:

- Adimplência em relação ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao estado de Pernambuco;
- Adimplência quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;
- Cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;
- Observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, de inscrição em restos a pagar e de despesa total com pessoal;
- Previsão orçamentária de contrapartida.

Órgãos e entidades concedentes continuarão obrigados a enviar à Secretaria da Controladoria Geral do Estado, bimestralmente, em mídia digital, informações sobre os termos de formalização das transferências voluntárias, que, em 2020, terão o valor mínimo de R$ 60 mil. É permitido o estabelecimento de consórcio entre os órgãos e entidades da Administração Pública direta ou indireta dos municípios para viabilizar esse valor. Entretanto, excepcionalmente, a celebração de transferências

com valores menores será possível mediante autorização do chefe do Poder Executivo ou do secretário da Casa Civil.

6 EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA

6.1 Valor e destinação de emendas parlamentares impositivas

As emendas parlamentares impositivas estabelecem programações de despesas de execução obrigatória no orçamento estadual, desde que financiadas exclusivamente com recursos da reserva parlamentar instituída para sua cobertura.[15]

Em 2019, a reserva parlamentar corresponde a 0,356% da receita corrente líquida[16] (RCL) de 2017, contabilizada em R$ 21,51 bilhões. Na prática, o Poder Executivo reservou exatamente R$ 76.587.000 do orçamento estadual para financiar as emendas individuais impositivas, resultando em R$ 1.563.000 para cada parlamentar.

O artigo 54 do PLDO 2020 usa a mesma metodologia, mas toma como base a RCL de 2018, aferida em R$ 23,13 bilhões. Com isso, a reserva parlamentar para o próximo exercício deve crescer mais de 20% em relação a 2019 para alcançar R$ 92.531.600. A cota será de R$ 1.888.400 por deputado. Ou seja, acréscimo individual de R$ 325.400 em relação ao ano corrente.

A alocação desse montante não será completamente livre, pois o PLDO 2020 estabelece que a dotação de cada emenda individual ao projeto de lei orçamentária não poderá ser inferior a R$ 20 mil se destinada a entidades privadas e a R$ 60 mil nos demais casos.

[15] Artigo 123-A da Constituição estadual.
[16] Art. 54 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019.

Tabela 4 – Valor mínimo das emendas parlamentares impositivas

Beneficiários das emendas	Valor mínimo da emenda (R$)
Entidades privadas	20.000
Demais casos	60.000

Fonte: Artigo 54, § 5º, do PLDO 2020.

Além disso, o valor da dotação orçamentária das emendas parlamentares não poderá ser fracionado ao longo do exercício, caso o texto original do projeto seja aprovado.

6.2 Destinação das emendas parlamentares impositivas

A integralidade das emendas individuais propostas a partir da reserva parlamentar será destinada às mesmas áreas temáticas instituídas pela LDO vigente, a saber:

- Saúde;
- Educação;
- Segurança Pública;
- Investimentos em equipamentos para o Hospital do Servidor ou para o Hospital da Polícia Militar;
- Planos de trabalho municipais apoiados por meio do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal (FEM);
- Convênios já celebrados entre o estado e os municípios e que estejam em andamento;
- Infraestrutura hídrica, urbana e rural;
- Direitos da cidadania;
- Assistência social;
- Gestão ambiental.

Com exceção dos convênios já celebrados entre o estado e os municípios, essas áreas temáticas devem corresponder à classificação orçamentária objeto da emenda parlamentar.

Nessa classificação, a função orçamentária[17] é a que mais se aproxima do conceito de área temática. Tanto é que o § 4º do artigo 54 proposto destaca que os recursos só poderão ser alocados conforme classificação funcional de despesa, salvo os destinados aos convênios e à infraestrutura hídrica, urbana e rural. Nesse sentido, segue exemplo hipotético para a área temática de educação:

Deputado propõe emenda de R$ 100 mil ao PLOA 2020 na intenção de apoiar a Orquestra Acordes do Futuro, localizada na cidade do Recife. Para isso, direciona esse valor de sua reserva à ação: 4072 – Ampliação do Suporte à Atividade Educacional, da unidade orçamentária Secretaria de Educação.

Consultando o PLOA 2020, o parlamentar verifica que a ação corresponde à função 12-Educação. Logo, a emenda atende às exigências da LDO 2020, que relaciona a educação como área temática.

Outras áreas temáticas também possuem função própria: 6-Segurança Pública, 8-Assistência Social, 10-Saúde, 14-Direitos da Cidadania e 18-Gestão Ambiental. Porém, há algumas áreas multifacetadas.

Por exemplo, a área de infraestrutura hídrica, urbana e rural pode ser associada a mais de uma função, entre elas: 15-Urbanismo, 16-Habitação, 21-Organização Agrária ou 26-Transporte.

Já na área de investimentos em equipamentos para o Hospital do Servidor ou para o Hospital da Polícia Militar, a alocação de valores deve obediência a outros requisitos.

No caso de emendas destinadas ao Hospital dos Servidores do Estado (HSE), deve-se conferir:

- Se a unidade orçamentária corresponde a 00303 - Instituto de Recursos Humanos de Pernambuco - IRH-PE[18];
- Se o Grupo de Despesa da ação corresponde a 4 – Investimentos;

[17] A função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com os respectivos órgãos (Manual Técnico de Orçamento 2020, da Secretaria de Orçamento Federal, página 25. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2020:mto2020-versao4.pdf>. Acesso em: 07/08/2019.

[18] Artigos 1º e 2º da Lei Complementar Estadual nº 30/2001.

- Se a ação é de investimentos em equipamentos. Ex.: 292 - Ampliação, reforma e reequipagem das unidades de saúde do Sassepe.

Para o Hospital da Polícia Militar, a conferência será semelhante:

- Se a unidade orçamentária corresponde a 00124 - Secretaria de Defesa Social;
- Se o Grupo de Despesa da ação corresponde a 4 – Investimentos;
- Se o nome da ação menciona investimentos em equipamentos e o Hospital da Polícia Militar. Ex.: 0338 - Melhoria das Instalações Físicas e Reequipamento do Complexo Hospitalar do CBMPE e da PMPE.

Para a área temática planos de trabalho municipais apoiados por meio do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal (FEM), o parlamentar deverá observar o seguinte:

- Se a unidade orçamentária corresponde a 00216 - Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal - FEM;
- Se o nome da ação refere-se a 4627 - Apoio à Implantação de Planos de Trabalho Municipais de Investimentos em Áreas Estratégicas.

Por fim, a definição da função da área temática convênios já celebrados entre o Estado e os municípios e que estejam em andamento dependerá do objeto do convênio em questão.

Tabela 5 – Classificação funcional da despesa orçamentária

01	Legislativa	13	Cultura	22	Indústria
02	Judiciária	14	Direitos da cidadania	23	Comércio e serviços
04	Administração	15	Urbanismo	24	Comunicações
06	Segurança pública	16	Habitação	25	Energia
08	Assistência social	17	Saneamento	26	Transporte
09	Previdência social	18	Gestão ambiental	27	Desporto e lazer
10	Saúde	19	Ciência e tecnologia	28	Encargos especiais
11	Trabalho	20	Agricultura	99	Reserva de contingência
12	Educação	21	Organização agrária		

Fonte: LOA 2019.

Se o objeto de uma emenda não for enquadrado em alguma daquelas áreas temáticas definidas pelo PLDO 2020, ela poderá incorrer em impedimento de ordem

técnica, consoante o inciso I do § 1º do artigo 57 do projeto.

6.3 Destinação de recursos a entidades do setor privado

A transferência de recursos públicos para o setor privado é disciplinada autonomamente em seção específica do PLDO 2020, que a subdivide em subvenções sociais, subvenções econômicas, contribuições correntes e de capital e auxílios. Apesar disso, o projeto retoma o assunto quando trata das emendas parlamentares impositivas.

Nesse ponto, o § 2º do artigo 54 do PLDO 2020 exige a observância da Lei Federal nº 13.019/2014 quando as emendas parlamentares individuais destinarem recursos a entidades do setor privado.

Essa lei estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, que são entidades sem fins lucrativos. Logo, as emendas individuais para o setor privado só podem alocar recursos nesse tipo de entidade.

Com o intuito de reforçar essa restrição, o dispositivo acima resolveu, também, mencionar explicitamente o respeito ao Decreto Estadual nº 44.474/2017, que regulamenta essas parcerias na esfera estadual.

As duas normas citadas consagram a prática de chamamento público[19] com o objetivo de celebração da parceria. No entanto, ambas afastam a exigência quando os termos de colaboração ou de fomento envolvem recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais.[20]

Assim, o chamamento público não é obrigatório nos ajustes firmados com recursos decorrentes de emendas parlamentares que indiquem a entidade

[19] O artigo 2º, inciso XII, da Lei Federal nº 13.019/2014 define o chamamento público como o procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

[20] Artigo 29 da Lei Federal nº 13.019/2014 e artigo 19 do Decreto nº 44.474/2017.

beneficiária.[21] Ou seja, pelo Decreto nº 44.474/2017, os parlamentares estão autorizados a indicar as entidades que serão beneficiadas por suas emendas.

Reforça-se que o projeto fixa o valor mínimo de R$ 20 mil para emendas individuais destinadas a entidades privadas, repetindo, assim, a limitação vigente em 2019.

6.4 Destinação de recursos a municípios

O PLDO 2020 aplica à execução de emendas parlamentares destinadas a municípios o mesmo regramento geral instituído em relação às transferências voluntárias de recursos pelo estado àqueles entes.

Dessa forma, as emendas apresentadas ao PLOA com esse propósito precisam obedecer às disposições da LRF e aos critérios e condições previstos nos decretos e portarias do Poder Executivo estadual.

Além disso, quando se tratar de transferências destinadas a ações nas áreas de educação, saúde e assistência social, o município beneficiário poderá ser dispensado das exigências da LRF em relação à comprovação de[22]:

- Adimplência quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;
- Cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;
- Observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em restos a pagar e de despesa total com pessoal;
- Previsão orçamentária de contrapartida.

Ou seja, o PLDO 2020 permitirá o repasse de recursos, mediante emendas, a

[21] A Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco (PGE-PE) vem admitindo a realização de chamamento público pelos órgãos que receberem recursos de emendas parlamentares para entidades privadas sem fins lucrativos, mas sem a indicação da entidade beneficiada.
[22] Rol do artigo 25, §1º, inciso IV, da LRF.

municípios inadimplentes com o estado no tocante às obrigações acima, desde que tais recursos sejam destinados a ações nas áreas de educação, saúde e assistência social.

Ao mesmo tempo, o projeto também ressalva a necessidade de que a municipalidade contemplada se ache em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor e prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos em qualquer caso, conforme se infere do § 3º do seu artigo 54.

Didaticamente, a tabela abaixo resume as exigências para repasse de recursos aos municípios, por meio de transferências voluntárias ou mediante emendas parlamentares individuais, seja para áreas de educação, saúde e assistência social, seja para outras:

Tabela 6 – Exigências para transferências a municípios

Exigências (artigo 25, § 1º, da LRF)	Transferências voluntárias não decorrentes de emendas parlamentares		Emenda impositiva destinada a município	
	Saúde, educação ou assistência social	Demais áreas	Saúde, educação ou assistência social	Demais áreas
Adimplência em relação aos tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao Estado de Pernambuco		X		
Prestação de contas de recursos recebidos anteriormente do Estado de Pernambuco		X		
Cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde		X		X
Observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, de inscrição em restos a pagar e de despesa total com pessoal		X		X
Previsão orçamentária de contrapartida		X		X

Fontes: Artigos 54, § 3º, e 25, § 1º, do PLDO 2020 e artigo 25, § 1º, inciso IV, da LRF.

6.5 Execução equitativa e inscrição em restos a pagar

O PLDO 2020 almeja garantir que a execução orçamentária e financeira das emendas ocorra de forma equitativa, vale dizer, sem distinção entre parlamentares.[23]

Além disso, assegura que o Poder Executivo inscreva em restos a pagar[24] os valores dos saldos orçamentários referentes às emendas parlamentares que se verifiquem no final do exercício.

Cabe mencionar que, desde o final do ano passado, a Constituição estadual não faz mais referência a saldos orçamentários, em virtude da promulgação da Emenda Constitucional nº 44, que, entre outras alterações, acrescentou o § 4º ao seu artigo 123-A.

A norma acrescida determina que o Poder Executivo inscreva em restos a pagar os valores das emendas parlamentares empenhadas e não pagas que se verifiquem no final de cada exercício.

De qualquer forma, a leitura sistemática de ambas as normas permite a conclusão de que devem ser inscritas em restos a pagar:

- Emendas já empenhadas, mas que, ao final do exercício, ainda não hajam alcançado as fases subsequentes de liquidação e pagamento (restos a pagar não processados);
- Emendas que encerraram o exercício na fase de liquidação, ou seja, que já passaram pela fase de empenho, mas que, ao final do exercício, ainda não hajam sido pagas (restos a pagar processados).

[23] Conforme o artigo 56, inciso I, do PLDO 2020, considera-se equitativa a execução das programações que atenda de forma igualitária e impessoal as emendas apresentadas, independentemente da autoria.

[24] O artigo 36 da Lei Federal nº 4.320/64 considera restos a pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas.

Tabela 7 – Obrigatoriedade de inscrição em restos a pagar

Situação da emenda verificada ao final do exercício	Empenho	Liquidação	Pagamento	Obrigatoriedade de inscrição em restos a pagar
Ainda não empenhada	Não	Não	Não	Não há o que inscrever
Somente empenhada	Sim	Não	Não	Sim (restos a pagar não processados)
Empenhada e liquidada	Sim	Sim	Não	Sim (restos a pagar processados)
Completamente paga	Sim	Sim	Sim	Não há mais valor a ser inscrito

Fontes: Artigo 55, parágrafo único, do PLDO 2020 e artigo 123-A, § 4º, da Constituição estadual.

A despeito disso, a praxe tradicional do Poder Executivo é inscrever, apenas, os restos a pagar processados, cancelando, por conseguinte, as emendas que ainda estavam na fase de empenho.

O Decreto nº 46.724/2018, que dispõe sobre prazos e procedimentos relativos ao encerramento do exercício de 2018, confirma essa prática[25], embora a LDO 2019 já preveja a inscrição de saldos orçamentários de emendas parlamentares.

Talvez essa incongruência justifique a redação do § 9º do artigo 57 do PLDO 2020, que inova ao estabelecer que os saldos orçamentários não liquidados tenham validade até dois exercícios subsequentes à sua inscrição desde que estejam enquadrados nas hipóteses de impedimento de ordem técnica, discutidas a seguir.

6.6 Impedimentos de ordem técnica

O inciso II do artigo 56 do PLDO 2020 define impedimento de ordem técnica como o óbice identificado no processo de execução que inviabiliza o empenho, a liquidação ou o pagamento das programações.

O § 1º do artigo 57 elenca as situações consideradas impedimentos de ordem técnica:

- Inobservância das áreas temáticas autorizadas a emendas;
- Não indicação do beneficiário, além de outras informações, pelo autor da emenda;
- Não apresentação da proposta e do plano de trabalho;

[25] O artigo 7º do Decreto nº 46.724/2018 veda a inscrição de restos a pagar não processados no exercício de 2018. A consequência é o cancelamento dos empenhos que ainda não foram liquidados.

- Não realização de complementação e ajustes solicitados no plano de trabalho, no prazo fixado pelo órgão ou entidade executora;
- Desistência da proposta por parte do proponente;
- Incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária;
- Incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou entidade executora;
- Falta de razoabilidade do valor proposto;
- Incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto;
- Proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto;
- Não aprovação do plano de trabalho; e
- Outras razões de ordem técnica, devidamente justificadas.

No caso de qualquer desses impedimentos, os Poderes enviarão ofício ao Poder Legislativo com as justificativas do impedimento, no prazo de até 30 dias após o recebimento do plano de execução da emenda parlamentar.

Por ser uma comunicação oficial, o ofício deverá ser publicado no Diário Oficial do Poder Legislativo, garantindo, portanto, a publicidade dessa etapa do processo.

Além disso, deverá ser enviado à CFOT, a cada três meses, relatório com indicação de impedimentos técnicos e sua justificativa e condições para saneamento.

Por outro lado, o § 2º do artigo 57 do PLDO 2020 traz hipóteses que não caracterizam impedimento de ordem técnica. São elas:

- Alegação de falta de liberação ou disponibilidade orçamentária ou financeira, ressalvados os restos a pagar;
- Óbice que possa ser sanado mediante procedimentos ou providências de responsabilidade exclusiva do órgão de execução;
- Alegação de inadequação do valor da programação, quando o montante for suficiente para alcançar o objeto pretendido ou adquirir

pelo menos uma unidade completa; ou

- Falta de manifestação sobre a proposta ou o plano de trabalho pelo órgão ou entidade executora quanto à necessidade de complementação ou ajuste.

Nesses casos, que também são os abonados em 2019, o órgão deverá providenciar a imediata execução orçamentária e financeira das programações decorrentes de emendas.

6.7 Alteração de emendas

Se for identificado impedimento de ordem técnica, ou por critérios de conveniência e oportunidade do parlamentar autor da emenda, as respectivas programações orçamentárias poderão ser alteradas no próprio exercício de 2020, mediante requerimento da CFOT ao Poder Executivo.

O § 4º do artigo 57 do PLDO 2020 traz formalidades que devem ser cumpridas para o êxito do pedido, entre elas:

- O requerimento deverá ser publicado no Diário Oficial ao fim de cada mês, entre janeiro e agosto.[26] Ele será publicado com nome do autor, código de identificação da emenda, alocação orçamentária originária, município originário, objeto originário, nova alocação orçamentária, município destino, novo objeto e valor a ser redistribuído;
- As alterações propostas devem ser destinadas às áreas temáticas permitidas às emendas parlamentares;
- A CFOT consolidará as propostas de alteração e as encaminhará ao Poder Executivo na forma de banco de dados;
- O Poder Executivo deverá promover as alterações solicitadas por meio de ato próprio, nos termos previstos na LOA, no prazo de até 30 dias, contado a partir do recebimento do requerimento, observados os limites

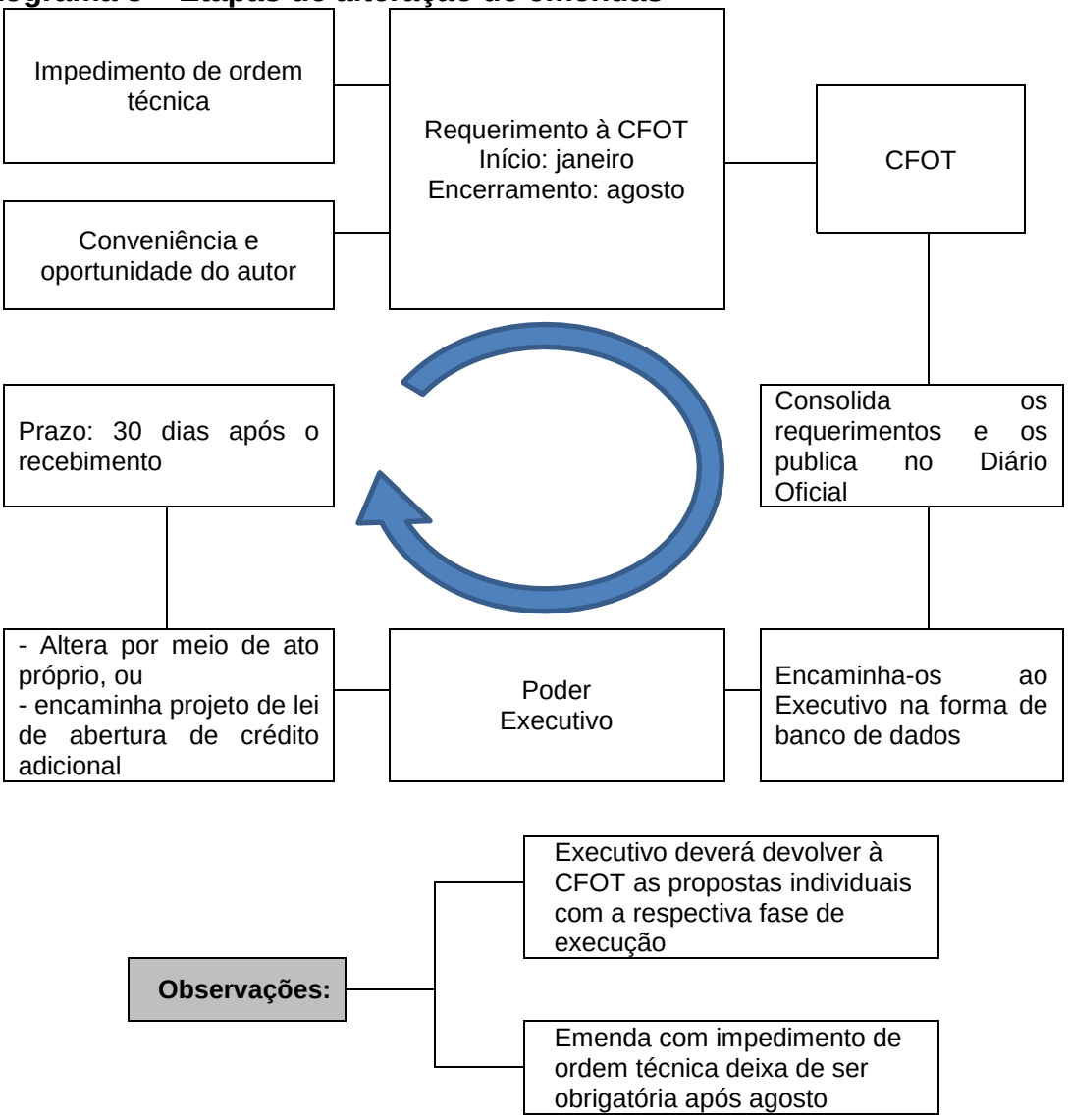
[26] Atualmente, os pedidos de alteração feitos pelos deputados são dirigidos à CFOT. Ao final do mês, a comissão consolida todos os pedidos recebidos em um único requerimento, publicado na forma de parecer de remanejamento de emendas parlamentares à lei orçamentária anual.

autorizados na LOA 2020;

- Caso seja necessário, o Poder Executivo deverá encaminhar projeto de lei de abertura de crédito adicional para atender ao requerimento da CFOT, no prazo de até 30 dias, contado a partir de seu recebimento;
- Caso ainda restem impedimentos de ordem técnica após agosto, as programações de emendas individuais não serão de execução obrigatória;
- As emendas que já tiverem alcançado a fase de empenho não poderão ser alteradas.

Finalmente, o Poder Executivo deverá devolver à CFOT, na forma de banco de dados, as propostas individuais, indicando a fase de execução em que cada uma se encontra.

Fluxograma 3 – Etapas de alteração de emendas



7 TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS AO SETOR PRIVADO

Segundo o § 2º do artigo 26 da LRF, compreende-se como transferências de recursos a entidades privadas a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital em entidades privadas.

A LRF também estabelece algumas exigências na destinação orçamentária

para o setor privado[27]:

- Autorização em lei específica;
- Atendimento às condições estabelecidas na LDO;
- Previsão dos recursos no orçamento ou em seus créditos adicionais.

Além da LRF, a Lei Federal nº 4.320/1964 institui normas a respeito das subvenções, que podem ser sociais (destinadas a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa) ou econômicas (beneficiam empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril).

Um aspecto importante nas subvenções sociais, previsto no artigo 16 da Lei Federal nº 4.320/1964, é que a execução dos objetivos realizados nas áreas da assistência social, médica e educacional pela entidade privada deve ser mais econômica quando comparada à realização direta pelo poder público, isto é, conceder uma subvenção social para uma entidade se justifica se os custos de execução dela forem menores do que os do ente público.

Outra determinação da mencionada lei nacional é que o valor das subvenções sociais, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição, obedecidos os padrões mínimos de eficiência que deverão ser previamente fixados (artigo 16, parágrafo único).

Na seção que trata sobre as transferências de recursos públicos para o setor privado, o PLDO 2020 repetiu quase a totalidade das disposições da LDO 2019.

Apenas duas inovações foram realizadas:

- Os órgãos ou entidades concedentes e convenentes deverão enviar bimestralmente os dados dos instrumentos de formalização das parcerias celebradas à Secretaria da Controladoria Geral do Estado. Até a atual LDO, tais informações deveriam ser enviadas mensalmente;
- Estabeleceu-se o valor mínimo de R$ 100 mil para as transferências a entidades privadas sem fins econômicos. É admitida, excepcionalmente, a celebração com valores inferiores mediante

[27] Artigo 26 da LRF.

> autorização do chefe do Poder Executivo ou secretário da Casa Civil, ressalvadas as dotações das emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária.

O PLDO 2020 traz várias outras disposições em relação ao tema tratado, ainda que não sejam novidades em relação à LDO atualmente vigente.

Em relação às subvenções sociais, por exemplo, a entidade que receber recursos públicos deve prestar atendimento direto ao público e estar registrada junto ao Conselho Estadual de Políticas Públicas correspondente à sua área de atuação (artigo 43).

Quanto às subvenções econômicas, o PLDO 2020 define que a realização das transferências pode se dar visando à equalização de encargos financeiros ou de preços, ao pagamento de bonificações ou à ajuda financeira, nos seguintes termos:

> Art. 44. A transferência de recursos a título de subvenções econômicas, nos termos do que dispõem os arts. 18 e 19 da Lei nº 4.320, de 1964, e arts. 26 a 28 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, atenderá exclusivamente às despesas correntes destinadas a:
> I - **equalização de encargos financeiros ou de preços** a produtores e vendedores de determinados gêneros alimentícios ou materiais;
> II - **pagamento de bonificações** a produtores e vendedores de determinados gêneros alimentícios ou materiais; ou
> III - **ajuda financeira** a entidades privadas com fins lucrativos.
> Parágrafo único. A transferência de recursos dependerá de **lei específica** nos termos da legislação mencionada no caput. (Grifou-se.)

Em resumo, as exigências para concessão de subvenções dependem das condições indicadas na tabela seguinte:

Tabela 8 – Exigências para Concessão de Subvenções ao Setor Privado

Tipo de transferência	Exigências	Dispositivo Legal
Subvenções Sociais	Autorização Legislativa Específica	Art. 26 da LRF
	Previsão na LOA ou nos créditos adicionais	Art. 26 da LRF
	Vantagem econômica em relação à execução direta	Art. 16 da Lei Federal nº 4.320/1964
	Sempre que possível calculada com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição	Art. 16, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964
	Exigência de padrões mínimos de eficiência previamente fixados	Art. 16, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964
	Prestação de atendimento direto ao público nas áreas de saúde, educação e assistência social	Art. 43 do PLDO 2020
	Registro junto ao Conselho Estadual de Políticas Públicas	Art. 43 do PLDO 2020
	Somente despesas correntes	Art. 12, § 2º, da Lei Federal nº 4.320/1964
	Valor mínimo de R$ 100.000, respeitando exceções	Art. 48, § 3º do PLDO 2020
Subvenções Econômicas	Autorização Legislativa Específica	Art. 26 da LRF e parágrafo único do art. 44 do PLDO 2020
	Previsão na LOA ou nos créditos adicionais	Art. 26 da LRF
	Destinadas a equalização de encargos financeiros ou de preços, pagamentos de bonificações e ajuda financeira	Art. 44 do PLDO 2020
	Somente despesas correntes	Art. 12, § 2º da Lei Federal nº 4.320/1964 e art. 44 do PLDO 2020

Fontes: LRF, Lei Federal nº 4.320/1964 e PLDO 2020 do Estado de Pernambuco.

O PLDO 2020 também prevê outras duas espécies de transferência de recursos públicos ao setor privado além das subvenções: as contribuições e os auxílios.

Essas duas modalidades de transferência se diferenciam das subvenções porque independem de contraprestação direta em bens ou serviços. As contribuições podem ser correntes ou de capital e devem estar autorizadas em lei específica e na LOA, enquanto os auxílios são destinados somente a despesas de capital e decorrerem de autorização concedida diretamente da LOA.

Em relação às contribuições, a legislação correlata estabelece as seguintes exigências:

> Art. 45. A transferência de recursos a título de contribuição corrente somente será destinada a entidades sem fins econômicos que preencham uma das seguintes condições:
> I - estejam autorizadas em lei que identifique expressamente a entidade beneficiária;
> II - estejam nominalmente identificadas na Lei Orçamentária do exercício vigente desta LDO; ou
> III - sejam selecionadas para execução, em parceria com a Administração Pública Estadual, de programas e ações que contribuam diretamente para o alcance de diretrizes, objetivos e metas previstas no plano plurianual.
> § 1º A transferência de recursos a título de contribuição corrente dependerá de publicação, para cada entidade beneficiada, de ato da unidade orçamentária transferidora, o qual conterá o objeto e o prazo do termo de formalização da parceria.
> § 2º O disposto no caput e em seu § 1º aplica-se aos casos de prorrogação ou renovação do termo de formalização da parceria ou aos casos em que, já havendo sido firmado o instrumento, devam as despesas dele originadas correr à conta das dotações consignadas na Lei Orçamentária do exercício vigente desta LDO.
> Art. 46. A alocação de recursos para entidades privadas com fins econômicos far-se-á a título de contribuições correntes e de capital, nos termos dos §§ 2º e 6º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 1964, ficando condicionada à autorização em lei especial de que trata o art. 19 do referido diploma legal, dependendo ainda da:
> I - publicação do edital, pelos órgãos responsáveis pelos programas constantes da lei orçamentária, para habilitação e seleção das entidades que atuarão em parceria com a administração pública estadual na execução de programas e ações que contribuam diretamente para o alcance de diretrizes, objetivos e metas previstas no plano plurianual; e
> II - comprovação da regularidade fiscal, mediante a apresentação de certidões negativas de débito perante a Seguridade Social, ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS) e à Fazenda Estadual. (Grifou-se.)

Assim, a transferência de recursos a título de contribuição, em qualquer hipótese, necessitará de autorização em lei especial, da existência da autorização na Lei Orçamentária e de que a parceria traga resultados positivos para o alcance das diretrizes, objetivos e metas previstos no plano plurianual.

Quando se tratar de entidades sem fins econômicos, será obrigatória a publicação do objeto e o prazo do termo de formalização da parceria. Já as entidades com fins econômicos somente serão beneficiadas após seleção pública e comprovação da regularidade fiscal.

Em relação aos auxílios, assim dispõe o PLDO 2020:

> Art. 47. A transferência de recursos a título de auxílios, previstos no art. 12, § 6º, da Lei nº 4.320, de 1964, somente poderá ser realizada para entidades

> privadas sem fins econômicos e desde que sejam:
> I - de atendimento direto e gratuito ao público e voltadas para a educação especial, ou representativa da comunidade das escolas públicas estaduais e municipais da educação básica;
> II - prestem atendimento direto e gratuito ao público na área de saúde e atendam ao disposto no art. 43;
> III - prestem atendimento direto e gratuito ao público na área de assistência social e atendam ao disposto no art. 43;
> IV - qualificadas ou registradas e credenciadas como instituições de apoio ao desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica com contrato de gestão ou instrumento congênere firmado com órgãos públicos;
> V - qualificadas para o desenvolvimento de atividades esportivas que contribuam para a capacitação de atletas de alto rendimento nas modalidades olímpicas e paraolímpicas, desde que seja formalizado instrumento jurídico adequado que garanta a disponibilização do espaço esportivo implantado para o desenvolvimento de programas governamentais e seja demonstrada, pelo órgão ou entidade transferidora, a necessidade de tal destinação e sua imprescindibilidade, oportunidade e importância para o setor público;
> VI - voltadas ao atendimento de pessoas carentes em situação de risco social ou diretamente alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e geração de trabalho e renda, nos casos em que ficarem demonstrados que a entidade privada tem melhores condições que o Poder Público local para o desenvolvimento das ações pretendidas, devidamente justificado pelo órgão ou entidade transferidora responsável; e
> VII - voltadas ao desenvolvimento de atividades relativas à preservação do patrimônio histórico. (Grifou-se.)

Assim, os auxílios, diferentemente das contribuições, só poderão ser concedidos a entidades privadas sem fins econômicos. Os serviços que poderão ser prestados por meio desses auxílios estão definidos numa lista detalhada que beneficia atividades de elevado interesse público.

O artigo 48 do PLDO 2020 estabelece que depende de justificativa a concessão de todas as espécies de transferências a entidades privadas sem fins econômicos até aqui tratadas, além de uma série de condições que a beneficiária terá de cumprir para receber os recursos.

Vale pontuar que o limite mínimo de R$ 100 mil trazido pelo PLDO 2020 vale para todas as transferências a entidades privadas sem fins econômicos, independentemente da espécie de transferência (subvenção social, contribuições ou auxílios), verificadas as exceções previstas.

Adicionalmente, cumpre destacar que o Decreto Estadual nº 44.474, de 23 de maio de 2017, dispõe sobre normas relativas à formalização de parcerias entre a administração pública estadual e organizações da sociedade civil, mediante termos

de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação.

8 TRANSPARÊNCIA

No PLDO 2020, o Poder Executivo mantém a integralidade do texto do artigo 70 da LDO 2019, que determina a divulgação dos instrumentos orçamentários e relatórios de execução orçamentária e gestão fiscal no Portal da Transparência (www.portaldatransparencia.pe.gov.br).

O portal, recentemente reformulado, é um canal de comunicação com a população que disponibiliza informações do Governo do Estado de Pernambuco nas áreas de receitas, despesas, planejamento e orçamento, fiscalização e controle, além de acesso à informação.

No que tange ao processo de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos, cumpre destacar que será assegurada a realização de audiências públicas bem como o incentivo à participação popular.

Essas medidas estão alinhadas à perspectiva de atuação denominada gestão participativa e transformadora, voltada para a governança com transparência, responsabilidade fiscal, controle social e compromisso com a participação popular na definição de prioridades e na avaliação permanente das ações, como afirma o § 1º do artigo 2º do PLDO 2020.

Cabe apontar, por fim, que, enquanto o PLDO 2020 de Pernambuco concentra todas as disposições relativas à transparência em um único artigo, o PLDO 2020 da União apresenta um capítulo inteiro dedicado ao tema, contando com 14 artigos distribuídos em três seções. Essa comparação sugere que há espaço para avançar nas disposições que tratam sobre a transparência orçamentária na peça de diretrizes orçamentárias pernambucana.

9 ANEXO I - METAS FISCAIS

A LRF preconiza a elaboração do Anexo de Metas Fiscais (AMF) como parte integrante do PLDO. Nesse anexo, devem estar contidos demonstrativos que

contemplem diversas informações sobre gestão orçamentária, com destaque para:

- Metas fiscais anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública;
- Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
- Comparação das metas fiscais anuais com as fixadas nos três exercícios anteriores;
- Avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes de previdência geral e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador e dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;
- Estimativa e compensação da renúncia de receita;
- Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado;
- Estimativa das despesas com parcerias público-privadas (PPP).

Cada um desses demonstrativos será analisado a seguir, a começar pela definição das metas fiscais anuais, para o exercício de 2020 e para os dois subsequentes.

9.1. Metas Fiscais Anuais

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da STN, as metas representam a conexão entre o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento. São parâmetros que indicam os rumos da condução da política fiscal para os próximos exercícios e servem de indicadores para a promoção da limitação de empenho e de movimentação financeira.[28]

O AMF estabelece metas anuais de:

- Receitas;
- Despesas;

[28] Manual de Demonstrativos Fiscais, 10ª edição, página 60. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mdf>. Acesso em: 06/08/2019.

- Resultado nominal;
- Resultado primário;
- Montante da dívida pública.

As metas são definidas, em valores correntes e constantes, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes (artigo 4º, § 1º, da LRF).

O valor corrente é exposto em termos dos preços praticados no exercício financeiro a que ele se referir, ou seja, é o valor em termos nominais.

Valor constante é o valor corrente trazido para o ano anterior ao ano de referência da LDO depurando-se os efeitos da inflação, ou seja, é o valor em termos reais. Ele possibilita a comparação com os valores praticados no ano de tramitação do próprio PLDO, nesse caso, com o exercício de 2019.

Para 2020, o AMF do PLDO de Pernambuco prevê o seguinte:

Tabela 9 - Receitas, despesas, resultado e dívida (2020) Em R$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	2020			
	Valor Corrente (a)	Valor Constante	%PIB (a/PIB)x100	%RCL (a/RCL)x100
Receita Total	39.741.310,00	38.212.798,08	0,556	152,47
Receitas Primárias (I)	32.986.411,50	31.717.703,37	0,461	126,55
Despesa Total	39.741.310,00	38.212.798,08	0,556	152,47
Despesas Primárias (II)	32.283.623,30	31.041.945,48	0,451	123,86
Resultado Primário (I-II)	702.788,20	675.757,88	0,010	2,70
Resultado Nominal	279.700,90	268.943,17	0,004	1,07
Dívida Pública Consolidada	15.028.177,45	14.450.170,63	0,210	57,66
Dívida Consolidada Líquida	13.042.455,90	12.540.822,98	0,182	50,04

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 1 (PLDO 2020).

Conforme explicado, os valores correntes estão em termos nominais de 2020, ou seja, incluem a inflação projetada. Já os valores constantes tomam como base os valores praticados na economia no mês de julho de 2019.

Comparando-se os valores correntes e constantes apresentados no quadro, pode-se concluir que o governo estadual trabalha com uma previsão de inflação de 4% para 2020.

Quanto aos dados da tabela, a receita total foi estimada em R$ 39,74 bilhões.

Conforme o texto explicativo constante no AMF do PLDO 2020, o governo estima um crescimento aproximado de 6,4% da receita total do Estado para o próximo ano. Combinando-se essa variação nominal com a inflação projetada, conclui-se que a gestão estadual prevê um crescimento real de aproximadamente 2,4% de suas receitas totais em 2020.

A partir desse crescimento do volume de receita, Pernambuco espera obter um resultado primário positivo em 2020, com superávit estimado em R$ 702,79 milhões. O resultado primário é obtido por meio de diferença entre as receitas e as despesas primárias, as quais excluem ganhos ou gastos com operações de crédito, juros, amortização e outras receitas/despesas financeiras.

O resultado nominal, por sua vez, equivale ao resultado primário acrescido do saldo entre as receitas e despesas financeiras, sendo um indicativo da necessidade de financiamento do setor público. O PLDO em análise projeta um superávit nominal de R$ 279,70 milhões em 2020, apontando para uma redução do endividamento estadual.

Outras projeções que podem ser destacadas do AMF são a Dívida Consolidada (DC) e a Dívida Consolidada Líquida (DCL), sendo que ambas guardam estreita relação com as metas de resultado primário e nominal.

Por definição, a DC corresponde ao montante total das obrigações financeiras do estado, assumidas para amortização em prazo superior a doze meses, decorrentes de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito.[29] Já a DCL representa o montante da DC deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

A próxima tabela mostra a projeção dos principais dados trazidos pelo primeiro demonstrativo do AMF, considerando apenas os valores constantes, ou seja, baseados nos preços de julho de 2019.

[29] Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a 12 meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

Tabela 10 – Receitas, despesas, resultado e dívida (2020-2022) R$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	Valores constantes			Variação % (2020-2022)
	2020	2021	2022	
Receita Total	38.212.798	38.514.738	38.935.874	1,9%
Receitas Primárias (I)	31.717.703	32.115.750	32.445.663	2,3%
Despesa Total	38.212.798	38.514.738	38.935.874	1,9%
Despesas Primárias (II)	31.041.945	31.441.381	31.669.988	2,0%
Resultado Primário (I-II)	**675.758**	**674.370**	**775.675**	14,8%
Resultado Nominal	**268.943**	**389.563**	**489.485**	82,0%
Dívida Pública Consolidada	14.450.171	12.970.750	11.991.347	-17,0%
Dívida Consolidada Líquida	12.540.823	10.940.104	10.125.814	-19,3%

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 1 (PLDO 2020).

Pode-se perceber que, após o severo período de recessão econômica experimentada em anos recentes, o Governo do Estado espera certa estabilidade nas contas públicas para os próximos três anos. Em termos reais, as receitas e despesas estaduais devem crescer em torno de 1% ao ano no período.

A consolidação dessa recuperação econômica, conforme as projeções apontadas, é a base para a evolução dos superávits primário e nominal esperados para o próximo triênio e, simultaneamente, para redução do endividamento estatal.

9.2. Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior

O segundo demonstrativo do AMF do PLDO 2020 faz a avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício de 2018.

Tabela 11 – Cumprimento das metas de 2018 R$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	I - Metas Previstas na LDO 2018 (a)	II - Metas Realizadas em 2018 (b)	Variação (II-I)	
			Valor (c) = (b-a)	% (c/a)*100
Receita Total	33.855.205	29.806.434	-4.048.771	-11,96%
Receitas Primárias (I)	32.255.666	29.017.674	-3.237.992	-10,04%
Despesa Total	33.855.205	29.684.060	-4.171.145	-12,32%
Despesas Primárias (II)	32.417.620	28.164.629	-4.252.991	-13,12%
Resultado Primário (I-II)	**-161.954**	**852.945**	**1.014.899**	**-626,66%**
Resultado Nominal	**206.170**	**310.530**	**104.360**	**50,62%**
Dívida Pública Consolidada	16.015.429	15.708.982	-306.447	-1,91%
Dívida Consolidada Líquida	13.601.437	14.133.950	532.513	3,92%

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 2 (PLDO 2020).

A tabela 11evidencia que o resultado primário realizado superou a meta traçada para o exercício de 2018. Enquanto a LDO 2018 havia previsto um déficit primário de R$ 161,95 milhões, o Governo do Estado apurou um superávit de R$ 852,94 milhões. Ou seja, o resultado aferido foi 6,2 vezes melhor que a meta prevista.

Importante notar que esse resultado não foi alcançado por um aumento da arrecadação de receitas primárias, que ficaram 10% aquém da previsão. Em verdade, foi o comportamento das despesas primárias que mais impactou o resultado obtido, visto que atingiram um montante 13,1% abaixo do previsto.

Enquanto o resultado primário realizado em 2018 foi bastante melhor que a meta traçada, o resultado nominal representou uma expansão da dívida fiscal maior do que a prevista originalmente pela LDO 2018. Ou seja, o resultado nominal foi deficitário em um montante maior do que a meta traçada para o exercício em questão.

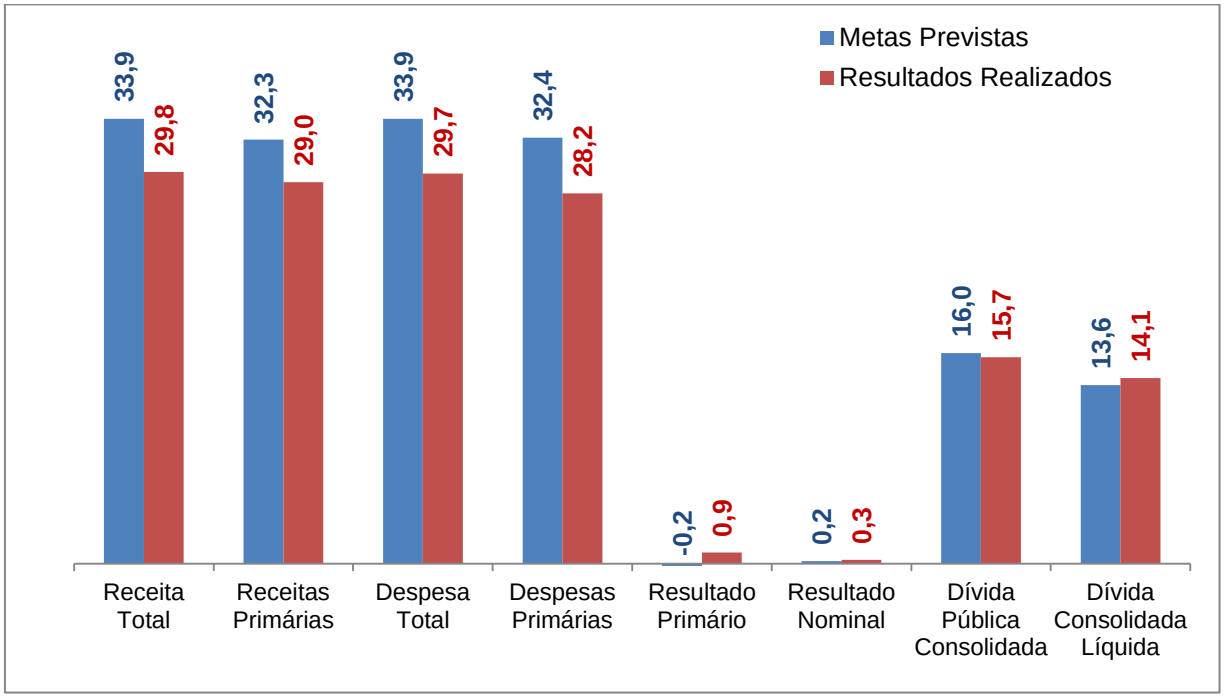
Faz-se necessário esclarecer que, pelo critério[30] adotado na LDO 2018, resultados nominais positivos indicavam déficits nominais, ou uma expansão da dívida fiscal líquida. Segundo o critério adotado a partir do PLDO 2020, um resultado

[30] Diferentemente de anos anteriores, o PLDO 2020 passou a adotar o critério “acima da linha” para o cálculo do Resultado Nominal, o qual equivale ao resultado primário acrescido do saldo entre receitas e despesas financeiras. O critério anterior, chamado de “abaixo da linha”, representava a diferença do saldo da dívida fiscal líquida em relação ao exercício anterior.

nominal positivo passa a indicar superávit nominal, mas essa nova metodologia vale apenas para as metas futuras, a partir de 2020.

As metas previstas e os resultados alcançados em 2018 estão sintetizados no gráfico subsequente:

Gráfico 2 – Metas de 2018: metas X realizado R$ bilhões



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 2 (PLDO 2020).

Em resumo, esse demonstrativo revela que:

- As receitas totais ficaram 12% aquém do previsto para 2018, enquanto as despesas totais foram 12,3% abaixo do projetado, acarretando um superávit orçamentário.
- As despesas primárias foram 13,1% menor que o valor previsto, mais do que compensando o impacto negativo de 10% nas receitas primárias. Esse fator resultou na geração de um significativo superávit primário, bastante superior à meta de déficit prevista na LDO 2018.
- A DC e a DCL fecharam o exercício de 2018 com comportamentos opostos. Enquanto a DC ficou abaixo da meta traçada, a DCL findou o exercício em patamar acima do projetado.

9.3. Demonstrativo das metas anuais e dos três exercícios anteriores

A LRF exige que o AMF contenha demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional.[31]

É importante ressaltar que esse demonstrativo de exercícios anteriores considera as metas fixadas pelas respectivas LDOs, e não o resultado obtido ao final de cada exercício. Seu objetivo é dar transparência para uma melhor avaliação da política fiscal do ente federativo, de forma a permitir a análise da política fiscal em uma linha do tempo, explicitando as perspectivas futuras da gestão estadual.

O PLDO 2020 faz isso no terceiro demonstrativo do AMF, denominado de "metas fiscais atuais comparadas com as fixadas nos três exercícios anteriores".

As informações podem ser sintetizadas na tabela seguinte, construída com valores constantes de junho de 2019 para possibilitar a comparação temporal.

Tabela 12 – Metas atuais e de exercícios anteriores Em R$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Receita Total	34.341.222	34.994.909	37.259.326	38.212.798	38.514.738	38.935.874
Receitas primárias (I)	32.583.258	33.341.523	35.755.214	31.717.703	32.115.750	32.445.663
Despesa Total	34.341.222	37.062.237	37.259.326	38.212.798	38.514.738	38.935.874
Despesas primárias (II)	32.859.493	33.508.929	35.857.238	31.041.945	31.441.381	31.669.988
Resultado primário (III) = (I-II)	-276.235	-167.406	-102.024	675.758	674.370	775.675
Resultado nominal*	-790.049	-213.111	700.235	268.943	389.563	489.485
Dívida pública consolidada	18.277.148	16.554.574	15.884.757	14.450.171	12.970.750	11.991.347
Dívida consolidada líquida	15.804.757	14.059.317	14.103.405	12.540.823	10.940.104	10.125.814

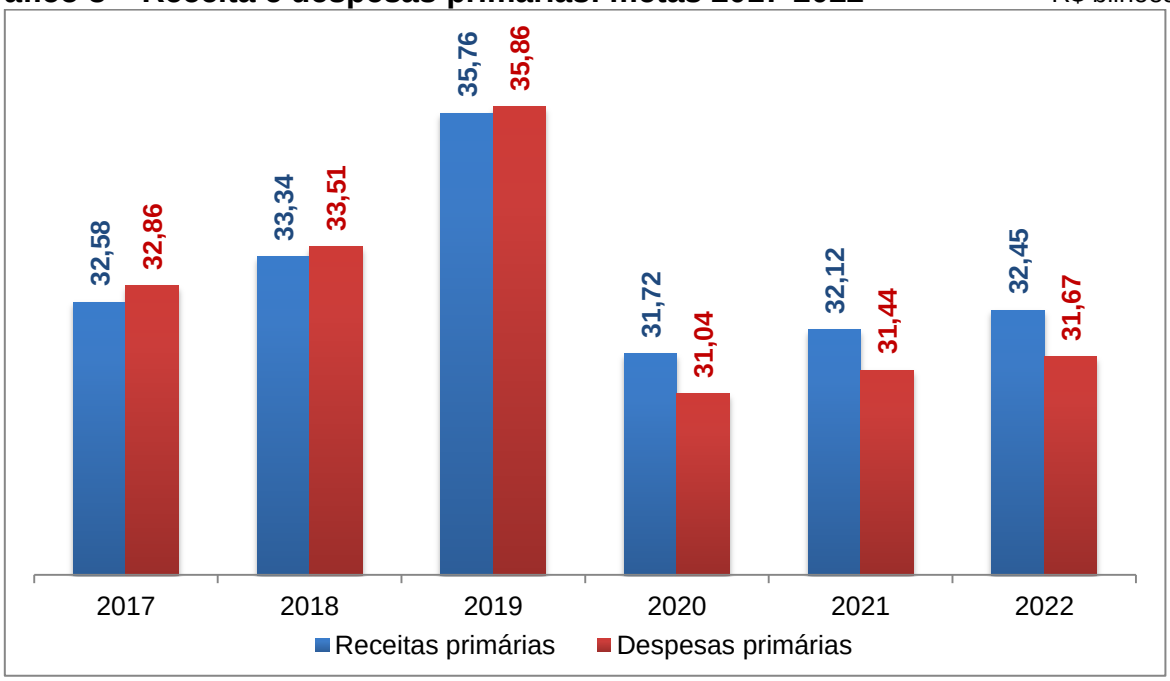
Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 3 (PLDO 2020).
* Os sinais dos valores dos exercícios 2017, 2018 e 2019 foram ajustados para compatibilizar com o critério adotado a partir de 2020. Assim sendo, valores positivos indicam superávits nominais e valores negativos indicam déficits nominais.

[31] Artigo 4º, § 2º, inciso II, da LRF.

Pelos dados acima, percebe-se que, depois de um período de grande instabilidade entre 2017 e 2019, Pernambuco mantém um viés positivo na fixação das suas metas fiscais para o próximo triênio.

O gráfico abaixo traz a evolução das metas traçadas para as receitas primárias e as despesas primárias entre 2017 e 2022.

Gráfico 3 – Receita e despesas primárias: metas 2017-2022 R$ bilhões



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 3 (PLDO 2020).

Pode-se observar que as metas para 2020 representam um grande recuo no orçamento estadual em comparação aos anos anteriores. Esse movimento deve-se, provavelmente, à grande divergência entre as metas traçadas para 2018 e o resultado efetivamente aferido, bem como do comportamento do exercício de 2019 até aqui. O ajuste observado nas metas para o próximo triênio parece estar mais alinhado com a realidade das finanças estaduais.

Vê-se, também, que o Estado espera gerar sucessivos superávits primários nos próximos anos. É possível inferir que essa expectativa se dá mais por uma perspectiva de redução da despesa pública do que por uma melhora da receita.

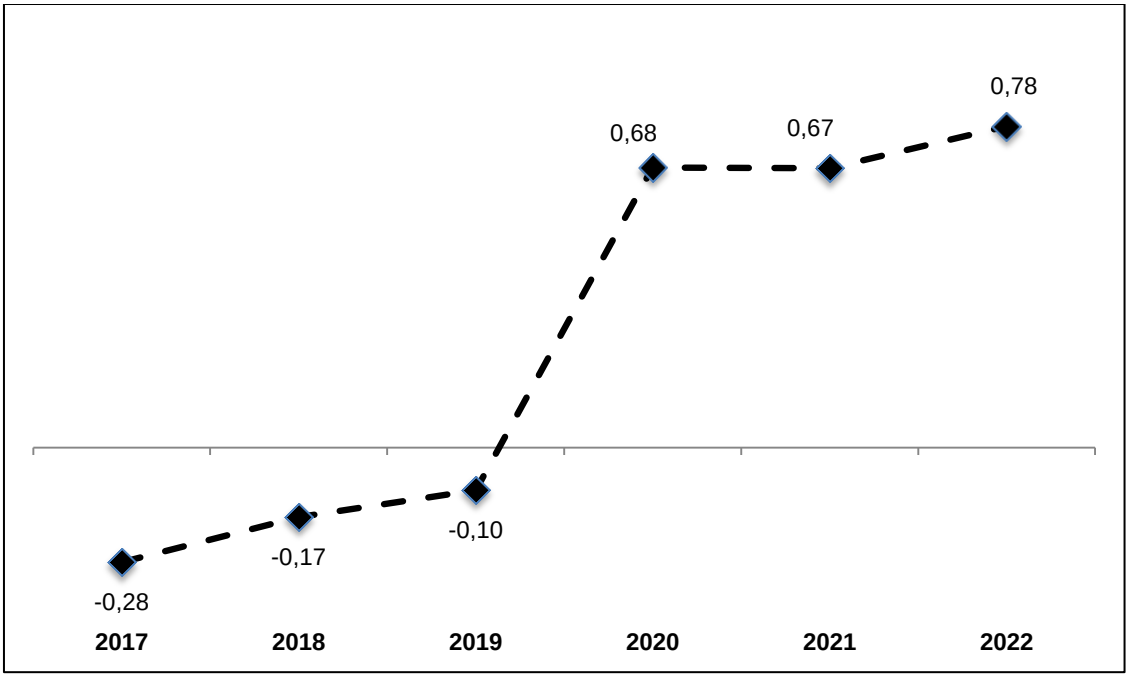
Esse cenário está alinhado à exposição do governo no próprio PLDO 2020, a qual revela que se “exigirá dos diversos Poderes do Estado a preservação das

políticas de Controle e Contingenciamento de Gastos, as quais deverão ser mantidas e aprimoradas nos próximos exercícios".

O próximo gráfico mostra que o resultado primário previsto para 2020 significa uma inflexão nas expectativas da gestão estadual em relação às LDOs de exercícios anteriores. Após o estabelecimento de metas primárias deficitárias por três anos consecutivos, projeta-se a retomada da trajetória de superávits primários a partir de 2020.

Gráfico 4 – Meta de Resultado Primário

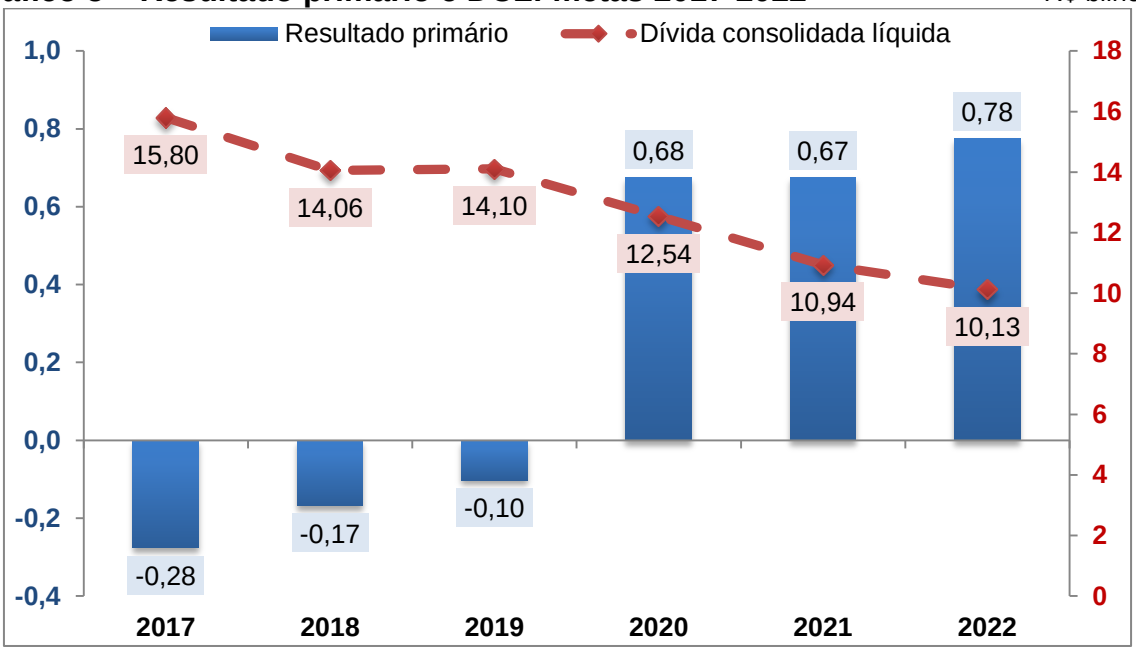
R$ bilhões



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 3 (PLDO 2020).

Interessante notar, por fim, que a contínua melhora projetada para os resultados primários está intrinsecamente ligada à expectativa de redução do estoque da dívida pública. Nesse sentido, o gráfico seguinte traz a comparação entre o comportamento do resultado primário projetado e o da DCL, para o período entre 2017 e 2022.

Gráfico 5 – Resultado primário e DCL: metas 2017-2022 R$ bilhões



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 3 (PLDO 2020).

Conforme esclarece o MDF, "o resultado primário pode ser entendido (...) como o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública". Não é coincidência, portanto, que a perspectiva de melhora do resultado primário, com o restabelecimento de superávits a partir de 2020, seja simultânea a uma contínua redução da dívida pública, aqui expressa pela DCL.

9.4. Avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS

O 6º demonstrativo do anexo de metas fiscais do PLDO 2020 trata da avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS). Segundo o MDF[32], o objetivo do demonstrativo é atender ao estabelecido no artigo 4°, § 2°, inciso IV, alínea "a", da LRF, que assim dispõe:

> Art. 4° [...]
> § 2° O Anexo [de Metas Fiscais] conterá, ainda:
> [...]
> IV - avaliação da situação financeira e atuarial:
> a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

[32] Manual de Demonstrativos Fiscais, 10ª edição, página 125. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mdf>. Acesso: 07/08/2019.

Antes de analisar os dados, é importante diferenciar a avaliação financeira e a atuarial. A primeira trata do resultado entre receitas e despesas ligadas ao RPPS em determinado exercício, o que pode acarretar em um déficit ou em um superávit previdenciário.

Já a avaliação atuarial leva em consideração uma projeção de longo prazo das receitas e despesas previdenciárias, tomando como base diversas variáveis, a exemplo da expectativa de vida da população, dos requisitos atuais para concessão de aposentadoria, da quantidade de servidores efetivos ativos e inativos, etc.

Quanto à situação financeira, o quadro mais importante do demonstrativo em análise é o que traz as receitas e as despesas previdenciárias do RPPS estadual:

Tabela 13 – Receitas e despesas previdenciárias do regime próprio de previdência dos servidores – 2016 a 2018 R$ 1,00

RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS - RPPS	**2016**	**2017**	**2018**
RECEITAS CORRENTES (I)	2.440.178.414,48	2.888.270.025,40	3.151.256.603,39
DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS - RPPS	**2016**	**2017**	**2018**
ADMINISTRAÇÃO (IV)	17.598.740,47	18.955.425,86	17.737.111,28
PREVIDÊNCIA (V)	4.520.671.203,99	5.361.825.185,25	5.735.965.444,30
TOTAL DAS DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS DO RPPS (VI=IV+V)	4.538.269.944,46	5.380.780.611,11	5.753.702.555,58
RESULTADO PREVIDENCIÁRIO (VII= III-VI)	**-2.098.091.529,98**	**-2.492.510.585,71**	**-2.602.445.952,19**
APORTES DE RECURSOS PARA O PLANO FINANCEIRO DO RPPS	**2016**	**2017**	**2018**
Recursos para Cobertura de Insuficiências Financeiras	1.998.145.215,36	2.449.508.802,70	2.499.657.559,04

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2020).

Os dados acima demonstram o caráter deficitário do RPPS pernambucano nos últimos anos. Somente em 2018, o déficit previdenciário foi equivalente a 45,23% do total de despesas do regime. Em outras palavras, quase metade dos gastos ligados ao RPPS não foi financiada com as receitas previdenciárias, essencialmente representadas pela soma das contribuições individuais e patronais.

O crescimento acentuado do déficit em 2017 (quando comparado a 2016) pode ser explicado pelo peso que o incremento percentual da despesa tem sobre o resultado previdenciário. Em termos nominais, a receita cresceu 18,36% em 2017, enquanto a despesa aumentou 18,56%.

Já em 2018, mesmo com o crescimento das receitas de 9,11%, maior que os 6,93% das despesas, houve piora no resultado previdenciário. Esse fato aconteceu porque as despesas têm maior influência sobre o déficit, que cresceu 4,41%.

Buscando analisar de forma mais detalhada os motivos que levaram à necessidade de cobertura de insuficiência financeira da previdência estadual, serão apresentadas, a seguir, explicações a respeito das estatísticas da base cadastral dos ativos, inativos e pensionistas que compõem o sistema previdenciário pernambucano.

9.4.1. Estatísticas da Base Cadastral

A base cadastral apresenta o custo médio mensal e o número de participantes do RPPS, segregando as informações entre os ativos e beneficiários (aposentados e pensionistas).

De acordo com o PLDO 2020, em dezembro de 2018, o número total de participantes do RPPS era de **195.947**, sendo 52,17% ativos e 47,83% beneficiários (aposentados e pensionistas).

O demonstrativo segrega o quantitativo de servidores ativos e aposentados em três categorias: servidores comuns, ocupantes de cargos de magistério (professores) e militares.

Tabela 14 - Número de servidores/aposentados, remuneração/benefício médio e idade estimada para concessão de aposentadoria

Categoria	Item	Ativos (A)	Aposentados (B)	A/B
Comuns	Quantidade	57.800	27.461	2,10
	Remuneração/Benefício médio	5.661,18	5.091,98	1,11
	Idade Estimada para Aposentadoria	60,8	-	-
Professores	Quantidade	22.238	29.930	**0,74**
	Remuneração/Benefício médio	3.984,10	3.545,26	1,12
	Idade Estimada para Aposentadoria	55,7	-	-
Militares	Quantidade	22.190	13.441	1,65
	Remuneração/Benefício médio	5.152	6.708	**0,77**
	Idade Estimada para Aposentadoria	55,5	-	-

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2020).

Os dados expostos demonstram relevantes diferenças entre as categorias de servidores públicos do estado. Entre elas, destacam-se:

- A razão entre ativos e aposentados é muito menor em relação aos profissionais do magistério (0,74), o que significa que há menos ativos para contribuir para cobrir as despesas com aposentados. Esse fato pode ser explicado por dois fatores: a baixa idade estimada para aposentadoria dos professores (55,7 anos) e o número relevante de contratados por tempo determinado (que não integram o RPPS) na área da educação.[33]
- A remuneração dos aposentados militares é maior que a dos ativos, o que não é observado nas outras categorias. A explicação para o fato está no art. 49, inciso II da Lei Estadual nº 6.783, de 16 de outubro de 1974, que garante ao militar, desde que conte com mais de 30 anos de serviço, a percepção de remuneração correspondente ao grau hierárquico superior na transferência para a inatividade.
- A idade média estimada para concessão de aposentadoria aos servidores comuns é cinco anos maior que a de professores e militares.

Além desses dados, é importante adicionar à análise do RPPS a quantidade e o valor dos benefícios dos pensionistas. Nesse caso, os dados do PLDO segregam as informações entre civis e militares, como demonstrado a seguir:

Tabela 15 - Número de servidores/aposentados, remuneração/benefício médio e idade estimada para concessão de aposentadoria

Categoria	Item	Ativos (A)	Pensionistas (B)	A/B
Civis	Quantidade	80.038	16.191	4,94
	Remuneração/Benefício médio	5.661,18	4.369,61	1,30
	Idade Estimada para Aposentadoria	60,8	-	-
Militares	Quantidade	22.190	6.696	**3,31**
	Remuneração/Benefício médio	5.152	4.334	1,19
	Idade Estimada para Aposentadoria	55,5	-	-

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2020).

[33] Em dezembro de 2018, eram 14.632 professores temporários, segundo portal da Transparência do Estado de Pernambuco.

Analisando o equilíbrio financeiro do RPPS, considerando o número de ativos e pensionistas, observa-se que, mais uma vez, o regime especial dos militares acaba contribuindo mais para o déficit previdenciário. A diferença está na quantidade de 3,31 ativos militares para cada pensionista, valor que está abaixo da relação de 4,94 encontrada no regime aplicado aos civis.

9.4.2. Valores Resultantes da Avaliação Atuarial

Quanto à avaliação atuarial, que busca fornecer informações a respeito da projeção do sistema previdenciário em longo prazo, é possível observar a dívida previdenciária do estado de Pernambuco a partir dos dados constantes do PLDO 2020:

Tabela 16 – Projeção atuarial das receitas e despesas do Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado de Pernambuco

Benefício	Pessoal Civil (em R$)	Pessoal Militar (em R$)	Total (em R$)
Benefícios Concedidos (aposentados e pensionistas em 31/12/2018)			
1) Aposentadorias	50.817.157.944	25.089.795.625	**75.906.953.569**
2) Pensões por Morte	25.531.675.072	14.017.712.595	**39.549.387.667**
3) Benefícios Concedidos (1+2)	**76.348.833.016**	**154.563.849.456**	**230.912.682.472**
Benefícios a Conceder (futuros aposentados e pensionistas)			
4) Aposentadorias	125.489.811.147	37.664.870.157	**163.154.681.304**
5) Pensões	31.785.807.266	5.379.568.390	**37.165.375.656**
6) Benefícios a Conceder (4+5)	**76.348.833.016**	**43.044.438.547**	**119.393.271.563**
7) Custo Total (3+6)	**152.697.666.032**	**197.608.288.003**	**350.305.954.036**
Receitas Previdenciárias			
8) Receitas de contribuições futuras	36.695.183.249	10.870.863.749	**47.566.046.998**
9) Receitas de contribuições sobre benefícios concedidos	2.662.071.174	1.064.141.058	**3.726.212.232**
10) Receita Total (8+9)	**39.357.254.423**	**11.935.004.807**	**51.292.259.230**
Resultado Atuarial			
11) Resultado Atuarial (10-7)	**-113.340.411.609**	**-185.673.283.196**	**-299.013.694.806**

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2020).

A tabela informa que o estado de Pernambuco possui um passivo atuarial equivalente a R$ 350,30 bilhões. Porém, o balanço atuarial do RPPS

pernambucano[34] também apresenta a projeção de receitas e de compensações financeiras, que totalizam R$ 51,29 bilhões.

Dessa forma, o déficit atuarial previsto é de R$ 299,01 bilhões, que deve ser quitado por meio dos recursos extraprevidenciários arrecadados ao longo dos próximos anos.

Numa análise mais aprofundada desse passivo atuarial, pode-se observar que, entre as premissas definidas na avaliação, não foi adotada hipótese de novas entradas ou gerações futuras (reposição da massa salarial). Esse critério foi adotado porque a projeção considera que deve haver instituição de novo regime previdenciário, o que fará com que novos servidores sejam vinculados a outro fundo previdenciário, diferente do atual.

De fato, a Lei Complementar Estadual nº 258/2013 autorizou a criação de um novo fundo previdenciário no estado de Pernambuco. Porém, a mencionada norma não permitiu a inclusão dos militares na mudança.

Assim, a avaliação acabou por supervalorizar o passivo atuarial, já que, pelo menos em relação aos militares, poderá haver reposição da massa dos servidores que passarem para a inatividade.

9.4.3. Projeções Atuariais

A projeção atuarial representa o fluxo anual das receitas e despesas previdenciárias, do resultado previdenciário e do saldo financeiro para um período mínimo de 75 anos.

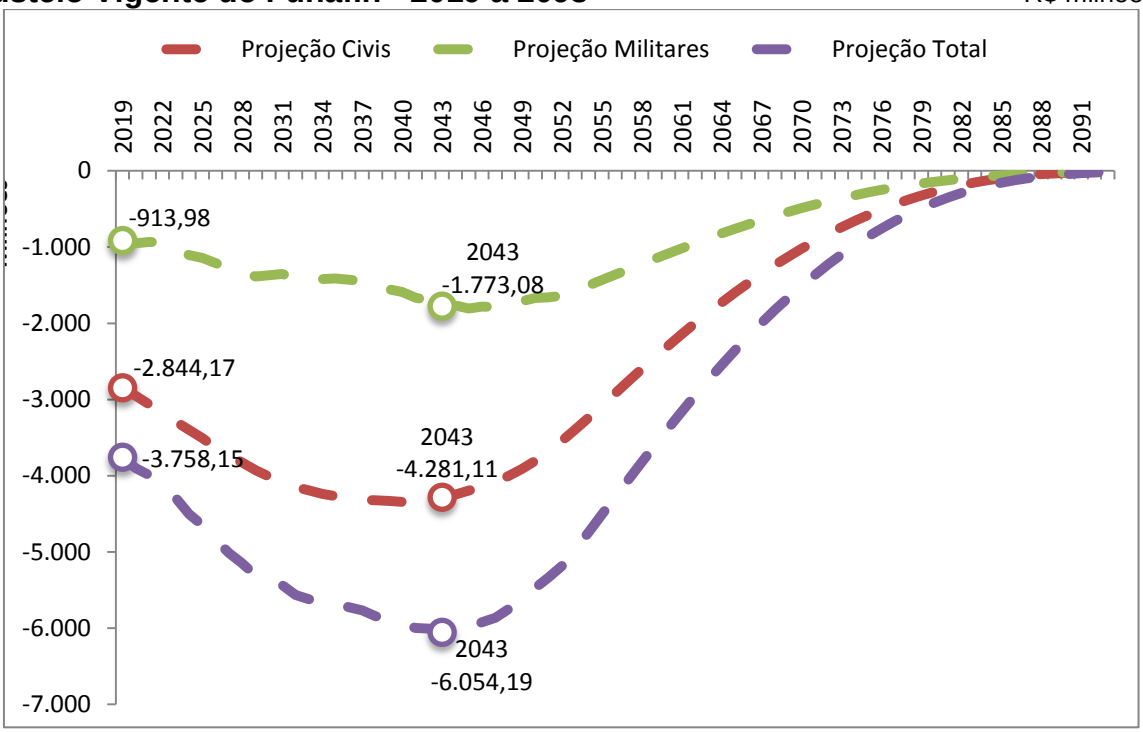
A finalidade da publicação desses dados é dar transparência à projeção atuarial do regime de previdência no longo prazo. Essa avaliação procura dimensionar o impacto fiscal no ente com o passar do tempo e auxilia o planejamento da necessidade de financiamento do RPPS.

O gráfico seguinte sintetiza os dados da projeção atuarial encontrada no PLDO 2020:

[34] O balanço também está incluído no 6º demonstrativo do anexo de metas fiscais do PLDO 2020.

Gráfico 6 – Projeções de resultado previdenciário considerando o Plano de Custeio Vigente do Funafin - 2019 a 2093

R$ milhões



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2020).

Analisando o gráfico, nota-se que há previsão para crescimento do déficit nos próximos anos, atingindo, em 2043, o maior valor da série: R$ 6,05 bilhões negativos.

Apesar disso, como já afirmado anteriormente, entre as premissas para o cálculo atuarial, não foram consideradas novas entradas para o regime atual.

Por conta dessa premissa, a projeção das receitas previdenciárias prevê a gradual extinção de quaisquer contribuições ao fundo em funcionamento, elevando o déficit atuarial.

Considerando somente os servidores civis, se houver instituição da previdência complementar estadual, a previsão é de atingir o resultado mais negativo em 2043 (R$ 4,28 bilhões).

Por outro lado, o valor de R$ 3,76 bilhões previstos para 2019 está consideravelmente divergente dos R$ 2,79 bilhões projetados no último Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), referente ao terceiro bimestre do exercício corrente. O principal motivo para a diferença está na previsão de

aposentadorias para o ano: segundo o PLDO 2020, seriam 14 mil novos aposentados.

Para explicar o número, é importante informar que o demonstrativo considera para o cálculo da data de entrada em aposentadoria programada, como regra geral, a idade média de aposentadoria com proventos integrais e com proventos proporcionais. Para os professores, estabeleceram-se as idades mínimas de 57,5 anos para homens e 52,5 anos para mulheres, por conta das idades de aposentadoria que vêm sendo registradas pelo estado. Para os militares, a hipótese adotada foi a de ingresso imediato à inatividade, assim que houver cumprimento dos requisitos mínimos.

Assim, nota-se que a projeção supervaloriza o valor das aposentadorias concedidas. Verifica-se que há baixas expectativas de que os valores publicados no PLDO 2020 sejam, de fato, os aferidos ao final de 2019.

Apesar de todas as ressalvas comentadas, o demonstrativo revela a necessidade de haver um planejamento financeiro de longo prazo para cobrir os sucessivos déficits projetados.

9.4.4. Fundo de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco (Funaprev) e o Regime de Previdência Complementar

Com o objetivo de equacionar o déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores, o Governo do Estado de Pernambuco aprovou a Lei Complementar Estadual nº 258/2013, que estabelece o regime de capitalização para os novos servidores do estado, e a Lei Complementar Estadual nº 257/2013, que institui o Regime de Previdência Complementar.

Assim, a LC nº 258/2013 determina que, a partir da efetiva implantação do Regime de Previdência Complementar, todos os novos servidores, exceto militares, serão vinculados a um plano capitalizado denominado Funaprev. Aqueles que tiverem remunerações superiores ao teto do Regime Geral de Previdência Social poderão, voluntariamente, vincular-se a uma Previdência Complementar, com direito a uma contribuição patronal.

Apesar disso, o Regime de Previdência Complementar ainda não foi implantado, logo a avaliação atuarial ora em análise não trouxe informações que dizem respeito ao Funaprev.

É importante mencionar, ainda, que a redação atual da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 06/2019, aprovada em segundo turno na Câmara dos Deputados, prevê a exigência da implantação do novo sistema previdenciário em até dois anos, a contar da entrada em vigor da emenda, caso seja aprovada nos termos originais.

Por outro lado, a mesma PEC não define regras gerais para concessão de aposentadoria dos servidores estaduais e municipais, como idade, tempo de contribuição e valor dos benefícios.

9.5. Estimativa e compensação da renúncia de receita

O Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita atende ao comando previsto no artigo 4º, § 2º, inciso V, da LRF. O MDF determina que o demonstrativo será acompanhado da análise dos critérios estabelecidos para as renúncias de receitas e suas respectivas compensações.[35]

Nos termos do MDF - Anexo de Metas Fiscais, a renúncia compreende incentivos fiscais, anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

O MDF explana que o demonstrativo identifica os tributos com previsão de renúncias de receita, indicando: a modalidade de renúncia; os setores, programas e beneficiários a serem favorecidos; a previsão da renúncia no ano de referência da LDO (2020) e nos dois exercícios seguintes (2021 e 2022); e as medidas de compensação pela perda prevista de receita com a renúncia.

Segue abaixo a transcrição do Demonstrativo de Estimativa e Compensação

[35] Manual de Demonstrativos Fiscais, 10ª edição, página 133. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mdf>. Acesso em: 06/08/2019.

da Renúncia de Receita, com o valor estimado para os exercícios de 2020 a 2022:

Tabela 17 – Estimativa e compensação da renúncia de receita R$ milhares

Tributo	Modalidade	Setores/ programas/ beneficiários	Mesorre-gião	%	Renúncia de receita prevista			Compensação
					2020	2021	2022	
ICMS	Crédito presumido e redução de base de cálculo	Atividade Portuária/Peap	RMR	91%	32.785,57	30.017,10	27.248,62	Ampliação da base tributária por meio do aperfeiçoamento dos processos de fiscalização e de acompanhamen-to dos contribuintes.
			Mata	8%	3.009,32	5.466,75	7.924,18	
			Agreste	0%	28,57	70,63	112,70	
			Sertão	0%	29,37	37,38	45,39	
			São Francisco	0%				
			Total	**100%**	**35.852,83**	**35.591,86**	**35.330,89**	
	Crédito presumido e diferimento	Setor de Calçados/ Procalçado	RMR	0%				
			Mata	19%	1.006,81	1.440,85	1.874,90	
			Agreste	1%	54,90	78,43	101,96	
			Sertão	0%				
			São Francisco	80%	4.183,15	4.321,82	4.460,49	
			Total	**100%**	**5.244,86**	**5.841,10**	**6.437,35**	
	Crédito presumido, diferimento e aproveita-mento do saldo devedor	Setor Automotivo/ Prodeauto	RMR	0%	19,06	1.568,05	3.117,04	
			Mata	100%	1.139.122,19	1.294.000,08	1.448.877,97	
			Agreste	0%				
			Sertão	0%				
			São Francisco	0%				
			Total	**100%**	**1.139.141,25**	**1.295.568,13**	**1.451.995,01**	
	Crédito presumido e diferimento	Setores Industrial e Comercial Atacadista/ Prodepe	RMR	73%	681.371,61	559.796,17	438.220,72	
			Mata	23%	210.137,73	203.575,65	197.013,56	
			Agreste	3%	27.067,04	12.851,79	52.770,62	
			Sertão	1%	6.351,55	895,32	4.560,91	
			São Francisco	0%	3.584,21	1.493,49	6.571,19	
			Total	**100%**	**928.512,14**	**778.612,42**	**699.137,00**	
	Crédito presumido	Setor Industrial/Proin d	RMR	83%	4.098,95	11.574,85	19.050,74	
			Mata	4%	187,52	274,58	361,64	
			Agreste	13%	635,36	560,26	485,16	
			Sertão	1%	26,82	246,39	519,60	
			São Francisco	0%				
			Total	**100%**	**4.948,65**	**12.656,08**	**20.417,14**	
TOTAL					**2.113.699,73**	**2.128.269,59**	**2.213.317,39**	
Demais					183.799,98	185.066,92	192.462,38	
TOTAL					**2.297.499,71**	**2.313.336,51**	**2.405.779,77**	

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 7 (PLDO 2020).

O valor previsto para 2020 é equivalente a 9,6% da última RCL divulgada (referente ao período compreendido entre julho de 2018 e junho de 2019). Para efeitos comparativos, o percentual é maior que os 5,86% previstos para o estado do Ceará e menor que os 11,35% do estado da Bahia.

Tabela 18 – Estimativa da renúncia de receita e RCL R$ milhares

	Renúncia prevista PLDO 2020 (a)	RCL (jul 2018-jun 2019) (b)	% Renúncia Prevista/RCL (a/b)
Pernambuco	2.297.499	23.785.720	**9,66%**
Bahia	3.789.679	33.368.144	**11,35%**
Ceará	1.204.062	20.520.043	**5,86%**

Fontes: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 7 (PLDO 2020) e RREOs do 3º bimestre 2019.

Por fim, no que tange ao total de renúncia de receita prevista, observa-se que a previsão para o ano de 2020 é 2,46% superior ao previsto para o ano de 2019 e, no ano de 2021, a previsão consignada é maior em 0,69% com relação ao ano imediatamente anterior.

9.6. Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado

A LRF considera obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.[36]

Dessa forma, para atender ao conceito legal, a despesa será considerada obrigatória de caráter continuado quando:

- Deriva de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo;
- Perdure por período superior a dois exercícios.

O demonstrativo em tela tem o objetivo de dar transparência às novas despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC) previstas e indicar o aumento permanente de receita ou a redução permanente de despesa que compensarão essas despesas. Essa avaliação servirá para mensurar o impacto nas metas fiscais estabelecidas pelo ente, além de orientar a elaboração da LOA.[37]

Em síntese, o demonstrativo apresenta os seguintes valores:

[36] Artigo 17 da LRF.
[37] Manual de Demonstrativos Fiscais – 10ª edição, pág. 145. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mdf>. Acesso em: 08/08/2019.

Tabela 19 – Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado - DOCC

R$ 1,00

Eventos	Valor previsto LDO 2019	Valor previsto PLDO 2020	Variação
Aumento Permanente da Receita	1.566.839.857,70	1.831.989.500,00	16,9%
(-) Transferências Constitucionais	140.888.774,00	343.210.300,00	143,6%
(-) Transferências ao Fundeb	220.924.317,00	229.874.000,00	4,1%
Saldo Final do Aumento Permanente de Receita (I)	1.205.026.766,70	1.258.905.200,00	4,5%
Redução Permanente de Despesa (II)	0	0	-
Margem Bruta (III) = (I+II)	1.205.026.766,70	1.258.905.200,00	4,5%
Saldo Utilizado da Margem Bruta (IV)	1.205.026.766,70	1.258.905.200,00	4,5%
Novas DOCC	1.205.026.766,70	1.258.905.200,00	4,5%
Novas DOCC geradas por PPP	0	0	-
Margem Líquida de Expansão de DOCC (V) = (III-IV)	0	0	-

Fontes: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 8 (PLDO 2020) e LDO 2019.

O PLDO em análise projeta um aumento permanente da receita no exercício de 2020 de R$ 1,83 bilhão, incremento de 16,9% em relação ao valor projetado na LDO 2019 (R$ 1,57 bilhão). O demonstrativo esclarece que essa previsão foi elaborada conforme expectativas de crescimento real da atividade econômica, não sendo consideradas novas alterações de alíquota para o exercício de referência.

São descontadas do aumento da receita as deduções decorrentes de transferências constitucionais e aquelas destinadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Note-se que a projeção para o aumento de transferências constitucionais mais do que dobrou em relação à LDO anterior.

O quadro aponta, por fim, uma expansão de R$ 1,26 bilhão em DOCC, valor 4,5% superior àquele previsto na LDO 2019. Segundo o demonstrativo, todo esse montante será utilizado para a cobertura do crescimento vegetativo das despesas obrigatórias.

9.7. Demonstrativo da estimativa das Parcerias Público-Privadas

O demonstrativo trata do valor das despesas com as contraprestações anuais, tendo como referência os anos de 2020 a 2022. Segue tabela retirada do

demonstrativo da estimativa das parcerias público-privadas:

Tabela 20 - Despesas com as contraprestações anuais dos projetos de Parcerias Público-Privadas (2020 a 2022) R$ 1,00

Projetos de Parcerias Público-Privadas (PPP)	Modalidade	Despesas com as contraprestações anuais*		
		2020	2021	2022
I - Ponte e Sistema Viário do Projeto Praia do Paiva	Patrocinada	2.677.819,15	3.051.022,93	3.266.343,18
II - Cidade da Copa 2014	Administrativa (Recisão)	30.888.426,25	30.203.603,75	30.029.919,00
Total		33.566.245,40	33.254.626,68	33.296.262,18

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 9 (PLDO 2020).
Nota: O item II refere-se a um cumprimento de pagamento de parcelas estabelecidas conforme instrumento de rescisão consensual do contrato da PPP Arena da Copa 2014.

A tabela acima evidencia que o Estado de Pernambuco projeta certa estabilidade nos gastos com PPP para os próximos exercícios. A despesa total prevista para o exercício de 2022 é apenas 0,8% menor que a projeção para 2019.

Nota-se, entretanto, que as despesas com as contraprestações da PPP da Ponte e Sistema Viário do Projeto Praia do Paiva estão previstas para aumentarem 22% no período.

O valor global das despesas com esse tipo de parceria reduz-se no período por conta da previsão de diminuição de 2,8% nos gastos com a Cidade da Copa 2014, a qual representa mais de 90% dos gastos do Estado com PPPs.

No que tange especificamente à Cidade da Copa 2014, cumpre ressaltar que a previsão diz respeito aos valores pactuados no instrumento particular de rescisão consensual de contrato de concessão administrativa celebrado entre o Estado de Pernambuco e a Arena Pernambuco Negócios e Investimentos S/A, consignado em junho de 2016.

10 ANEXO II - RISCOS FISCAIS

Seguindo a exigência disposta no § 3°, do artigo 4°, da LRF, o PLDO 2020 de Pernambuco, apresenta o Anexo de Riscos Fiscais.

Segundo o MDF, entende-se como riscos fiscais a possibilidade da ocorrência de eventos que venham a impactar negativamente as contas públicas. É importante

ressaltar que riscos repetitivos deixam de ser riscos, devendo ser tratados no âmbito do planejamento, ou seja, devem ser incluídos como ações na LDO e na LOA do ente estadual.

Ainda conforme o MDF, contingência passiva é uma possível obrigação presente cuja existência será confirmada somente pela ocorrência de um ou mais eventos futuros que não estão totalmente sob o controle da entidade; ou é uma obrigação presente que surge em decorrência de eventos passados, mas que não é reconhecida, seja porque é improvável que a entidade tenha de liquidá-la ou porque o valor da obrigação não pode ser estimado com suficiente segurança.[38]

Sendo assim, o respectivo demonstrativo identifica e estima os riscos fiscais, bem como informa as providências para enfrentar esses riscos, caso eles se concretizem. Dessa maneira, segue tabela a respeito da temática em questão:

Tabela 21 – Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências R$ 1.000,00

Passivos Contingentes		Providências	
Descrição	**Valor**	**Descrição**	**Valor**
Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas - IDR nº 456621-6 instaurado perante o TJPE com o objeto de fixar entendimento sobre a possibilidade de conceder benefício fiscal relativo ao ICMS cujo produto deve ser partilhado com os municípios por força de norma constitucional.	350.000	Suplementação orçamentária, utilizando-se da Reserva de Contingência e de anulação de outras despesas discricionárias.	478.000
Mandado de Segurança Coletivo preventivo contra ato a ser praticado por Delegado da Receita Federal. Os dispositivos impugnados ampliam o rol de retenções do IR realizados pelo Estado que devem ser inseridos na Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF). Caso se confirme a higidez dos dispositivos, o Estado não mais poderá se apropriar dos recursos que retém a título de IRRF incidentes sobre o pagamento de terceiros que não sejam seus empregados e servidores.	100.000		
Execução de Título Judicial promovida pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação no Estado de Pernambuco referente a desconto de contribuição previdenciária.	28.000		
SUBTOTAL	478.000	**SUBTOTAL**	478.000

Demais Riscos Fiscais		Providências	
Descrição	**Valor**	**Descrição**	**Valor**
A aprovação do Projeto de Lei Federal 10.316/2018, onde permite venda de etanol direto das usinas para os postos revendedores, em conjunto com a falta de efetivo controle volumétrico em bombas de combustíveis em postos revendedores do Estado, devido às práticas de sonegação fiscal	120.000	Adoção de sistema de medição volumétrica de combustíveis, controle fiscal conforme instituído no Dec. n º 39.461/2013 e arts. 446 e 450 do Dec. nº 44.650/2017, por meio de aprovação no Confaz como equipamento fiscal, e implantação mediante concessão de crédito presumido ao posto revendedor para amortização dos custos de instalação do SMV	120.000

[38] Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) - 10ª edição. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mdf>. Acesso: 08/08/2019. Página 39.

Oferta indiscriminada de serviços de valor agregado (SVA), não incidente do ICMS, pelas operadoras de telefonia móvel, como forma de reduzir a base de cálculo do ICMS incidente sobre os serviços de comunicação. As empresas estão aumentando o percentual de inclusão de SVA em seus serviços com o consequente aumento na queda da arrecadação do ICMS.	92.000	Aprovação de projeto de lei, a ser encaminhado à Assembleia Legislativa, com vistas à regulamentação da oferta de SVA apenas mediante autorização expressa do consumidor, e a consequente proteção ao consumidor pernambucano com relação às práticas abusivas das empresas de telecomunicação.	92.000
Aumento de unidades micro e minigeradoras de energia elétrica, com isenção de ICMS.	200.000	Priorização dos processos de defesa no Tate que resultem no descredenciamento dos contribuintes nas sistemáticas de medicamento e atacado de alimento.	200.000
Aumento na inadimplência do pagamento da diferença de alíquota do ICMS nas operações destinadas a pessoa física em Pernambuco, realizadas por empresas localizadas em outras unidades da Federação e que não possuem Inscrição Estadual de Substituto Tributário para o Difal (EC 87).	36.000	Criação de legislação que conceda inscrição estadual de ofício para os inadimplentes, combinada com outra legislação que possibilite a ciência prioritária em domicílio fiscal eletrônico ou através de edital em D.O., para as autuações relativas a esse tipo de inadimplência. (Atualmente a legislação determina que a ciência deve ser feita inicialmente por meio de ciência pessoal em desfavor do sujeito passivo).	36.000
Eventual decisão desfavorável no STF acerca da incidência do ICMS sobre a demanda de potência TUSD/TUST.	450.000	Priorização dos processos do Tate, racionalizando os alvos segundo maiores retornos. Recrudescimento da cobrança de débitos fiscais, com a aplicação da norma sobre devedor contumaz e advento de novas modalidades para garantir o pagamento do débito fiscal. Aperfeiçoamento da malha fina em tempo real e advento da nota fiscal eletrônica de venda ao consumidor, junto à sistemática de fiscalização do Simples Nacional e acompanhamento das mil maiores empresas.	450.000
SUBTOTAL	898.000	SUBTOTAL	898.000
TOTAL	**1.376.000**	**TOTAL**	**1.376.000**

Fonte: Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências / Anexo de Riscos Fiscais / PLDO 2020.

Realça-se que os itens descritos no quadro de passivos contingentes estão todos relacionados a demandas judiciais e representam R$ 478 milhões, ou 31,7% do total dos riscos fiscais. A providência apontada para fazer frente a esses passivos, caso venham a se concretizar, se dará por meio de suplementação orçamentária, utilizando-se da reserva de contingência e de anulação de outras despesas discricionárias. Aponta-se, por fim, que esse quadro está integralmente igual àquele da LDO 2019.

Já em relação aos pontos levantados entre os demais riscos fiscais, observa-se que se relacionam com a falta de segurança jurídica sobre algumas decisões e práticas que afetam o fisco estadual. Tais riscos somam R$ 898 milhões, e as medidas apontadas para enfrentá-los estão ligadas a alterações da legislação

tributária estadual e adoção de práticas administrativas para aperfeiçoamento dos processos fiscais.