



BOLETIM INFORMATIVO – PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PARA 2016

Novembro de 2015



BOLETIM INFORMATIVO Nº 03, DE 2015

PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Boletim Informativo do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) do Estado de Pernambuco para o ano de 2016, encaminhado pelo Governador do Estado por meio da Mensagem nº 125/2015, de 2 de outubro de 2015.

A Consultoria Legislativa (Consuleg) da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (Alepe) apresenta aspectos do PLOA 2016 que podem despertar interesse nos parlamentares desta Casa, destacando as principais alterações em relação à LOA 2015, atualmente em vigor.

1. CENÁRIO MACROECONÔMICO

Na primeira década do século XXI, Pernambuco apresentou um processo de retomada do crescimento e passou a sinalizar mudanças significativas na sua estrutura produtiva, com destaque para o setor industrial. A partir de meados de 2005, o investimento passou a ser o mais importante fator de dinamismo na economia pernambucana. Assim, um antigo propósito de atrair projetos estruturadores começava a se realizar. Alguns fatores foram decisivos para viabilizar esse novo bloco de investimentos:

- O porto de Suape, localizado ao sul da Região Metropolitana do Recife, com vantagens locacionais reconhecidas, infraestrutura de logística portuária e disponibilidade de área para instalação de empreendimentos industriais;
- O empenho do governo estadual em estimular a instalação de novos empreendimentos em Suape e em outras regiões de Pernambuco, por meio de uma política diferenciada de incentivos fiscais, bem como em realizar investimentos em infraestrutura, a exemplo da modernização do porto de Suape;



- A decisão do governo federal de construir, com investimentos da Petrobras, novas refinarias no Brasil, após quase 30 anos, e localizá-las no Nordeste, começando pela implantação da Refinaria Abreu e Lima em Suape. Associadas à presença da Refinaria, unidades da cadeia petroquímica destinaram-se ao Estado; e
- O apoio do governo federal para a implantação do Estaleiro Atlântico Sul, através da definição de critérios de conteúdo local, vinculando esses investimentos à demanda da Petrobras por navios petroleiros e plataformas.

Em paralelo, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) trouxe para Pernambuco grandes obras, como a Ferrovia Transnordestina, a interligação de bacias partindo das margens pernambucanas do Rio São Francisco, a duplicação da BR 101 no litoral oriental nordestino, o programa de infraestrutura hídrica proposto pelo governo estadual, entre outras. Pouco depois, os investimentos em habitação do programa “Minha Casa, Minha Vida” também começam a ser realizados.

No que se refere aos investimentos públicos, ainda cabe uma referência ao esforço realizado pelo governo estadual. Num ambiente de receita em ascensão, impulsionada pelo bom desempenho da economia, Pernambuco amplia sua capacidade de investir. Os investimentos e inversões financiados com convênios e operações de crédito atingem patamares que possibilitam a implementação de projetos de grande efetividade. Só em Suape, os investimentos executados pela empresa (com recursos próprios e do Poder Executivo) passaram de uma média de R\$ 173 milhões, no período de 2003 a 2006, para R\$ 1,023 bilhão, no período de 2007 a 2010.

Assim, o principal vetor das mudanças nesse período foi o bloco de investimentos públicos e privados que o Estado foi capaz de atrair. O Ministério do Desenvolvimento, através do Relatório Nacional de Informações sobre Investimentos (Renai), estimou em US\$ 33 bilhões o montante de investimentos anunciados para Pernambuco naqueles anos. A empresa Suape anunciou, só na área do seu complexo, investimentos da ordem de US\$ 22 bilhões. Tais números dão a dimensão do impacto esperado numa economia cujo Produto Interno Bruto (PIB) em



2008, medido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), era de R\$ 70,4 bilhões.

Dessa forma, no que diz respeito aos investimentos produtivos, a característica mais importante é sua concentração na atividade industrial, justamente aquela que enfrentou maiores problemas nas décadas finais do século XX. Pode-se afirmar, assim, que o Estado viveu um novo ciclo de industrialização, que impulsionou mudanças importantes:

- Introduziu, no tecido econômico estadual, segmentos novos, como a indústria de petróleo e gás, a naval, a petroquímica, a automobilística, a farmacoquímica; e
- Redefiniu segmentos tradicionais, como o alimentar, o têxtil, o metalmeccânico, a indústria de material elétrico.

Por fim, Pernambuco foi ainda impactado positivamente pelo avanço das políticas de transferência de renda, pela importante elevação real do salário mínimo, e pela ampliação e democratização do crédito ao consumidor, que estimularam o consumo das famílias, em especial o consumo popular. A partir de 2004, Pernambuco apresentou elevadas taxas de crescimento das vendas no varejo, medidas pela Pesquisa Mensal do Comércio, do IBGE (7,2% em 2004, 14% em 2005, 6,2% em 2006, 9,9% em 2007).

O dinamismo do consumo atraiu investimentos, tanto de empresas locais como de grandes empresas nacionais e mundiais. Indústrias de alimentos e bebidas, por exemplo, buscaram se instalar ou se ampliar para produzir no Estado, em especial nas cidades médias. As grandes redes de supermercados e os *shopping centers* também se multiplicaram nesses locais, a fim de disputar os novos consumidores.

Em um segundo momento, Pernambuco sofreu impactos negativos na sua trajetória de desenvolvimento com os desdobramentos da crise mundial, do recuo do crescimento chinês e da retração gradual do crescimento da economia brasileira.

Os indicadores a partir da segunda década do século XXI apontam uma importante desaceleração no PIB e crescimento do desemprego, principalmente por



conta da desmobilização de grandes obras, especialmente em Suape, com reflexos significativos na construção civil.

Assim, a economia pernambucana foi fortemente atingida pelo impacto da coincidência no tempo da conclusão das obras da refinaria e da crise nacional que se intensifica em 2015. A recessão de 3% prevista para este ano¹ deve espalhar-se por todas as regiões do país, segundo projeções do banco Santander. A instituição prevê que, entre as 27 unidades da federação, só o Pará não deve apresentar queda no PIB em 2015.

Se essa estimativa se confirmar, será a primeira vez desde 1996 (início da série histórica do IBGE) que a economia de todos os estados terá desempenho negativo ou nulo. A economia brasileira não enfrenta uma recessão desde 2009, quando, na esteira da crise global, recuou 0,2%. Nem naquele ano o tombo foi tão disseminado: em 2009, o PIB de 17 das 27 unidades da federação avançou.

No estudo do Santander, Pernambuco é o estado com a pior projeção de crescimento, com previsão de contração de 4%. Na série histórica do IBGE, o estado só registrou queda no PIB em duas oportunidades: 1998 (-0,4%) e 2003 (-0,6%). Esse novo cenário exige grande esforço por parte do Estado para a manutenção do seu equilíbrio fiscal. Nesse sentido, o ano de 2015 vem apresentando um cenário bastante desafiador, com um quadro simultâneo de recessão econômica (pressionando para baixo as receitas tributárias) e altas taxas de inflação, no que pode ser caracterizado como estagflação².

O impulso que poderia ser dado à economia por uma política monetária menos restritiva esbarra na necessidade de conter a inflação, que se elevou no ano

¹ Boletim Focus de 16/10/15. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?FOCUSRELMERC>>. Acesso: 21 de outubro de 2015.

² Estagflação é um termo criado nos anos 70 para definir uma situação em que se verifica a coexistência da redução do nível de atividade da economia com aumento do desemprego e da inflação. A explicação para uma situação desse tipo encontra-se no fato de o processo inflacionário ser caracterizado por alguma inércia, ou seja, a partir do momento em que é deflagrado o processo inflacionário verifica-se uma resistência para que este termine.



corrente, fruto do descongelamento dos preços administrados, especialmente tarifas de energia e preços de combustíveis, além da forte desvalorização cambial³.

De fato, a inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) vem subindo de forma acentuada nos últimos anos. Após fechar o ano de 2013 com 5,91% e o de 2014 com 6,41%, o índice acumula alta de 9,49% nos doze meses findos em setembro e de 7,64% no acumulado de janeiro a setembro de 2015. As Expectativas de Mercado, publicadas pelo Boletim Focus de 16/10/2015, apontam IPCA de 9,75% para 2015 e 6,12% para 2016⁴.

Em virtude disso, a taxa de juros Selic vem subindo desde 2013, em duas etapas: entre abril de 2013 e abril de 2014 subiu de seu mínimo histórico de 7,25% ao ano para 11%; em outubro de 2014 retomou a trajetória de alta até a reunião do Comitê de Política Monetária (Copom) de julho deste ano, quando chegou a 14,25%. Este nível foi mantido na última reunião do Comitê, ocorrida em 21 de outubro de 2015.

O mercado de trabalho também é motivo de crescente preocupação. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua do IBGE, a taxa de desocupação em Pernambuco, no comparativo entre setembro de 2014 e o mesmo mês de 2015, subiu 3,7 pontos percentuais: passou de 6,7% para 10,4%. Foi a maior variação entre as capitais pesquisadas pelo IBGE.

Outros indicadores confirmam o prognóstico recessivo para a economia. O rendimento médio real (descontada a inflação) do pernambucano que trabalha no setor privado com carteira assinada (com exceção do trabalhador doméstico) caiu 15,5% de um ano para o outro e 4,9% na comparação trimestral. Chama atenção,

³ A esse respeito, observa o Sumário Executivo do Relatório de Inflação do Banco Central de junho de 2015: “Na visão do Copom, o fato de a inflação atualmente se encontrar em patamares elevados reflete, em grande parte, os efeitos dos dois processos de ajustes de preços relativos na economia – realinhamento dos preços domésticos em relação aos internacionais e realinhamento dos preços administrados em relação aos livres. Nesse contexto (...) o Comitê nota (...) que esses ajustes fazem com que a inflação se eleve no curto prazo e tenda a permanecer elevada em 2015, necessitando determinação e perseverança para impedir sua transmissão para prazos mais longos. Ao tempo em que reconhece que os ajustes de preços relativos têm impactos diretos sobre a inflação, o Comitê reafirma sua visão de que a política monetária pode e deve conter os efeitos de segunda ordem deles decorrentes, para circunscrevê-los a 2015”.

⁴ Para o Índice Geral de Preços / Disponibilidade Interna (IGP-DI), as expectativas são de inflação de 9,46% em 2015 e 5,89% em 2016.



neste aspecto, o descolamento do resultado nacional. Na média do País, esse resultado foi considerado estável nas duas comparações. O rendimento médio real também teve queda para quem atua no setor público (incluindo servidor estatutário e militar): de 12,8% no ano e de 10,4% no trimestre.

O setor externo é o único a apresentar um prognóstico favorável. A expectativa é que a desvalorização do Real frente às principais moedas conversíveis no decorrer deste ano produza efeitos positivos sobre a balança comercial. Apesar de a recente melhora ser resultado da queda maior das importações em relação à queda das exportações, o setor externo tornou-se uma esperança para dinamizar nossa economia no futuro próximo.

Nos nove primeiros meses de 2015, a balança comercial brasileira registrou um superávit de US\$ 10,25 bilhões, ao passo que, no mesmo período de 2014, o resultado havia sido um déficit de US\$ 741,38 milhões. No caso de Pernambuco, o estado saiu de um déficit de US\$ 4,96 bilhões entre janeiro e setembro de 2014 para um déficit de US\$ 3,49 bilhões no mesmo período de 2015⁵, uma melhora de quase 30%.

Finalmente, causa preocupação especial o rebaixamento recente do *rating* brasileiro pela agência Standard & Poors, de “BBB-” para “BB+”, com perspectiva negativa, o que significa a perda do *investment grade*, segundo esta agência⁶. O rebaixamento tem forte correlação com a deterioração da situação fiscal brasileira.

2. VISÃO GERAL DO PLOA 2016

O PLOA 2016, embora seja um projeto de lei em sentido estrito, possui uma conformação peculiar, inerente às leis orçamentárias, que é distinta do formato dos demais projetos de lei.

⁵ De acordo com dados oficiais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1161>>. Acesso em: 23 de outubro de 2015.

⁶ A Moody's rebaixou a nota de crédito do Brasil de "Baa2" para "Baa3" e mudou a perspectiva do rating do país de negativa para estável, em 12/08/2015. Já a Fitch rebaixou a nota de crédito do Brasil de “BBB” para “BBB-” em 15/10/2015. Apesar dos cortes, o país manteve o grau de investimento nessas duas agências de risco.



Ele se inicia por uma parte puramente textual, que é constituída por 21 artigos que abordam desde a previsão de receita e a fixação de despesa do Estado de Pernambuco para o exercício financeiro de 2016 até a necessidade de lançamento contábil específico no e-Fisco para as alterações orçamentárias.

Em seguida, são apresentados seis anexos especificando a receita estadual, a despesa por função e por órgão, as fontes de financiamento e os investimentos das empresas estaduais, por função e por empresa.

Na sequência, seguem os quadros demonstrativos da receita e da despesa, os demonstrativos orçamentários consolidados, e, finalmente, os quadros dos créditos orçamentários da programação do orçamento fiscal e do orçamento de investimento das empresas estaduais.

O orçamento fiscal abrange os Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo poder público estadual. O orçamento de investimento, por sua vez, envolve empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto.

É oportuno lembrar que as entidades e órgãos de seguridade social do Estado não constituem orçamento próprio, sendo integrados ao orçamento fiscal. Dessa forma, o modelo estadual difere do federal, pois, neste último, a seguridade social consubstancia orçamento individualizado.

A legislação pertinente exige, ainda, que o projeto de lei orçamentária seja acompanhado de vários documentos e anexos, cujas informações podem ser encontradas, de certa forma, nos seguintes componentes do PLOA 2016:

Tabela 01 – Documentos e anexos do projeto de lei orçamentária

Exigência	Fundamento legal	PLOA 2016	Páginas
Sumário geral da receita por fontes.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 1º, I.	Anexo I – Sumário da receita do Estado.	20
Sumário geral da despesa por funções do Governo.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 1º, I.	Anexo II - Demonstrativo da despesa segundo as categorias econômicas por função.	21
Quadro demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 1º, II.	Demonstrativo da receita e da despesa segundo as categorias econômicas.	27
Quadro discriminativo da receita por fontes.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 1º, III.	Demonstrativo da receita por itens de categorias econômicas e por fontes de recursos.	49-54
Legislação da receita.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 1º,	Legislação da receita do Estado de Pernambuco.	113-120



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

9

Tabela 01 – Documentos e anexos do projeto de lei orçamentária

Exigência	Fundamento legal	PLOA 2016	Páginas
	III.		
Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 1º, IV.	Programação Anual de Trabalho dos Órgãos.	137-594
Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 2º, I.	Fundos especiais descritos na Especificação da receita por categorias econômicas e Demonstrativo da receita por itens de categorias econômicas e por fontes de recursos.	43-54
Quadros demonstrativos da despesa, na forma do Anexo 6 – Demonstração da despesa pelas funções segundo as categorias econômicas.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 2º, II.	Anexo II - Demonstrativo da despesa segundo as categorias econômicas por função e Anexo III - demonstrativo das despesas segundo as categorias econômicas por órgão.	21-23
Quadros demonstrativos da despesa, na forma do Anexo 7 – Demonstração da despesa pelas categorias econômicas segundo as funções.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 2º, II.	Anexo II - Demonstrativo da despesa segundo as categorias econômicas por função.	21
Quadros demonstrativos da despesa, na forma do Anexo 8 – Demonstração da despesa pelas unidades orçamentárias segundo as categorias econômicas.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 2º, II.	Demonstrativo da despesa por Poder, órgão, unidade orçamentária e categoria econômica.	101-105
Quadros demonstrativos da despesa, na forma do Anexo 9 – Demonstração da despesa pelas unidades orçamentárias segundo as funções.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 2º, II.	Programação anual de trabalho dos órgãos.	137-594
Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 2º, III.	Programação anual de trabalho dos órgãos.	137-594
Demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais.	Lei Complementar nº 101/2000, art. 5º, I.	Demonstrativo da compatibilização às metas de política fiscal.	607
Demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.	Constituição Federal de 1988, art. 165, § 6º e Lei Complementar nº 101/2000, art. 5º, II.	Demonstrativo da estimativa da renúncia e compensação da receita.	608
Medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.	Lei Complementar nº 101/2000, art. 5º, II.	Demonstrativo da estimativa da renúncia e compensação da receita.	608
Reserva de contingência destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.	Lei Complementar nº 101/2000, art. 5º, III.	Quadro dos créditos orçamentários relativos à reserva de contingência.	598-599

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos demonstrativos do PLOA 2016.

Em sua porção textual, o PLOA 2016 estima receita e fixa despesa no montante de R\$ 32,57 bilhões, sendo R\$ 31,04 bilhões relativos ao orçamento fiscal (95,28%) e R\$ 1,53 bilhão ao orçamento de investimento (4,72%).



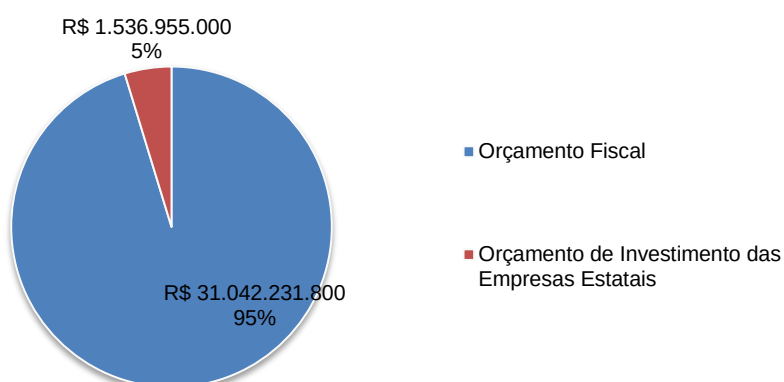
Tabela 02 – Estimativa de receita e fixação de despesa no PLOA 2016 (R\$ 1,00)

Orçamento 2016	Valor estimado
Orçamento Fiscal	31.042.231.800
Orçamento de Investimento das Empresas Estatais	1.536.955.000
Total	32.579.186.800

Fonte: PLOA 2016, artigos 1º, 2º e 5º.

Gráfico 01 – Estimativa de receita e fixação de despesa no PLOA 2016

PLOA 2016



Esse montante é inferior aos R\$ 33,61 bilhões orçados para o exercício de 2015 (-3,09% em termos nominais e -9,48% em termos reais), o que pode ser reflexo daquelas expectativas de desempenho inferior da economia no próximo ano, mencionadas anteriormente.

Essa redução não é inédita. Recentemente, a LOA 2014 instituiu um orçamento ligeiramente menor (4,85%) em relação ao do exercício anterior.

O comportamento histórico do orçamento estimado apresenta a seguinte conformação:

Tabela 03 – Evolução do orçamento estimado 2007-2016

(R\$ 1,00)

Valores históricos consignados na lei orçamentária				
LOA	Orçamento Fiscal (A)	Orçamento de Investimento (B)	Total (A + B)	Evolução em relação ao ano anterior (%)
LOA 2007	12.594.233.700	408.896.400	13.003.130.100	-
LOA 2008	13.224.365.400	461.552.000	13.685.917.400	5,25%
LOA 2009	16.160.550.800	1.958.621.600	18.119.172.400	32,39%
LOA 2010	18.620.875.400	1.569.279.600	20.190.155.000	11,43%
LOA 2011	21.963.366.227	1.809.462.823	23.772.829.050	17,74%
LOA 2012	25.896.549.100	1.531.270.700	27.427.819.800	15,37%
LOA 2013	31.070.708.600	2.439.934.500	33.510.643.100	22,18%



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

11

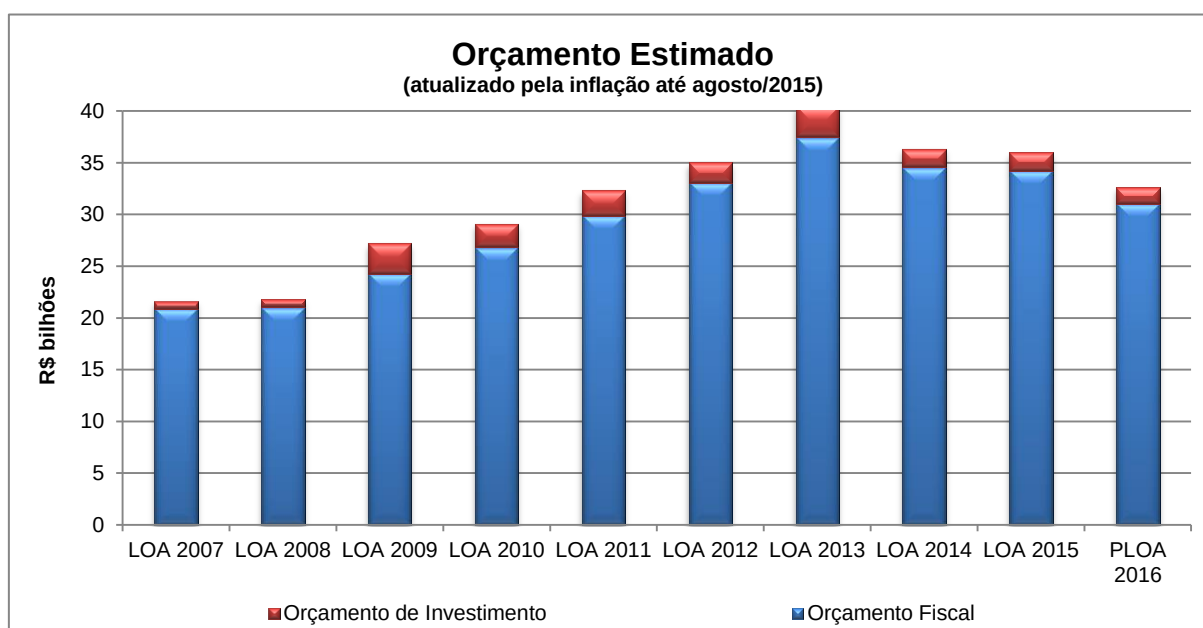
Tabela 03 – Evolução do orçamento estimado 2007-2016

(R\$ 1,00)

Valores históricos consignados na lei orçamentária				
LOA	Orçamento Fiscal (A)	Orçamento de Investimento (B)	Total (A + B)	Evolução em relação ao ano anterior (%)
LOA 2014	30.364.426.600	1.519.591.900	31.884.018.500	-4,85%
LOA 2015	31.964.816.300	1.653.360.000	33.618.176.300	5,44%
PLOA 2016	31.042.231.800	1.536.955.000	32.579.186.800	-3,09%
Valores atualizados pela inflação até agosto de 2015				
LOA	Orçamento Fiscal (A)	Orçamento de Investimento (B)	Total (A + B)	Evolução em relação ao ano anterior (%)
LOA 2007	20.933.748.111	679.655.027	21.613.403.138	-
LOA 2008	21.043.176.162	734.441.295	21.777.617.456	0,76%
LOA 2009	24.282.154.424	2.942.941.286	27.225.095.709	25,01%
LOA 2010	26.822.353.364	2.260.461.501	29.082.814.865	6,82%
LOA 2011	29.871.870.056	2.461.008.834	32.332.878.891	11,18%
LOA 2012	33.070.682.227	1.955.479.339	35.026.161.566	8,33%
LOA 2013	37.489.386.251	2.943.983.289	40.433.369.540	15,44%
LOA 2014	34.592.504.688	1.731.186.649	36.323.691.336	-10,16%
LOA 2015	34.222.874.853	1.770.156.657	35.993.031.510	-0,91%
PLOA 2016	31.042.231.800	1.536.955.000	32.579.186.800	-9,48%

Fonte: LOAs 2007 a 2015 e PLOA 2016.

Gráfico 02 – Evolução do orçamento estimado atualizado pela inflação 2007-2016



Fonte: LOAs 2007 a 2015 e PLOA 2016.

No tocante ao orçamento fiscal para 2016, a sua quantificação é calculada a partir do somatório da previsão de R\$ 31,67 bilhões (92,4%) de receitas correntes, deduzida de R\$ 3,23 bilhões a serem transferidos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com os R\$ 2,60 bilhões (7,6%) de receitas de capital.



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

12

Tabela 04 – Orçamento fiscal PLOA 2016 (R\$ 1,00)

Orçamento Fiscal	Valor estimado
Receitas correntes	31.671.179.200
(-) Deduções (FUNDEB)	3.238.101.400
Receitas correntes após deduções do FUNDEB	28.433.077.800
(+) Receitas de capital	2.609.154.000
Total do Orçamento Fiscal	31.042.231.800

Fonte: PLOA 2016, Anexo I – Sumário da receita do Estado.

O valor final é 2,89% menor do que os R\$ 31,96 bilhões estimados pelo orçamento fiscal de 2015. Isso representa redução nominal de R\$ 922,58 milhões.

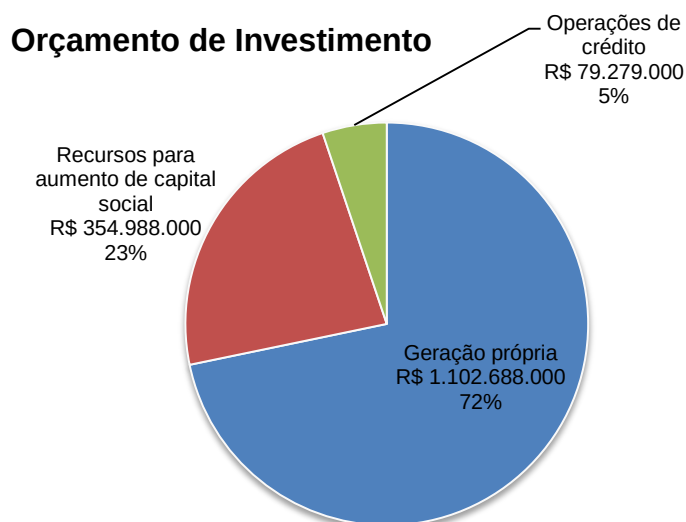
Por sua vez, as fontes de financiamento do orçamento de investimento das empresas provêm da arrecadação de receitas operacionais e não operacionais (R\$ 1,10 bilhão), da captação de recursos para aumento do capital social (R\$ 354,98 milhões) e da realização de operações de crédito (R\$ 79,27 milhões).

Tabela 05 – Orçamento de Investimento PLOA 2016 (R\$ 1,00)

Orçamento de Investimento	Valor estimado
Geração própria (operacionais e não operacionais)	1.102.688.000
Recursos para aumento de capital social ⁷	354.988.000
Operações de crédito (empréstimos e convênios)	79.279.000
Total do Orçamento Fiscal	1.536.955.000

Fonte: PLOA 2016, artigo 6º e Anexo IV – Sumário das fontes de financiamento dos investimentos das empresas.

Gráfico 03 – Orçamento de Investimento PLOA 2016



O orçamento de investimento sofreu uma queda maior (7,04%), pois a LOA

⁷ Os recursos para aumento de capital social são adiantamentos concedidos pelo acionista controlador para serem aplicados em investimentos de ampliação, modernização ou incremento da atividade empresarial.



2015 previu R\$ 1,65 bilhão. Ou seja, R\$ 116,40 milhões a menos à disposição das empresas estaduais.

As empresas englobadas pelo orçamento de investimento são: Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros – SUAPE, Companhia Editora de Pernambuco – CEPE, Laboratório Farmacêutico do Estado de Pernambuco Governador Miguel Arraes S/A – LAFEPE, Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA, Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco S/A – AD/DIPER, Companhia Pernambucana de Gás – COPERGÁS, Porto do Recife S/A, Companhia de Trens Metropolitanos de Pernambuco – COPERRENS e Agência de Fomento do Estado de Pernambuco S/A - AGEFEPE.

Do lado da despesa, o orçamento fiscal fixou R\$ 27,46 bilhões de despesas correntes (R\$ 233,09 milhões acima da previsão de 2015 – elevação nominal de apenas 0,86%) e R\$ 3,47 bilhões de despesas de capital (R\$ 1,15 bilhão abaixo da previsão de 2015 – redução nominal de 24,94%).

Tabela 06 – Orçamento Fiscal do lado da despesa PLOA 2016 (R\$ 1,00)

Orçamento Fiscal	Valor fixado
Despesas correntes	27.466.637.300
Despesas de capital	3.475.134.000
Total das despesas	30.941.771.300
Reserva de contingência	100.460.500
Total do Orçamento Fiscal	31.042.231.800

Fonte: PLOA 2016, Demonstrativo da receita e da despesa segundo as categorias econômicas.

Dessa forma, parte das despesas de capital precisará ser suportada pelo superávit de R\$ 966,44 milhões do orçamento corrente.

Tabela 07 – Receitas x despesas (R\$ 1,00)

Orçamento Fiscal	Valor estimado/fixado
Receitas correntes	31.671.179.200
(-) Deduções (FUNDEB)	3.238.101.400
Receitas após deduções	28.433.077.800
(-) Despesas correntes	27.466.637.300
Superávit do Orçamento Corrente	966.440.500
Receitas de capital	2.609.154.000
(-) Despesas de capital	3.475.134.000
Déficit do Orçamento de Capital	-865.980.000

Fonte: PLOA 2016, Demonstrativo da receita e da despesa segundo as categorias econômicas.

As receitas e as despesas merecerão maior detalhamento nos capítulos seguintes. Mas é possível adiantar que a receita corrente líquida (RCL), importante parâmetro utilizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi estimada em R\$



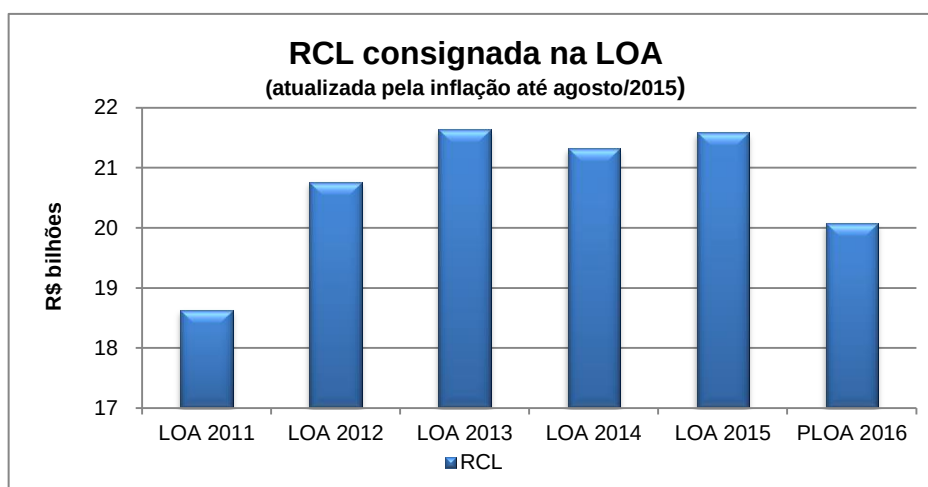
20,07 bilhões, valor que, em termos nominais, é ligeiramente inferior (-0,43%) à estimativa do exercício corrente, que é de R\$ 20,16 bilhões. Porém, desconsiderando o efeito da inflação do período (7,06%) a queda é bem maior (7,00%). A tabela abaixo mostra essa evolução:

Tabela 08 - Evolução da RCL estimada na LOA 2011-2016⁸ (R\$ mil)

LOA	RCL consignada na LOA Valores históricos (1)	RCL consignada na LOA Valores atualizados pela inflação até agosto de 2015 (2)	Evolução em relação ao ano anterior (%) (2)
LOA 2011	13.699.875	18.632.885	-
LOA 2012	16.258.675	20.762.823	11,43%
LOA 2013	17.927.232	21.630.692	4,18%
LOA 2014	18.711.688	21.317.187	-1,45%
LOA 2015	20.163.265	21.587.638	1,27%
PLOA 2016	20.076.738	20.076.738	-7,00%

Fonte: LOAs 2011 a 2015 e PLOA 2016.

Gráfico 04 – Evolução da RCL estimada na LOA 2011-2016



Fonte: LOAs 2011 a 2015 e PLOA 2016.

Também é importante apresentar a evolução histórica da reserva de contingência, cuja finalidade é o atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Tabela 09 - Reserva de contingência consignada na LOA 2007-2016 (R\$ 1,00)

LOA	Reserva de contingência consignada na LOA Valores históricos (1)	Reserva de contingência Valores atualizados pela inflação até agosto de 2015 (2)	Evolução em relação ao ano anterior (%) (2)
LOA 2007	38.450.900	63.911.904	-
LOA 2008	45.783.500	72.852.665	13,99%
LOA 2009	53.674.500	80.649.015	10,70%

⁸ A receita corrente líquida passou a ser explicitada em demonstrativo próprio da LOA apenas a partir do exercício de 2011.

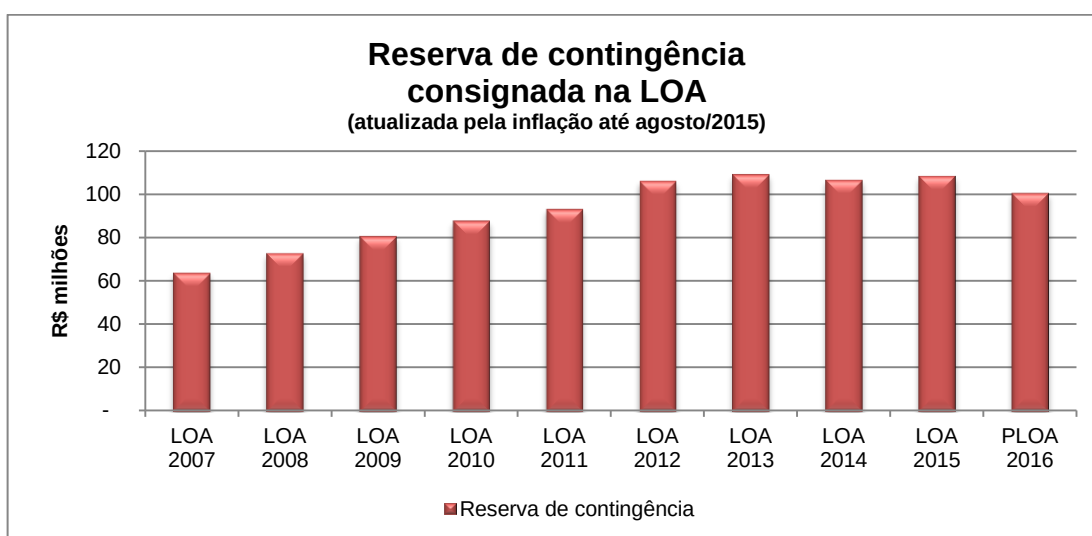


Tabela 09 - Reserva de contingência consignada na LOA 2007-2016 (R\$ 1,00)

LOA	Reserva de contingência consignada na LOA Valores históricos (1)	Reserva de contingência Valores atualizados pela inflação até agosto de 2015 (2)	Evolução em relação ao ano anterior (%) (2)
LOA 2010	60.941.900	87.783.476	8,85%
LOA 2011	68.490.000	93.151.676	6,12%
LOA 2012	83.095.400	106.115.358	13,92%
LOA 2013	90.420.400	109.099.710	2,81%
LOA 2014	93.558.500	106.586.003	-2,30%
LOA 2015	101.183.400	108.331.198	1,64%
PLOA 2016	100.460.500	100.460.500	-7,27%

Fonte: LOAs 2011-2015 e PLOA 2016.

Gráfico 05 – Evolução da reserva de contingência consignada na LOA 2007-2016



Fonte: LOAs 2011-2015 e PLOA 2016.

Comparado à receita corrente líquida, a reserva de contingência fixada pelo PLOA 2016 corresponde a uma fração de 0,5%, o que está em sintonia com o artigo 22 da Lei nº 15.586/2015 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2016.

Outra referência importante é o resultado primário, que apresentou o seguinte comportamento, considerando apenas as metas consignadas nas LOAs, atualizadas pelo IPCA até agosto de 2015:

Tabela 10 – Resultado primário estimado na LOA após a inflação 2007-2016 (R\$ mil)

LOA	Resultado primário previsto na LOA - Valores históricos (1)	Resultado primário - Valores atualizados pela inflação até agosto de 2015 (2)	Evolução em relação ao ano anterior (%) (2)
LOA 2007	344.105	571.961	-
LOA 2008	402.070	639.791	11,86%
LOA 2009	275.357	413.740	-35,33%
LOA 2010	860.033	1.238.831	199,42%

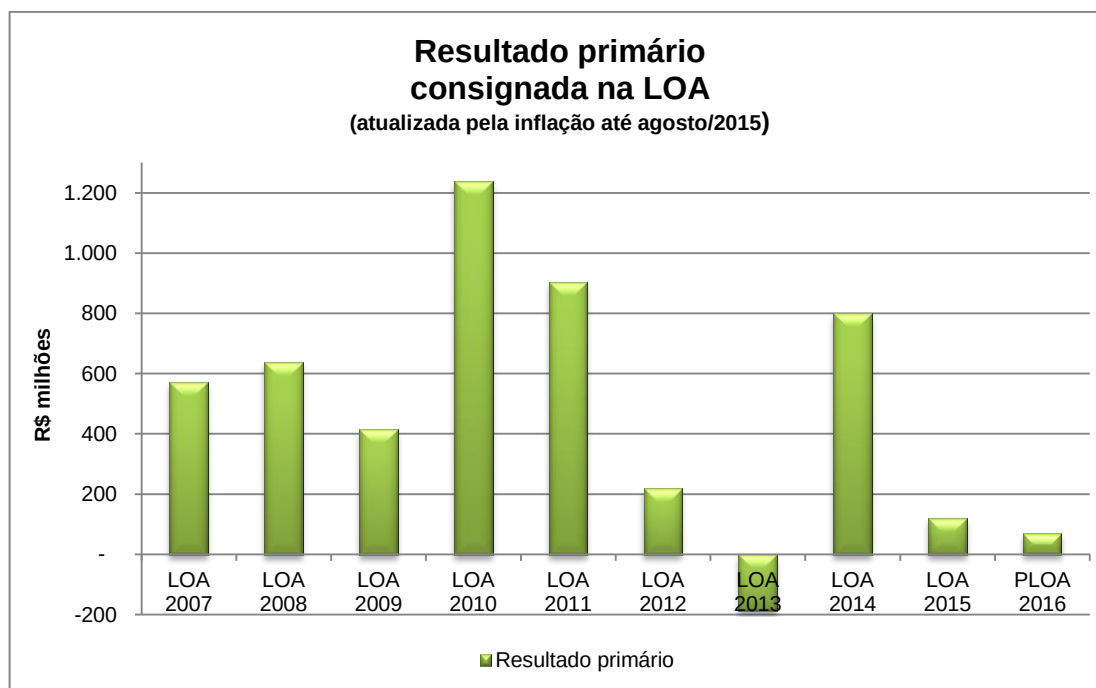


Tabela 10 – Resultado primário estimado na LOA após a inflação 2007-2016 (R\$ mil)

LOA	Resultado primário previsto na LOA - Valores históricos (1)	Resultado primário - Valores atualizados pela inflação até agosto de 2015 (2)	Evolução em relação ao ano anterior (%) (2)
LOA 2011	665.333	904.904	-26,95%
LOA 2012	170.929	218.282	-75,88%
LOA 2013	-155.156	-187.209	-185,76%
LOA 2014	702.694	800.540	-527,62%
LOA 2015	112.564	120.516	-84,95%
PLOA 2016	68.747	68.747	-42,96%

Fonte: LOAs 2011-2015 e PLOA 2016.

Gráfico 06 – Evolução do resultado primário estimado na LOA após inflação 2007-2016



Fonte: LOAs 2007-2015 e PLOA 2016.

Ressalte-se que o resultado primário efetivamente realizado ao final de cada exercício não corresponde, necessariamente, a essas previsões contidas nas respectivas leis orçamentárias, em decorrência das vicissitudes inerentes à execução orçamentária.

O PLOA 2016 também trata de abertura de créditos suplementares e de contratação de operações de crédito, valendo-se da autorização constitucional que



ressalva tal possibilidade. O artigo 10 autoriza essas operações e fixa seus limites, que podem ser sintetizados da seguinte forma:

Tabela 11 – Limites de créditos suplementares e operações de créditos

Operação	Previsão legal	Limite	Valor
Operações de crédito por antecipação de receita relativamente ao Orçamento Fiscal.	PLOA 2016, art. 10, I.	Até 15% da receita corrente estimada (R\$ 25.946.469.000)	Até R\$ 3.891.970.350
Operações de crédito da dívida fundada.	PLOA 2016, art. 10, II.	Até R\$ 1.691.590.000	Até R\$ 1.691.590.000 (este limite poderá ser ultrapassado, no montante que for autorizado por leis específicas de contratação de operações financiadas por esse tipo de receita).
Abertura de créditos suplementares com a finalidade de atender a insuficiências de dotações constantes do Orçamento Fiscal, do Orçamento de Investimento das Empresas e de créditos adicionais.	PLOA 2016, art. 10, IV.	Até 20% do total da despesa fixada (R\$ 30.941.771.300 no orçamento fiscal e R\$ 1.536.955.000 no orçamento de investimento)	Até R\$ 6.188.354.260 no orçamento fiscal e R\$ 307.391.000 no orçamento de investimento.
Abertura de créditos suplementares, com a finalidade de suprir déficit e cobrir necessidades operacionais de Fundos, Fundações e Empresas, à conta de repasse de recursos do Orçamento Fiscal, não onerando, o montante destas suplementações, o limite autorizado no presente inciso, quando financiado por recursos de convênios e operações de crédito não previstos e aqueles celebrados, reativados ou alterados, e não incluídos nas previsões orçamentárias.	PLOA 2016, art. 10, V.	Até 20% da despesa fixada para os Fundos, Fundações e Empresas, respeitado o limite geral do item anterior.	Até R\$ 6.188.354.260 no orçamento fiscal e R\$ 307.391.000 no orçamento de investimento (limite geral do item anterior).
Abertura de créditos suplementares relativos a despesas financiadas por valores de convênios e operações de crédito não previstos, especificamente aqueles celebrados, reativados ou alterados e não incluídos nas previsões orçamentárias, não onerando, o montante destas suplementações, o limite autorizado no inciso IV.	PLOA 2016, art. 10, VI.	-	-

Fonte: PLOA 2016, art. 10.

3. POLÍTICA FISCAL

A mensagem nº 125/2015, que acompanha o PLOA 2016, afirma, no item referente às metas fiscais, que a ação do governo estadual em 2016 deve prosseguir centrada na busca do equilíbrio das finanças estaduais, por meio de três linhas de atuação:

- A continuidade das ações que visam ampliar as receitas sem aumento da carga tributária nominal;
- O aumento de recursos captados junto ao governo federal; e



- A otimização de despesas que permitam o redirecionamento dos recursos para a conclusão dos inúmeros empreendimentos em andamento no Estado.

Nesse sentido, a tabela 11 detalha os resultados fiscais do setor público estadual para o período de 2011 a 2016. A divergência entre os valores da LDO 2016 e do PLOA 2016 para o resultado primário decorre, segundo o Demonstrativo da Compatibilização às Metas de Política Fiscal, da necessidade de ajustes na Programação Piloto de Investimento (PPI), por solicitação dos órgãos detentores de seus programas, o que altera, em consequência, o valor do resultado primário do PLOA 2016⁹. Ademais, foram revistas as estimativas de receitas oriundas de convênios e operações de crédito.

Tabela 12 – Resultados fiscais do setor público

R\$ (milhares)

Item	2011	2012	2013	2014	2015		2016	
	Realizado ¹⁰				Previsto	Realizado até agosto	LDO 2016	PLOA 2016
Resultado Primário	-456,64	-1.276,90	-1.247,34	-2.206,00	145,62	604,16	10,59	68,75
Resultado Nominal ¹¹	-997,11	-1.886,68	-2.184,84	-1.201,32	-2.072,47	-310,42	-998,04	-998,04
Dívida Pública Consolidada	8.639,86	10.821,37	13.399,48	14.754,54	16.056,02	15.522,61	17.054,06	17.054,06

Fonte: LDOs 2011-2016, PLOA 2016, e RREO do 4º bimestre de 2015.

Recentemente um pacote de aumento de impostos foi encaminhado pelo Poder Executivo e aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. A expectativa do Executivo é incrementar em R\$ 487,8 milhões por ano a arrecadação estadual, conforme detalhado pela tabela 12. As novas alíquotas entram em vigor em 1º de janeiro de 2016 e valerão por 48 meses.

⁹ De acordo com o art. 4º da Lei nº 15.586/2015 (LDO 2016), “o resultado primário constante dos quadros “A” e “C” do Anexo I (...) poderá ser reduzido, para o atendimento das despesas relativas à Programação Piloto de Investimentos - PPI, conforme detalhamento a constar de anexo específico do Projeto e da Lei Orçamentária do exercício vigente desta LDO”. Assim, as despesas que constituem a PPI 2016, que haviam sido projetadas em R\$ 479.390,71 mil na LDO 2016, foram revisadas para R\$ 399.209 mil no PLOA 2016, alterando o valor do resultado primário projetado para 2016.

¹⁰ Valores corrigidos pelo IPCA até agosto de 2015.

¹¹ O Governo do Estado de Pernambuco utiliza como critério para o cálculo do resultado nominal a diferença entre o valor da dívida fiscal líquida de um exercício em relação ao exercício anterior. Dessa forma um resultado positivo (negativo) representa um déficit (superávit) nominal. De forma a facilitar a interpretação dos dados, o sinal do resultado nominal foi invertido, assim, os valores negativos registrados nesse item representam déficits nominais.



Tabela 13 – Medidas de ajuste fiscal aprovadas R\$ (milhões)

Medidas Propostas	Estimativa de Impacto
Alíquota Modal ¹²	83,0
Redução da Carga tributária das indústrias	84,9
Combustíveis	136,1
IPVA	50,0
Telecomunicações	49,0
ICD	22,8
TV por assinatura	8,5
ICMS motocicletas	9,7
Outros	43,6
Total	487,8

Fonte: Secretaria da Fazenda de Pernambuco

O Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) teve a alíquota escalonada, com a cobrança de mais imposto sobre bens e veículos de maior valor. Carros com até 180 cavalos-vapor (CV) passarão a ser tributados em 3% e, acima disso, a alíquota será de 4%. Aeronaves e embarcações pagarão 6% de IPVA. Motocicletas com menos de 50 cilindradas passarão a ter uma alíquota de 1%.

A alíquota modal do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) sobe de 17% para 18%. A proposta do governo também altera as alíquotas do ICMS incidentes sobre a gasolina e o álcool. A alíquota da gasolina sobe de 27% para 29%, enquanto a do álcool cai de 25% para 23%.

Sobre serviços de telecomunicações, o ICMS sobe de 28% para 30%, e de TV por assinatura, de 10% para 15%. O aumento nessa alíquota sobre os serviços de telecomunicações será destinado ao Fundo de Combate à Pobreza. Para os produtos que não contam com legislação específica, a alíquota do ICMS sobe de 17% para 18%.

¹² Alíquota modal é a alíquota padrão do ICMS, incidente sobre os produtos que não possuem alíquota própria. A Lei nº 15.599/2015 majorou a alíquota modal de ICMS de 17% para 18%.



Já o Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ICD) passa dos atuais 2% ou 5% para uma escala de 0% a 8%, dependendo do valor do bem. A faixa de isenção do imposto aumenta de R\$ 5 mil para R\$ 50 mil e passam a ser tributados com a alíquota máxima os bens acima de R\$ 400 mil.

As medidas chegam em um momento em que as receitas do Estado estão em queda. Até agosto de 2015, as receitas totais, orçamentárias e intraorçamentárias, caíram 15% em termos reais em relação ao mesmo período de 2014. Essa queda levou as receitas realizadas para valores inferiores aos registrados no mesmo período de 2011.

Além disso, a piora da economia, o encarecimento das operações de crédito e o rebaixamento da nota do Brasil e de vários estados pela agência de classificação de risco Moody's obrigaram o Tesouro Nacional a adotar uma postura mais conservadora em relação à política de garantias e de expansão da dívida pública. Dessa forma, o governo federal suspendeu a autorização para que os entes federativos tenham acesso a financiamentos junto a organismos internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), inviabilizando novos investimentos.

Nesse sentido, percebe-se que apesar da crise afetar todos os níveis de governo, os governos regionais sofrem uma restrição maior: sua capacidade limitada de se endividar com o mercado. Essa restrição é originada dos acordos estabelecidos durante a renegociação das dívidas na década de 90, assim como pela exigência dos agentes financeiros de obter garantias da União, que, como mencionado acima, a partir deste ano praticamente interrompeu a concessão dessas garantias.

4. RECEITAS

4.1 Receitas correntes

Segundo o Manual Técnico de Orçamento (MTO) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), receitas correntes são arrecadadas dentro do exercício financeiro,



aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, em geral, com efeito positivo sobre o patrimônio líquido, e constituem instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações orçamentários, com vistas a satisfazer as necessidades públicas.

Para iniciar a presente análise, apresentam-se os valores orçados das receitas correntes¹³ no período de 2010 a 2016. Adicionalmente, foram destrinchadas as previsões iniciais em relação ao ICMS, ao IPVA e ao Fundo de Participação dos Estados (FPE).

Tabela 14: Previsão Inicial IPVA, ICMS, FPE e valor total Receitas Correntes (2010 a 2015)

R\$(milhares)				
Exercício	ICMS	IPVA	FPE	Receitas correntes (valor total)
2010	10.501.042	595.101	5.357.906	24.213.726
2011	12.104.890	608.917	5.308.062	26.009.229
2012	14.701.609	653.588	5.848.437	29.402.248
2013	14.514.783	800.888	6.100.871	30.095.438
2014	14.066.568	815.495	5.909.600	30.063.643
2015	14.620.678	843.594	6.178.945	30.596.958
2016	13.165.739	789.839	5.747.823	28.433.077

Fonte: PLOA 2016 e LOAs 2010 a 2015.

Nota: valores atualizados IPCA agosto de 2015.

A previsão inicial das receitas correntes obteve no período de 2010 a 2016 um incremento real de cerca de 17,42%. No entanto, a previsão inicial para o exercício de 2016 teve um decréscimo nominal de aproximadamente 7,07% com relação ao previsto para 2015, conforme se atesta no gráfico apresentado abaixo:

¹³ Os valores orçados das receitas correntes foram considerados após a dedução dos valores previstos nas Leis Orçamentárias Anuais. Esse critério buscou harmonizar o presente estudo a metodologia utilizada no Relatório Resumido da Execução Orçamentária.



Gráfico 07 - Previsões iniciais da receita corrente (2010 a 2016).



Gráfico elaborado pelos autores com base nos valores orçados no PLOA 2016 e LOAs de 2010 a 2015.

Ressalte-se que no período ora analisado o ICMS foi a principal fonte, com participação média de 47,12% no total das receitas correntes, no período de 2010 a 2016.

Outro dado relevante de análise é a verificação de quanto da dotação inicial de receitas correntes foi efetivamente realizada no período de 2010 a 2015. Abaixo segue tabela com esses dados:

Tabela 15: Previsão inicial x Receitas Realizadas (ICMS, IPVA, FPE e valor total receitas correntes) de 2010 a 2015.

		R\$(milhares)					
		2010	2011	2012	2013	2014	2015
ICMS	Dotação inicial	10.501.042	12.104.890	14.701.609	14.514.783	14.066.568	14.620.678
	Receitas Realizadas	13.449.844	13.040.865	13.163.188	13.721.103	14.007.979	8.846.172
	% Realização	78,1	107,7	89,5	94,5	99,6	60,5
IPVA	Dotação inicial	595.101	608.917	653.588	800.888	815.495	843.594
	Receitas Realizadas	588.825	656.426	721.147	755.417	795.600	769.378
	% Realização	98,9	107,8	110,3	94,3	97,6	91,2
FPE	Dotação inicial	5.357.906	5.308.062	5.848.437	6.100.871	5.909.600	6.178.945
	Receitas Realizadas	4.910.904	5.639.211	5.512.578	5.613.638	5.755.213	3.964.541



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

23

		2010	2011	2012	2013	2014	2015
	% Realizada	91,7	106,2	94,3	92,0	97,4	64,2
Receitas Correntes	Dotação inicial	24.213.726	26.009.229	29.402.248	30.095.438	30.063.643	30.596.958
	Receitas Realizadas	22.048.595	24.384.493	27.974.187	29.190.311	29.842.441	18.288.842
	% Realização	91,1	93,8	95,1	97,0	99,3	59,8

Fonte: PLOA 2016 e LOAs 2010 a 2015. Relatório Resumido Execução Orçamentária (2010 a 2015).

Os períodos de 2010 a 2014 possuem análise completa com as receitas correntes realizadas durante todo o ano. A análise desse período revela que no período de 2010 a 2014 houve um crescimento real de 35,35% das receitas correntes realizadas.

A média de receitas correntes realizadas no período de 2010 a 2014 foi de 95,24 %, conforme atesta o gráfico abaixo:

Gráfico 08: Previsões iniciais das receitas correntes x Receitas realizadas (2010 a 2014).

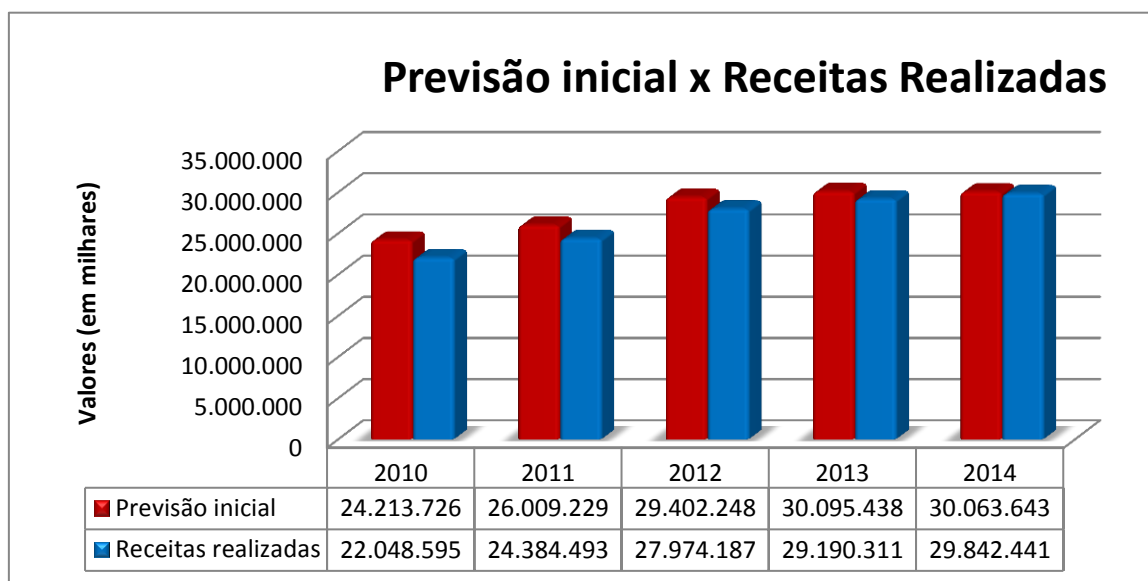


Gráfico elaborado pelos autores com base na PLOA 2016 e LOAs 2010 a 2015. Relatório Resumido Execução Orçamentária (2010 a 2015).

A análise das receitas correntes realizadas no ano de 2015 apresenta dados consolidados até o 4º bimestre. Desse modo, para refletir acerca do desempenho das receitas correntes no ano corrente, analisou-se a realização das receitas correntes no período de 2010 a 2015 até o 4º bimestre, conforme tabela abaixo:



Tabela 16 – Percentual de realização da receita corrente até o 4º bimestre¹⁴

R\$(milhares)			
Anos	Previsão inicial	Receitas Realizadas	% realização
2010	24.213.726	16.309.785	67,36
2011	26.009.229	17.938.521	68,97
2012	29.402.248	18.456.243	62,77
2013	30.095.438	19.424.770	64,54
2014	30.063.643	19.549.460	65,03
2015	30.596.958	18.289.037	59,77

Fonte: LOAs 2010 a 2015. Relatório Resumido Execução Orçamentária (2010 a 2015).

Até o quarto bimestre dos exercícios de 2010 a 2014, houve a realização média de cerca de 65,73% das receitas correntes previstas inicialmente, ao passo que no ano de 2015, até o mês de agosto, realizou-se cerca de 59,77% das receitas correntes orçadas.

A diferença entre as receitas realizadas até o 4º bimestre de 2014 e o mesmo período de 2015 é de R\$ 1.260.423.000, o que sugere que o ano de 2015 vem experimentando uma significativa frustração das receitas correntes.

4.2 Receitas de capital

O MTO 2015 também afirma que as receitas de capital aumentam as disponibilidades financeiras do Estado. Porém, de forma diversa das receitas correntes, as receitas de capital não provocam efeito sobre o patrimônio líquido.

A Lei Federal nº 4.320/64 apresenta uma definição com foco exemplificativo:

Art. 11 [...]

§ 2º São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente. [...]

§ 4º - A classificação da receita obedecerá ao seguinte esquema: [...]

RECEITAS DE CAPITAL

OPERAÇÕES DE CRÉDITO

ALIENAÇÃO DE BENS

AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS

TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL

¹⁴ Último Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) publicado em 2015.



OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL

Os valores orçados dessas receitas, no período de 2010 a 2016, foram os seguintes:

Tabela 17 – Previsão inicial da receita de capital de 2010 a 2016¹⁵

R\$ (mil)

Receitas de Capital	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Operações de crédito	1.418.829	2.060.824	2.563.404	4.637.658	2.725.494	2.019.865	1.691.590
Alienação de Bens	0	0	33	0	0	2.034	218
Amortização de Empréstimos	292	178	193	163	79	0	0
Transferências de Convênios de Capital	1.055.990	1.611.811	1.091.161	2.578.698	1.655.128	1.379.350	829.293
Outras Transferências de Capital	488	116.887	6	0	0	22.228	19.409
Outras Receitas de Capital	98.199	73.445	12.849	83.850	53.529	13.889	68.644
Total	2.573.799	3.863.145	3.667.646	7.300.369	4.434.229	3.437.366	2.609.154

Fonte: PLOA 2016, LOAs (2010 a 2015)

A previsão inicial das receitas de capital apresentou uma variação positiva insignificante, se forem comparados os anos de 2010 e 2016: pouco mais de 1%. Houve apenas uma variação relevante no ano de 2013. De 2015 a 2016, houve variação negativa de 24%. O comportamento da tabela pode ser visto no gráfico abaixo:

Gráfico 09 - Previsão inicial da receita de capital de 2010 a 2016



Fonte: elaborado pelos autores com base no PLOA 2016, LOAs (2010 a 2015)

¹⁵ Valores atualizados conforme o IPCA acumulado até agosto de 2015, segundo dados do IBGE.



No período analisado, as operações de crédito e as transferências de convênios de capital foram as principais fontes. A participação média dessas duas receitas correspondeu, respectivamente, a 61% e 37% do total.

A redução na estimativa de 2016 deveu-se, primeiramente, à provável diminuição das transferências de capital do governo federal. Em segundo lugar, teve influência a provável redução das operações de crédito, tendência observada desde o ano de 2013.

Comparando a receita estimada com a realizada, é possível compor a seguinte tabela, com o percentual de realização do que foi orçado:

Tabela 18 – Percentual de realização da receita de capital de 2010 a agosto de 2015 ¹⁶							R\$ (mil)
Receitas de Capital		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Operações de crédito	Estimativa inicial	1.418.829	2.060.824	2.563.404	4.637.658	2.725.494	2.019.865
	Receitas Realizadas	956.995	703.130	2.949.860	3.504.039	2.148.660	168.658
	% Realizada	67,4	34,1	115,1	75,6	78,8	8,3
Alienação de Bens	Estimativa inicial	0	0	33	0	0	2.034
	Receitas Realizadas	5.659	778	8.695	7.620	265	0
	% Realizada			26.188,5			
Amortização de Empréstimos	Estimativa inicial	292	178	193	163	79	0
	Receitas Realizadas	192	256	130	7	118	130
	% Realizada	65,6	143,4	67,5	4,4	150,7	
Transferências de Convênios de Capital	Estimativa inicial	1.055.990	1.611.811	1.091.161	2.578.698	1.655.128	1.379.350
	Receitas Realizadas	1.272.367	706.445	952.290	1.084.996	546.152	185.965
	% Realizada	120,5	43,8	87,3	42,1	33,0	13,5
Outras Transferências de Capital	Estimativa inicial	488	116.887	6	-	-	22.228
	Receitas Realizadas	8	12.241	137	86	710	102
	% Realizada	1,7	10,5	2.140,0			0,5
Outras Receitas de Capital	Estimativa inicial	98.199	73.445	12.849	83.850	53.529	13.889
	Receitas Realizadas	1.044.508	10.795	98.679	102.016	78.292	384
	% Realizada	1063,7	14,7	768,0	121,7	146,3	2,8
Total estimado		2.573.799	3.863.145	3.667.646	7.300.369	4.434.229	3.437.366
Total realizado		3.279.729	1.433.644	4.009.790	4.698.763	2.774.197	355.239
% Realizado		127,4	37,1	109,3	64,4	62,6	10,3

Fonte: PLOA 2016, LOAs 2010 a 2015 e RREOs 2010 a 2015.

¹⁶ Último Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) publicado em 2015.



A diferença entre o montante orçado e o realizado pode ser visualizada no gráfico a seguir:

Gráfico 10 – Previsão inicial da receita de capital x receita realizada de 2010 a agosto de 2015



Fonte: Elaborado pelos autores com base no PLOA 2016, LOAs 2010 a 2015 e RREOs 2010 a 2015.

Na comparação acima, o percentual médio de realização de 2010 a 2014 foi de 80,2% das receitas de capital estimadas, ao passo que no ano de 2015, até o mês de agosto, realizou-se 10,3% das receitas de capital orçadas.

4.3 Renúncia de receitas tributárias

A Constituição Federal exige que o projeto de lei orçamentária seja acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (artigo 165, § 6º).

Em outras palavras, o dispositivo constitucional requer a demonstração do efeito das várias modalidades de renúncia de receita pública, benefício que também é regulado pelo Capítulo III, Seção II, da LRF.

Embora a Constituição Estadual não veicule preceito semelhante, a norma federal tem aplicação na esfera estadual, com as devidas adaptações.



A própria LRF, cujas disposições obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, corrobora esse entendimento, ao determinar que o projeto de lei orçamentária anual seja acompanhado do demonstrativo exigido pela Constituição Federal, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado (artigo 5º, inciso II).

No caso do PLOA 2016 estadual, a matéria é abordada sucintamente por meio do Demonstrativo da Estimativa da Renúncia e Compensação da Receita, em um modelo que vem sendo adotado desde a LOA 2007.

O demonstrativo é considerado sucinto porque apresenta apenas a renúncia fiscal estimada para o ICMS, não havendo menção aos outros impostos da competência estadual (ICD e IPVA).

Além disso, apesar de a Mensagem do autor anunciar que a previsão de receita foi embasada na esperada repercussão sobre o comportamento da arrecadação de medidas adotadas pelo Governo no intuito de elevar a eficácia e eficiência da ação fiscal, o PLOA 2016 não deixou explícito se foram considerados os efeitos das novas alíquotas e faixas de isenção instituídas pelas recentes Leis nºs 15.598, 15.599 (ICMS), 15.601 (ICD) e 15.603 (IPVA), vigentes a partir do próximo exercício.

No que diz respeito à informação trazida pelo demonstrativo, a renúncia fiscal estimada é da ordem de R\$ 262,3 milhões para 2016. Isso representa 1,98% dos R\$ 13,2 bilhões do ICMS potencial, conceito que contemplaria a arrecadação total do referido imposto caso não fossem concedidos os benefícios fiscais relacionados:

Tabela 19 – Estimativa da Renúncia e Compensação da Receita em 2016 R\$ (milhares)

ICMS Potencial (A)	Estimativa da Renúncia Fiscal (B)	ICMS Estimado (A - B)
13.237.055	262.345	12.974.711

Fonte: PLOA 2016, pág. 608.

O montante da renúncia em 2016 é ligeiramente maior (4,46%) do que os R\$ 251,1 milhões estimados para o exercício corrente, mas se destaca por seguir o caminho inverso do ICMS potencial, que, de acordo com os respectivos



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

29

demonstrativos, cairá 4,82%, de R\$ 13,9 bilhões em 2015 para R\$ 13,2 milhões em 2016:

Tabela 20 – Estimativa da Renúncia e Compensação da Receita em 2015 R\$ (milhares)

ICMS Potencial (A)	Estimativa da Renúncia Fiscal (B)	ICMS Estimado (A - B)
13.907.670	251.143	13.656.527

Fonte: LOA-2015, pág. 592.

A despeito disso, a renúncia fiscal não costuma representar impacto significativo sobre a arrecadação de ICMS, à exceção do exercício de 2012, quando a LOA respectiva estimou uma redução de cerca de 11,09%, conforme mostra a série histórica abaixo:

Tabela 21 – Estimativa da Renúncia e Compensação da Receita em 2015

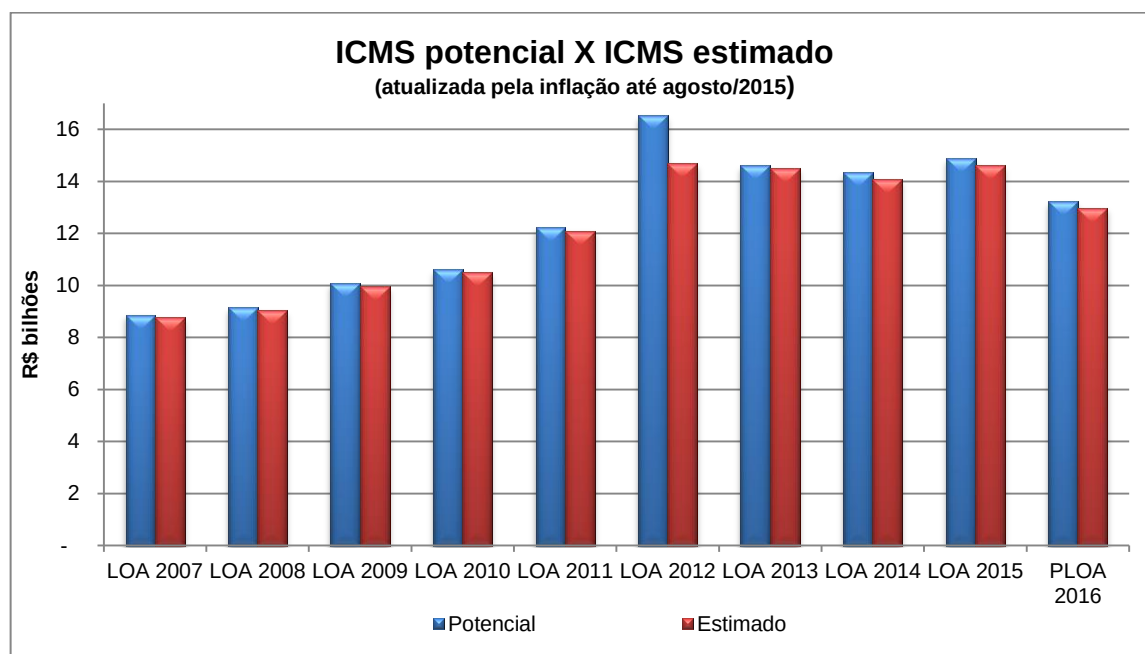
R\$ (milhares)

Valores históricos consignados na lei orçamentária				
Exercício	ICMS Potencial (A)	Estimativa da Renúncia Fiscal (B)	ICMS Estimado (A - B)	Percentual estimado sobre potencial (% B/A)
LOA 2007	5.343.079	73.079	5.270.000	98,63%
LOA 2008	5.760.660	77.000	5.683.660	98,66%
LOA 2009	6.717.006	80.200	6.636.806	98,81%
LOA 2010	7.371.253	80.990	7.290.263	98,90%
LOA 2011	8.983.101	83.101	8.900.000	99,07%
LOA 2012	12.949.326	1.436.712	11.512.614	88,91%
LOA 2013	12.126.200	96.710	12.029.490	99,20%
LOA 2014	12.593.383	245.624	12.347.759	98,05%
LOA 2015	13.907.669	251.142	13.656.527	98,19%
PLOA 2016	13.237.055	262.344	12.974.711	98,02%
Valores atualizados pela inflação até agosto de 2015				
Exercício	ICMS Potencial (A)	Estimativa da Renúncia Fiscal (B)	ICMS Estimado (A - B)	Percentual estimado sobre potencial (% B/A)
LOA 2007	8.881.102	121.470	8.759.632	98,63%
LOA 2008	9.166.609	122.526	9.044.083	98,66%
LOA 2009	10.092.687	120.505	9.972.182	98,81%
LOA 2010	10.617.887	116.662	10.501.225	98,90%
LOA 2011	12.217.709	113.024	12.104.686	99,07%
LOA 2012	16.536.684	1.834.725	14.701.959	88,91%
LOA 2013	14.631.266	116.689	14.514.577	99,20%
LOA 2014	14.346.942	279.826	14.067.116	98,05%
LOA 2015	14.890.135	268.883	14.621.251	98,19%
PLOA 2016	13.237.055	262.344	12.974.711	98,02%

Fonte: LOAs 2007-2015 e PLOA-2016.



Gráfico 11 – ICMS potencial x ICMS estimado – Valores previstos na LOA atualizados até agosto de 2015



Fonte: elaborado pelos autores com base no PLOA 2016 e LOAs de 2007 a 2015.

A diferença entre cada um dos pares de colunas é justamente o efeito da renúncia fiscal, cuja série histórica é apresenta abaixo:

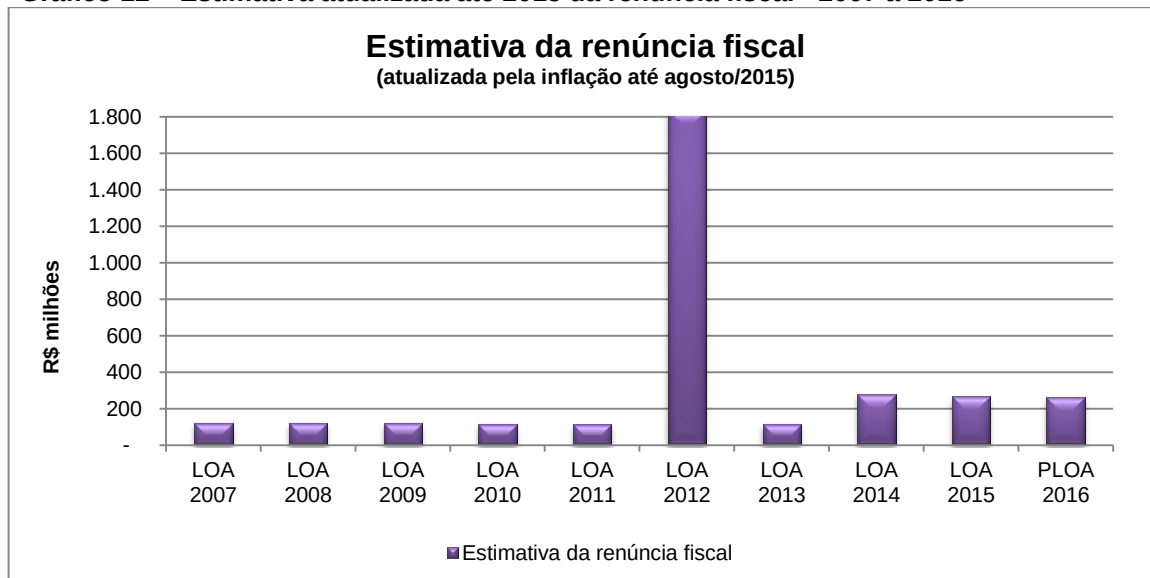
Tabela 22 – Evolução da renúncia de receita atualizada até agosto de 2015 (R\$ milhares)

Exercício	Estimativa da renúncia fiscal prevista na LOA Valores históricos	Estimativa da renúncia fiscal Valores atualizados pela inflação até agosto de 2015	Evolução em Relação ao Ano Anterior (%)
LOA 2007	73.079	121.470	-
LOA 2008	77.000	122.526	5,37%
LOA 2009	80.200	120.505	4,16%
LOA 2010	80.990	116.662	0,99%
LOA 2011	83.101	113.024	2,61%
LOA 2012	1.436.712	1.834.725	1.628,87%
LOA 2013	96.710	116.689	-93,27%
LOA 2014	245.624	279.826	153,98%
LOA 2015	251.142	268.883	2,25%
PLOA 2016	262.344	262.344	4,46%

Fonte: LOAs 2007-2015 e PLOA-2016



Gráfico 12 – Estimativa atualizada até 2015 da renúncia fiscal - 2007 a 2016



Fonte: LOAs 2007-2015 e PLOA-2016.

Sobre as medidas de compensação, o demonstrativo é inespecífico, apenas informando genericamente que, na hipótese de concessão ou ampliação de incentivos fiscais de natureza continuada que impliquem renúncia de receita, desde que a renúncia não tenha sido considerada na estimativa de receita da lei orçamentária no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois anos seguintes, serão apresentadas medidas de compensação para o correspondente período, por aumento de receitas, decorrente da ampliação da base tributária por meio do aperfeiçoamento dos processos de fiscalização e acompanhamento dos contribuintes, desdobrando levemente o preceito contido no inciso II do artigo 14 da LRF.

5. DESPESAS

Segundo a 6ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), elaborado pela Secretaria de Tesouro Nacional, a despesa pública é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade. Para possibilitar a realização de gastos, as leis orçamentárias fixam as despesas públicas autorizadas para um determinado exercício financeiro.



O MCASP define as classificações orçamentárias das despesas por natureza, segregando em Categoria Econômica, Grupo de Natureza da Despesa, Modalidade de Aplicação e Elemento de Despesa. As categorias econômicas segregam-se em “Despesas Correntes” (não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital) e “Despesas de Capital” (contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital).

Já os grupos de despesa são agregadores de elementos de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto, e são classificados da seguinte forma:

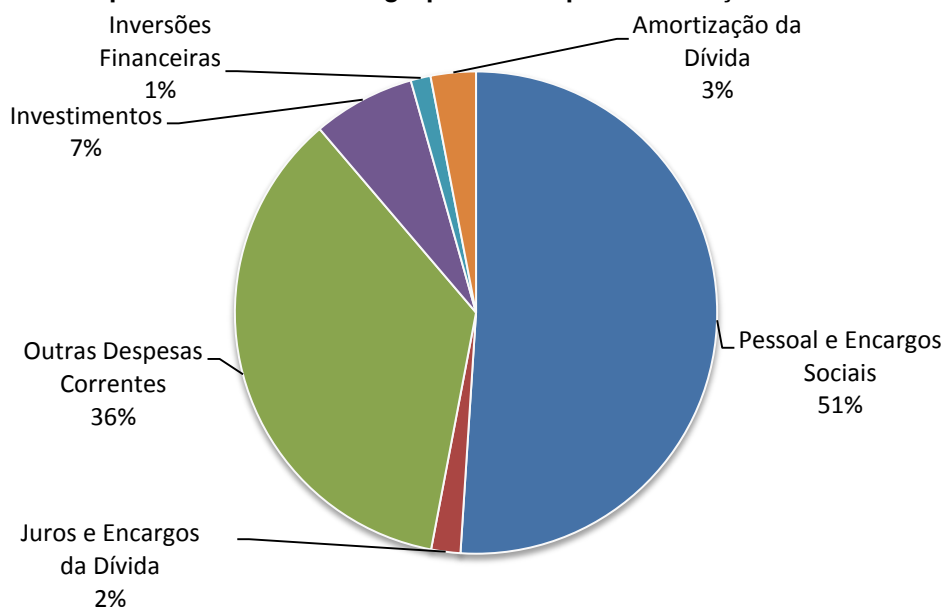
Tabela 23 – Grupos de despesa orçamentária

Categoria Econômica	Grupo de Despesas
Despesas Correntes	Pessoal e Encargos Sociais
	Juros e Encargos da Dívida
	Outras Despesas Correntes
Despesas de Capital	Investimentos
	Inversões Financeiras
	Amortização da Dívidas

Fonte: Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – 6ª Edição, disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mcasp>.

No gráfico abaixo, é possível observar a relevância de cada grupo de despesas no PLOA 2016:

Gráfico 13 – Representatividade dos grupos de despesas no Orçamento Fiscal do PLOA 2016



Fonte: Anexos do Projeto de Lei Ordinária nº 485/2015 (PLOA 2016)



Nos próximos itens, serão analisados cada Grupo de Despesas de forma individual.

5.1 Despesas com pessoal e encargos sociais

Segundo o Manual Técnico de Orçamento emitido pela Secretaria de Orçamento Federal em 2015 (MTO 2015), no grupo de despesas “Pessoal e Encargos Sociais”, estão incluídos os dispêndios orçamentários com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o caput do art. 18 da Lei Complementar 101, de 2000.

O PLOA 2016 fixa o total de despesas no grupo pessoal e encargos sociais em R\$ 15,79 bilhões, o que representa 51,03% do total de Despesas do orçamento fiscal definidas no Projeto de Lei analisado neste trabalho. Em 2015, a LOA fixou em R\$ 16 bilhões o total de gastos com pessoal (valores atualizados pelo IPCA), demonstrando que houve redução real de R\$ 209,32 milhões entre os dois exercícios, o que equivale a uma queda de 1,31%.

Analisando o PLOA 2016 podemos verificar o total de gastos fixados para pessoal dos três poderes, Ministério Público e Tribunal de Contas do estado de Pernambuco, como demonstram as tabelas seguintes:

Tabela 24 – Despesas com pessoal e encargos sociais – LOA 2015 X PLOA 2016 R\$ 1,00

Órgão/Poder	2015	2016	% aumento
Poder Executivo	13.432.580.741	13.322.172.400	-0,82
Poder Legislativo	437.089.151	380.318.000	-12,99
Poder Judiciário	1.347.049.047	1.292.744.000	-4,03
Tribunal de Contas	348.487.473	365.465.000	4,87
Ministério Público	434.051.752	429.238.200	-1,11
Total	15.999.258.165	15.789.937.600	-1,31

Fonte: Anexos do Projeto de Lei Ordinária nº 485/2015 (PLOA 2016).

*Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2015.



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

34

Tabela 25 – Despesas com pessoal (inativos) – LOA 2015 X PLOA 2016

R\$ 1,00

Órgão/Poder	2015	2016	% aumento
Funafin-Poder Executivo	3.880.141.856	3.735.115.900	-3,74
Funafin-Poder Legislativo (0696)	103.642.645	71.400.000	-31,11
Funafin-TJ (0702)	238.124.351	244.994.000	2,88
Funafin-TCE (0705)	44.536.960	53.988.000	21,22
Funafin-MPPE (0706)	100.791.851	104.378.100	3,56
Total	4.367.237.663	4.209.876.000	-3,60

Fonte: Anexos do Projeto de Lei Ordinária nº 485/2015 (PLOA 2016).

*Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2015.

Tabela 26 – Despesas com Pessoal (ativos) – LOA 2015 X PLOA 2016

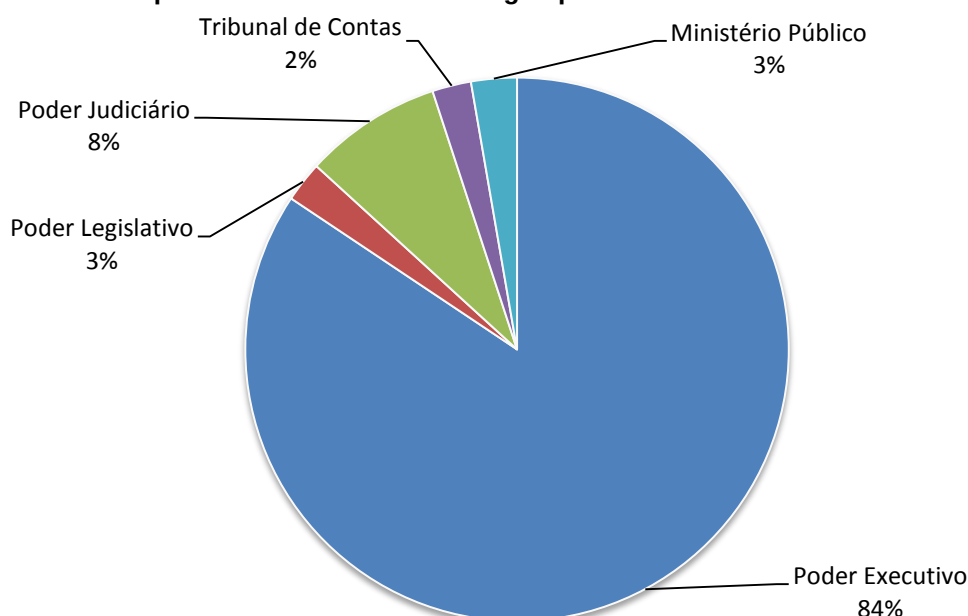
R\$ 1,00

Órgão/Poder	2015	2016	% aumento
Poder Executivo	9.552.438.885	9.587.056.500	0,36
Poder Legislativo	333.446.507	308.918.000	-7,36
Poder Judiciário	1.108.924.696	1.047.750.000	-5,52
Tribunal de Contas	303.950.513	311.477.000	2,48
Ministério Público	333.259.901	324.860.100	-2,52
Total	11.632.020.502	11.580.061.600	-0,45

Fonte: Anexos do Projeto de Lei Ordinária nº 485/2015 (PLOA 2016).

*Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2015.

Gráfico 14 – Despesas com Pessoal e Encargos por Poder/TCE/MPPE



Fonte: Anexos do Projeto de Lei Ordinária nº 485/2015 (PLOA 2016).

O gráfico acima demonstra que o Poder Executivo é o maior responsável pelas dotações indicadas para Despesas com Pessoal e Encargos Sociais, com



representatividade de 84%, seguido pelo Poder Judiciário, Ministério Público, Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas do estado.

Outro ponto a ser observado está na evolução das despesas com pessoal do estado ao longo do tempo. Para facilitar a análise foram elaborados a tabela e o gráfico abaixo:

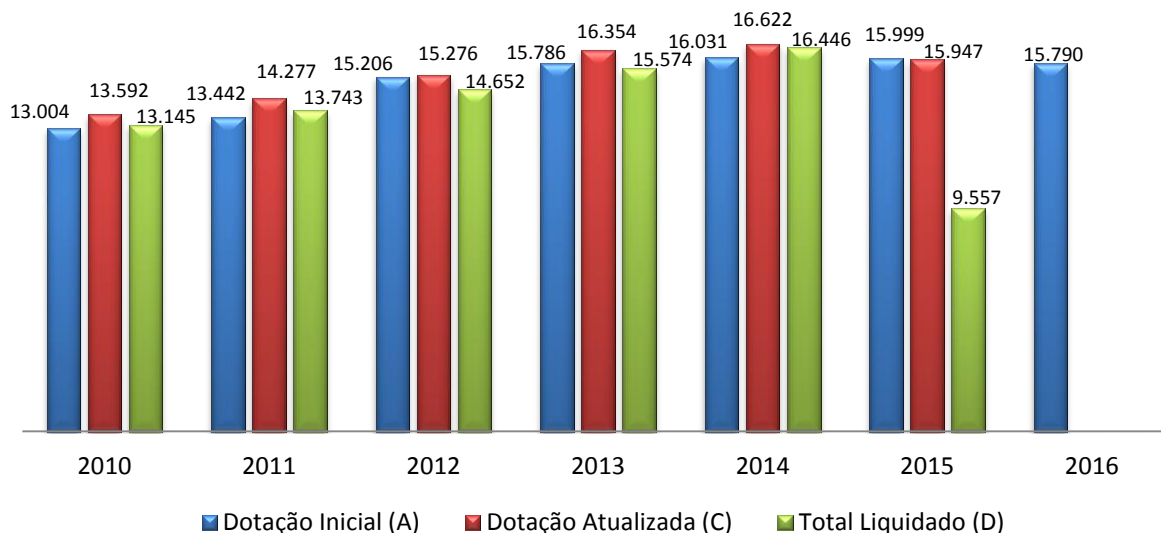
Tabela 27 – Evolução das dotações de pessoal e encargos sociais – 2009 a 2016 R\$ (mil)

Ano	Dotação Inicial (A)	Créditos Adicionais (B)	Dotação Atualizada (C)	Total Liquidado (D)	% Créditos Adicionais (B/A)
2009	10.942.320	1.383.564	12.325.883	11.922.177	12,64
2010	13.003.882	587.711	13.591.593	13.144.933	4,52
2011	13.441.803	834.784	14.276.588	13.743.166	6,21
2012	15.206.384	69.802	15.276.187	14.651.653	0,46
2013	15.786.475	567.939	16.354.414	15.573.531	3,60
2014	16.030.783	591.486	16.622.269	16.445.930	3,69
2015 ¹⁷	15.999.258	-52.503	15.946.755	9.556.681	-0,33
2016	15.789.937	-	-	-	-

Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, Disponíveis no Portal da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco.

*Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2015.

Gráfico 15 – Execução das despesas com pessoal e encargos por exercício



Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, Disponíveis no Portal da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco

Como se observa nos dados apresentados, Pernambuco vem executando na sua quase totalidade as despesas com pessoal, com média de aproveitamento

¹⁷ Os dados de 2015 se referem até o mês de agosto.



de 96,61% da dotação atualizada no período de 2010 a 2014. Em relação a 2015, até o mês de agosto, a execução é de 59,93% da dotação atualizada.

Os valores de créditos adicionais indicados no quadro acima podem ser utilizados como indicadores de eficácia de planejamento dos órgãos e entidades do estado, já que quanto maior a necessidade de abertura de tais créditos, também maior será a diferença entre a dotação inicial e a execução orçamentária. O gráfico acima indica uma tendência a uma menor necessidade de abertura de créditos adicionais para execução das despesas com pessoal e encargos nos últimos exercícios financeiros, demonstrando haver qualidade no planejamento orçamentário de pessoal nos entes públicos do estado.

A lei complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal da União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, compreendidos o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público.

A LRF trata das despesas com pessoal nos art. 18 a 23, definindo os limites e as formas de controle de tais dispêndios, estabelecendo que, para os fins da lei complementar, entende-se como despesa total com pessoal o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

O art. 19 da LRF regulamenta o caput do art. 169 da Constituição Federal, estabelecendo que o limite global de gastos com pessoal (incluindo todos os poderes, o Tribunal de Contas e o Ministério Público) no âmbito estadual é de 60% da Receita Corrente Líquida - RCL em cada período de apuração.



A forma de verificar o cumprimento do citado limite se dá através do Relatório de Gestão Fiscal - RGF, publicado quadrimestralmente. Por meio dos RGF encontrados no Portal da Secretaria da Fazenda do estado de Pernambuco, foram elaborados a tabela e o gráfico seguintes, visando identificar os limites encontrados no período 2007-2015:

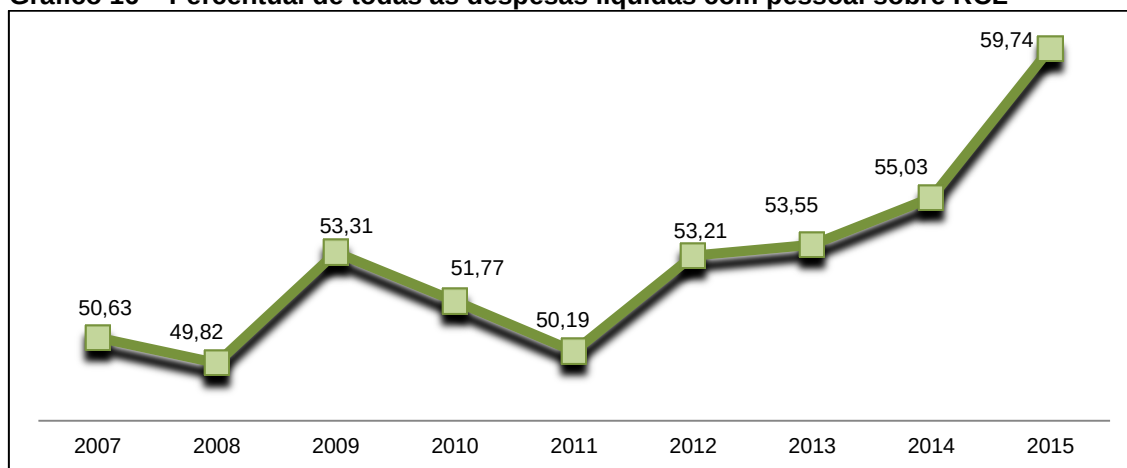
Tabela 28 – Percentual de todas as despesas líquidas com pessoal do estado sobre RCL (R\$ mil)

Ano	Despesa Líquida com Pessoal	RCL	% RCL
2007	4.202.774	8.301.076	50,63
2008	4.987.252	10.010.231	49,82
2009	5.663.865	10.624.548	53,31
2010	6.438.063	12.435.719	51,77
2011	7.304.975	14.553.205	50,19
2012	8.306.831	15.612.666	53,21
2013	9.195.831	17.173.973	53,55
2014	10.166.908	18.475.020	55,03
2015 ¹⁸	11.326.530	18.960.599	59,74

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal, disponíveis no Portal da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco.

*Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2015.

Gráfico 16 – Percentual de todas as despesas líquidas com pessoal sobre RCL



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal, disponíveis no Portal da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco.

O gráfico demonstra que houve uma tendência ao crescimento de gastos com pessoal em relação a receita corrente líquida a partir do exercício de 2012, chegando a 59,74% na apuração referente ao período setembro/2014 a agosto/2015, conforme publicado no Relatório de Gestão Fiscal do 2º Quadrimestre.

¹⁸ Os dados de 2015 se referem até o mês de agosto.



No âmbito do Poder Executivo, que é responsável pela maior parte das despesas públicas com pessoal no estado, a proporção dos dispêndios com servidores está demonstrada a seguir:

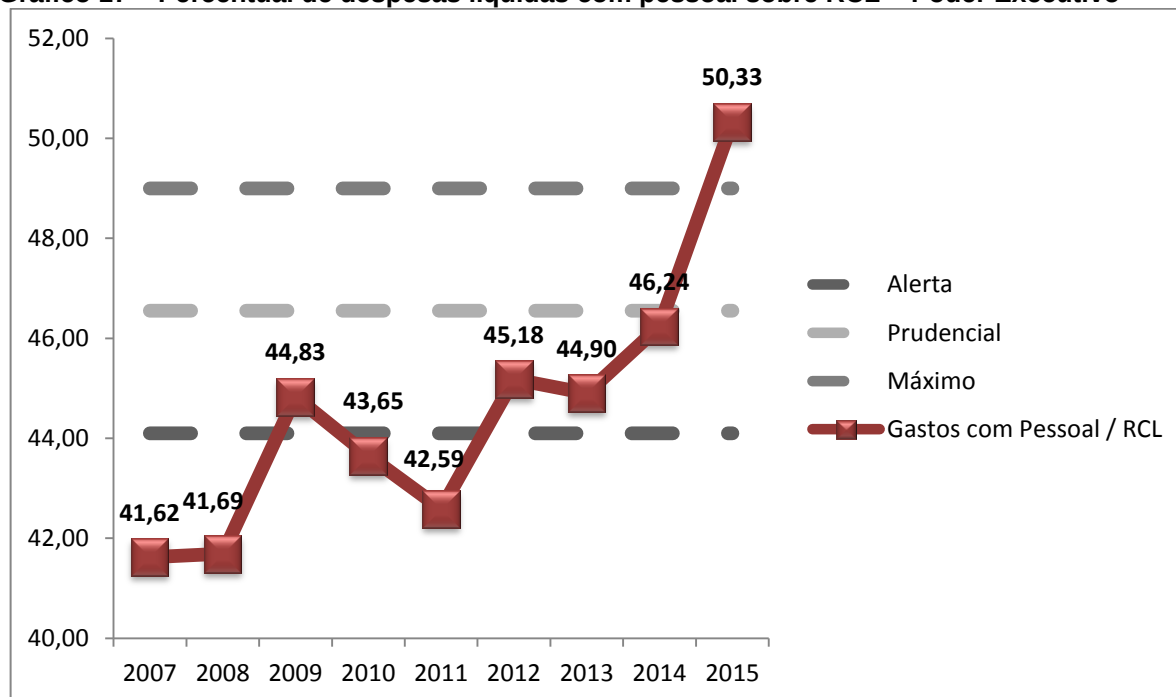
Tabela 29 – Percentual de despesas líquidas com pessoal sobre RCL - Poder Executivo (R\$ mil)

Ano	Despesa Líquida com Pessoal	RCL	% RCL
2005	4.944.184	11.426.648	43,27
2006	5.351.921	12.667.126	42,25
2007	5.742.652	13.798.049	41,62
2008	6.640.571	15.928.280	41,69
2009	7.156.044	15.963.383	44,83
2010	7.818.468	17.912.410	43,65
2011	8.431.019	19.793.814	42,59
2012	9.008.270	19.937.374	45,18
2013	9.304.979	20.722.116	44,90
2014	9.731.637	21.046.743	46,24
2015 ¹⁹	10.217.563	20.299.217	50,33

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal, disponíveis no Portal da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco.

*Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2015.

Gráfico 17 – Percentual de despesas líquidas com pessoal sobre RCL – Poder Executivo



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal, disponíveis no Portal da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco.

¹⁹ Os dados de 2015 se referem até o mês de agosto.



Como se pode observar, os gastos com pessoal ultrapassaram o limite máximo estabelecido na LRF no âmbito do Poder Executivo do estado de Pernambuco na apuração realizada no 2º Quadrimestre de 2015, que é de 49%. Outro aspecto importante é que a RCL prevista no PLOA 2016 é de R\$ 20,08 bilhões, 5,89% maior do que a RCL apurada no último Relatório de Gestão Fiscal publicado, o que pode levar o Poder Executivo a voltar ao limite analisado.

5.2 Juros e encargos da dívida

De acordo com o MTO 2015, classificam-se como “Juros e Encargos da Dívida” as despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária. As despesas fixadas no PLOA 2016 para gastos com juros e encargos da dívida são equivalentes a R\$ 606,25 milhões, o que corresponde a um crescimento real de 54,09 mil (equivalente a 9,82%) em relação à Lei Orçamentária Anual de 2015. Tal grupo de despesas equivale a apenas 1,96% da dotação total prevista no PLOA 2016.

A fim de demonstrar o aproveitamento das dotações de anos anteriores, foram elaborados a tabela e o gráfico seguintes:

Tabela 30 – Evolução das Dotações de Juros e Encargos da Dívida – 2009 a 2016 (R\$ mil)

Ano	Dotação Inicial (A)	Créditos Adicionais (B)	Dotação Atualizada (C)	Total Liquidado (D)	% Execução (D/C)	% Créditos Adicionais (B/A)
2009	432.744	-37.254	395.490	376.514	95,20	-8,61
2010	410.674	3.579	414.253	396.224	95,65	0,87
2011	394.429	49.918	444.347	424.019	95,43	12,66
2012	481.933	287	482.221	469.988	97,46	0,06
2013	391.264	170.258	561.523	557.792	99,34	43,51
2014	448.743	174.629	623.373	614.455	98,57	38,92
2015 ²⁰	551.153	6.023	557.176	438.267	78,66	1,09
2016	605.250	-	-	-	-	-

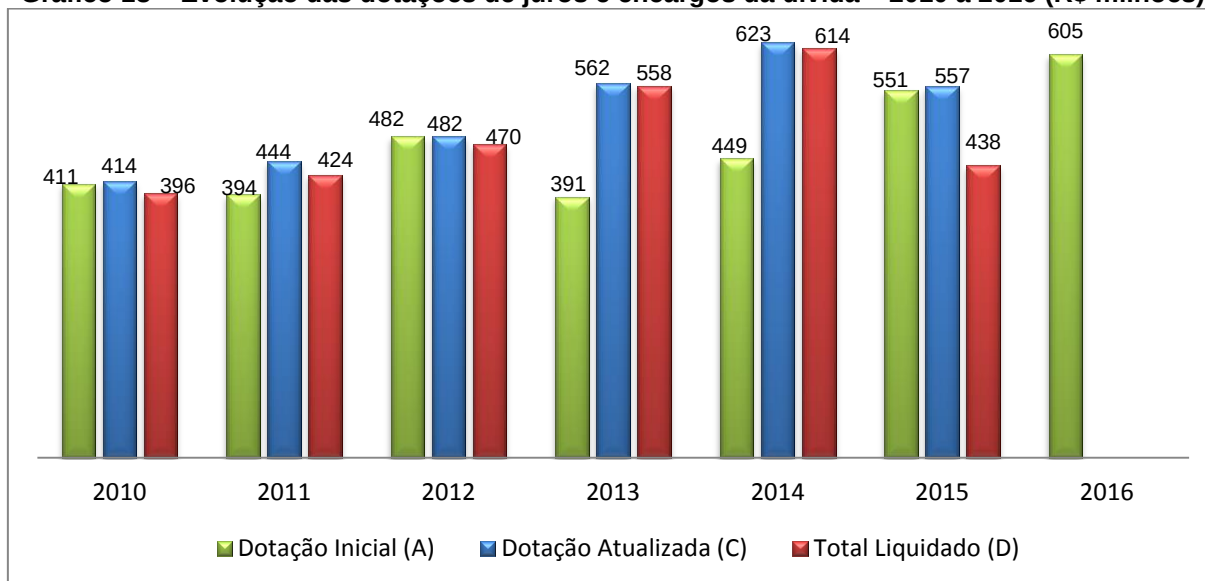
Fonte: RREOs, Disponíveis no Portal da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco e Anexos do PLOA 2016.

*Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2015.

²⁰ Os dados de 2015 se referem até agosto de 2015.



Gráfico 18 – Evolução das dotações de juros e encargos da dívida – 2010 a 2016 (R\$ milhões)



Fonte: RREOs disponíveis no Portal da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco e Anexos do PLOA 2016.

A partir dos dados apresentados, pode-se concluir que o estado vem aumentando as dotações destinadas aos Juros e Encargos da Dívida. No mais, em 2015, o percentual de abertura de créditos adicionais é de apenas 1,09%, demonstrando que o planejamento realizado para o ano corrente está condizente com a respectiva execução.

5.3 Outras despesas correntes

O item outras despesas correntes apresentou uma redução de 9,12% em 2016 em relação ao ano anterior. É importante destacar que, segundo o MTO 2015, este grupo de despesas representa os gastos orçamentários com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, e outros dispêndios da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

Tabela 31 – Evolução das Dotações de Outras Despesas Correntes – 2009 a 2016 (R\$ mil)

Ano	Dotação Inicial (A)	Créditos Adicionais (B)	Dotação Atualizada (C)	Total Liquidado (D)	% Execução (D/C)	% Créditos Adicionais (B/A)
2009	8.272.413	1.144.988	9.417.401	8.451.002	89,74	13,84
2010	9.003.739	1.739.627	10.743.366	9.743.690	90,69	19,32
2011	9.884.678	2.073.154	11.957.832	10.742.070	89,83	20,97
2012	11.144.863	1.474.491	12.619.354	11.174.289	88,55	13,23



Tabela 31 – Evolução das Dotações de Outras Despesas Correntes – 2009 a 2016 (R\$ mil)

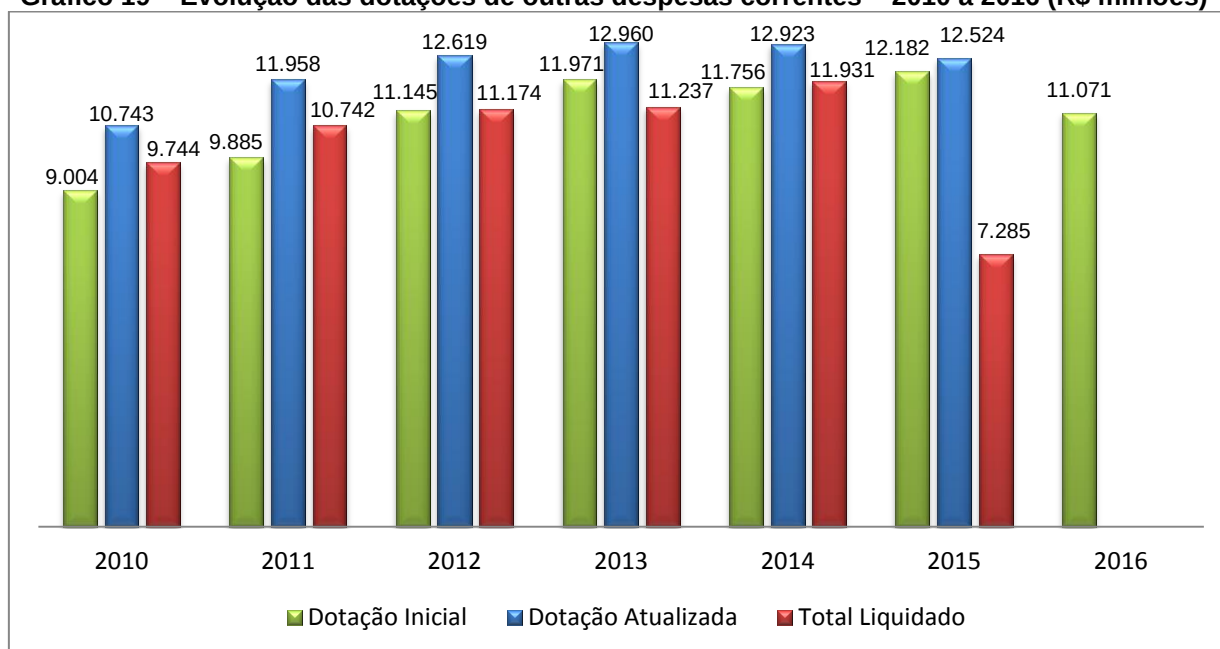
Ano	Dotação Inicial (A)	Créditos Adicionais (B)	Dotação Atualizada (C)	Total Liquidado (D)	% Execução (D/C)	% Créditos Adicionais (B/A)
2013	11.971.168	989.083	12.960.251	11.237.299	86,71	8,26
2014	11.756.175	1.166.533	12.922.708	11.930.918	92,33	9,92
2015 ²¹	12.181.919	342.005	12.523.924	7.284.821	58,17	2,81
2016	11.071.450	-	-	-	-	-

Fonte: RREOs disponíveis no Portal da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco e Anexos do PLOA 2016.

*Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2015.

*Executado 2015 – Valores acumulados de Janeiro a Agosto.

Gráfico 19 – Evolução das dotações de outras despesas correntes – 2010 a 2016 (R\$ milhões)



Fonte: RREOs disponíveis no Portal da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco e Anexos do PLOA 2016.

Observa-se uma elevada execução das dotações previstas para o grupo “Outras Despesas Correntes”, no decorrer dos exercícios analisados. Outro aspecto relevante é a baixa necessidade de abertura de créditos adicionais em 2015, quando comparada com os anos anteriores.



5.4 Despesas com investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida

5.4.1 Investimentos

Segundo, o Manual Técnico de Orçamento 2015 da Secretaria de Orçamento Federal, investimentos são despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

Nesse sentido, todas as despesas acima descritas estão inseridas no orçamento estadual no Grupo de Natureza da Despesa – Investimentos, que serve para classificar a despesa, agregando elementos de despesa²² com as mesmas características quanto ao objeto de gasto.

Assim, com o intuito de demonstrar as dotações orçamentárias da despesa com investimentos do orçamento fiscal²³ do Estado de Pernambuco, bem como sua respectiva execução, elaborou-se a tabela abaixo:

Tabela 32 – Despesas com Investimentos - 2010 a 2016

(R\$ mil)

Ano	Dotação Inicial (A)	Créditos Adicionais (B)	Dotação Atualizada (C)	Total Liquidado (D)	% Execução (D/C)	% Créditos Adicionais (B/A)
2009	3.245.158	-176.801	3.068.357	1.676.817	-	-
2010	2.717.987	2.259.554	4.977.541	2.557.468	51,38	120
2011	3.944.022	2.242.887	6.186.909	2.610.617	42,20	77
2012	3.908.071	3.138.468	7.046.538	2.928.254	41,56	103
2013	6.488.540	837.302	7.325.843	3.447.111	47,05	16

²² Manual Técnico de Orçamento:

O elemento de despesa tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros que a Administração Pública utiliza para a consecução de seus fins.

²³ Constituição do Estado de Pernambuco

Art. 125. O orçamento será uno e a lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

§ 1º O orçamento fiscal abrangerá todas as receitas e despesas dos poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta, das autarquias e das fundações mantidas e instituídas pelo Poder Público, além de empresas Públicas e sociedades de economia mista que recebam transferências à conta do Tesouro.



Tabela 32 – Despesas com Investimentos - 2010 a 2016

(R\$ mil)

Ano	Dotação Inicial (A)	Créditos Adicionais (B)	Dotação Atualizada (C)	Total Liquidado (D)	% Execução (D/C)	% Créditos Adicionais (B/A)
2014	3.881.114	572.268	4.453.382	2.897.428	65,06	17
2015	3.553.875	258.974	3.812.850	584.233	15,32	8
2016	2.124.377	-	2.124.377	-	-	-

Fonte: RREO 2009 a 2015 e PLOA 2016.

*Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2015.

*Executado 2015 – Valores acumulados de Janeiro a Agosto.

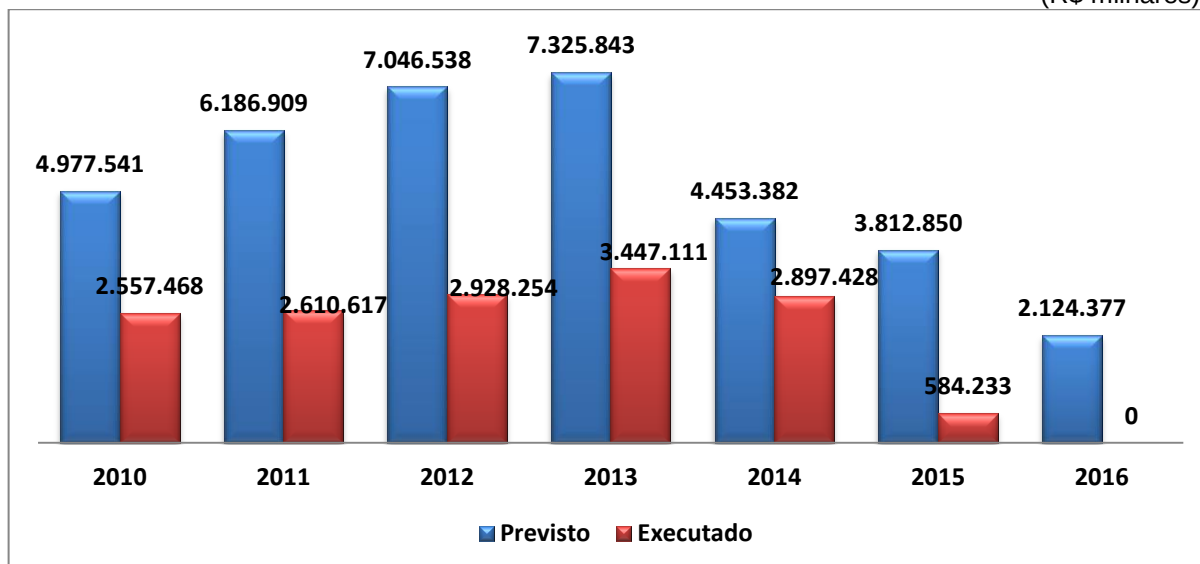
Averiguando a tabela acima, e tomando por base o PLOA 2016, compreende-se que o total da despesa fixada (Dotação Inicial) para investimentos está estimado em R\$ 2,12 bilhões, e que esse valor representa 6,84% do total das despesas constantes no PLOA 2016. Nesse mesma perspectiva, o PLOA 2015 fixou em R\$ 3,81 bilhões (Dotação Atualizada) os dispêndios previstos para investimentos, demonstrando assim, que houve um decréscimo real da ordem de R\$ 1,68 bilhão entre os dois exercícios, que em termos percentuais, equivale a uma diminuição de 44,28%.

É importante destacar, que dos R\$ 3,81 bilhões (Dotação Atualizada) previstos para investimentos no exercício 2015, apenas R\$ 584,23 milhões (15,32%) foram executados no período de janeiro a agosto, ou seja, nos meses de setembro a dezembro restam, ainda, 84,68% dos valores previstos para serem executados.

Objetivando visualizar melhor as despesas com investimentos, comparando os valores previstos com os valores realizados, construiu-se o seguinte gráfico:



Gráfico 20 – Valores das despesas com investimentos (Previstos X Executados - 2010 a 2016)
(R\$ milhares)



Fonte: RREO - 2010 a 2015 e PLOA - 2016.

*Executado 2015 – Valores acumulados de Janeiro a Agosto.

Analisando o gráfico, percebe-se que a maior distorção ocorreu no exercício de 2012, onde o valor previsto de R\$ 7,04 bilhões está acima do valor que foi executado de R\$ 2,92 bilhões, ocasionando uma diferença real entre a despesa fixada e a despesa realizada de R\$ 4,11 bilhões.

Ainda, entende-se por investimentos, as despesas realizadas pelas Empresas Estatais.²⁴ (Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista). Os valores correspondentes foram detalhados no quadro a seguir:

Tabela 33 – Despesas com Investimentos das Empresas - 2010 a 2016 R\$ (milhares)

Exercício	Dotação Inicial	% Variação	Executado	% Executado
2009	2.942.830	-	1.320.208	-
2010	2.260.391	-23,19	1.376.073	60,88
2011	2.461.051	8,88	905.869	36,81
2012	1.955.433	-20,54	1.248.462	63,85
2013	2.944.026	50,56	1.480.747	50,30
2014	1.731.119	-41,20	1.083.084	62,57

²⁴ Constituição do Estado de Pernambuco:

Art. 125. O orçamento será uno e a lei orçamentária anual compreenderá:

[...]

II - o orçamento de investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

§ 1º O orçamento fiscal abrangerá todas as receitas e despesas dos poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta, das autarquias e das fundações mantidas e instituídas pelo Poder Público, além de empresas Públicas e sociedades de economia mista que recebam transferências à conta do Tesouro.



Tabela 33 – Despesas com Investimentos das Empresas - 2010 a 2016

R\$ (milhares)

Exercício	Dotação Inicial	% Variação	Executado	% Executado
2015	1.770.087	2,25	-	-
2016	1.536.955	-13,17	-	-

Fonte: LOAs 2009 a 2015, PLOA - 2016 e Balanços Gerais de Pernambuco de 2010 a 2014.

*Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2015.

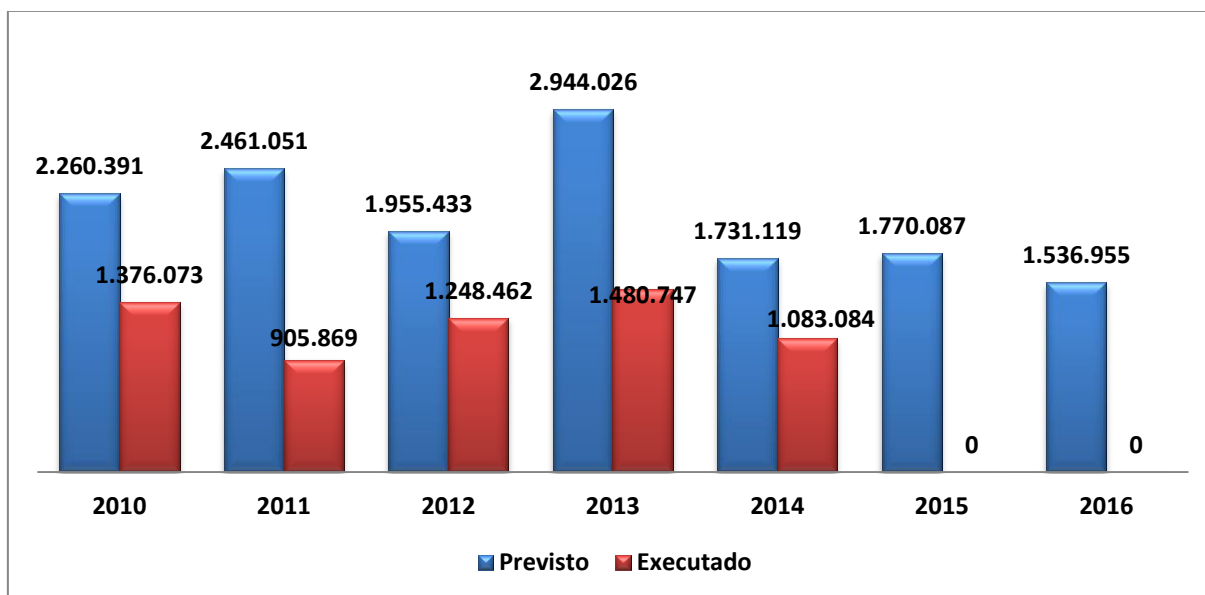
Ressalta-se que para análise dos Investimentos das Empresas não se encontrou os valores referentes a Créditos Adicionais, nem a Dotação Atualizada. Sendo assim, a análise se limitou a comparar a variação do orçamento atual com o orçamento anterior e o percentual de execução em relação à dotação inicial. Também, não se encontrou o valor executado para o exercício 2015, pois essas informações serão publicadas no balanço geral do Estado de Pernambuco depois de findo esse exercício.

Assim, verificando a tabela acima, nota-se que a Dotação Inicial das despesas de Investimentos das Empresas de 2016 corresponde a R\$ 1,53 bilhão. Além disso, esse valor está, em termos efetivos, 13,17% (R\$ 233,13 milhões) menor que o valor previsto para o exercício de 2015 (R\$ 1,77 bilhão).

Para uma análise da execução orçamentária das despesas com Investimentos das Empresas, fez-se um comparativo das despesas previstas em relação às despesas executadas, tal comparação foi evidenciada no seguinte gráfico:



Gráfico 21 – Valores das despesas com investimentos das empresas (Previstos X Executados - 2010 a 2016)
R\$ (milhares)



Fonte: LOAs 2010 a 2015, PLOA - 2016 e Balanços Gerais de Pernambuco de 2010 a 2014.

Examinado o gráfico acima, observa-se uma discrepância no exercício de 2011, onde a previsão das Despesas com Investimentos das Empresas foi de R\$ 2,46 bilhões e o valor da execução das despesas foi de R\$ 905,86 milhões, gerando assim, uma diferença efetiva de R\$ 1,55 bilhão.

Ainda, sobre o gráfico acima, no exercício de 2014 a previsão da despesa foi de R\$ 1,73 bilhão, enquanto que a despesa foi de R\$ 1,08 bilhão, ou seja, uma diferença real da ordem de R\$ 648,03 milhões. No ano de 2014 a diferença entre a previsão e a execução da despesa foi a menor do período de 2010 a 2014.

5.4.2 Inversões Financeiras

Nos termos do Manual Técnico de Orçamento 2015 da Secretaria de Orçamento Federal, Inversões Financeiras são despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a



constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo.

No orçamento estadual, as despesas acima mencionadas estão compreendidas no Grupo de Natureza da Despesa – Inversões Financeiras, que serve para classificar a despesa, agregando elementos de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto.

Objetivando explanar as dotações orçamentárias da despesa com Inversões Financeiras no orçamento fiscal estadual, e também sua correspondente execução, produziu-se o demonstrativo abaixo:

Tabela 34 – Despesas com inversões financeiras - 2010 a 2016

R\$ (milhares)

Ano	Dotação Inicial (A)	Créditos Adicionais (B)	Dotação Atualizada (C)	Total Liquidado (D)	% Execução (D/C)	% Créditos Adicionais (B/A)
2009	414.021	1.278.175	1.692.197	1.145.141	-	-
2010	716.334	727.856	1.444.190	803.501	55,64	146
2011	1.111.547	191.909	1.303.455	720.049	55,24	23
2012	1.093.122	233.489	1.326.611	785.027	59,18	27
2013	1.787.624	-348.221	1.439.403	1.063.094	73,86	-24
2014	831.905	-79.709	752.197	648.203	86,17	-11
2015	545.675	-37.489	508.186	185.401	36,48	-7
2016	413.206	-	413.206	-	-	-

Fonte: RREOs 2009 a 2015 e PLOA 2016.

*Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2015.

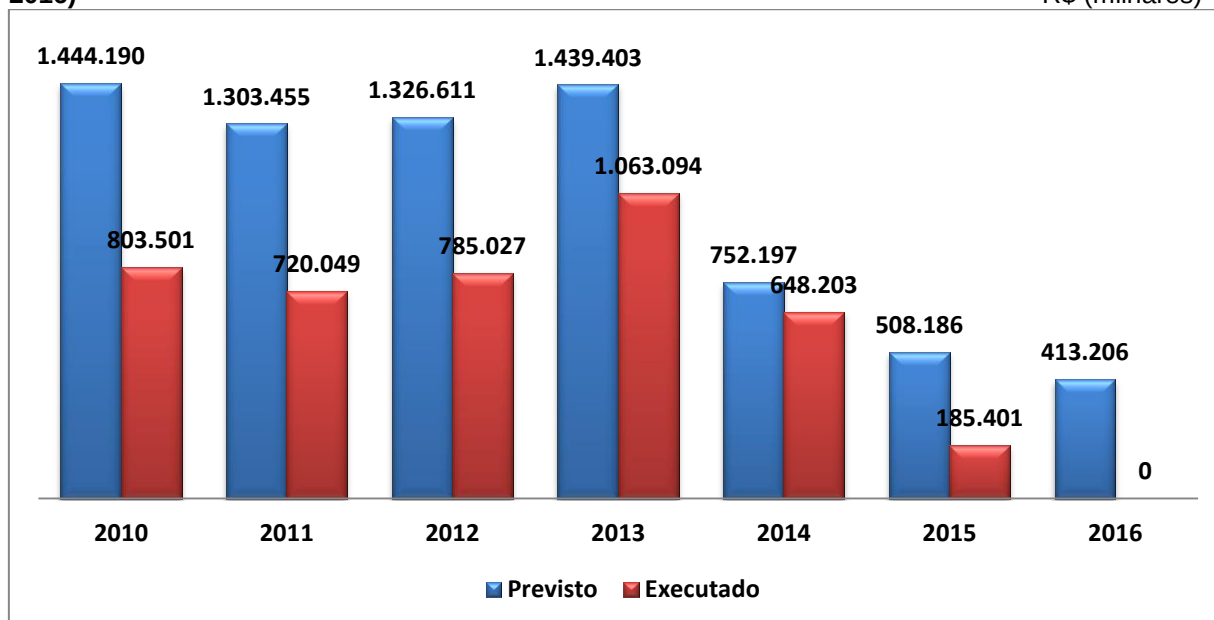
*Executado 2015 – Valores acumulados de janeiro a agosto.

Analisando o PLOA 2016, verificou-se que o valor da despesa fixada (Dotação Inicial) para inversões financeiras está estimado em R\$ 413,20 milhões, assim, quando comparado com o PLOA 2015, que fixou em R\$ 508,18 milhões os valores para inversões financeiras, constatou-se uma diminuição efetiva de R\$ 94,98 milhões (18,69%) entre 2015 e 2016.

Com o propósito de simplificar a análise das despesas com inversões financeiras, confrontaram-se os valores previstos com os valores realizados, demonstrados no gráfico abaixo:



Gráfico 22 – Valores das despesas com inversões financeiras (Previstos X Executados - 2010 a 2016)
R\$ (milhares)



Fonte: RREOs 2010 a 2015 e PLOA 2016.

Obs: Executado 2015 – Valores acumulados de Janeiro a Agosto.

Estudando o gráfico acima, nota-se que a menor diferença entre a despesa fixada e a despesa realizada ocorreu no exercício de 2014, onde o valor previsto de R\$ 752,19 milhões fica um pouco acima do valor que foi executado R\$ 648,20 milhões, ocasionando uma diferença real de apenas R\$ 103,99 milhões.

5.4.3 Amortização da Dívida

O Manual Técnico de Orçamento 2015 da Secretaria de Orçamento Federal define que Amortização da Dívida são despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

O orçamento do Estado de Pernambuco lança as despesas supracitadas no Grupo de Natureza da Despesa – Amortização da Dívida, que serve para classificar a despesa, agregando elementos de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto.



Com a finalidade de exemplificar a exposição das despesas com Amortização da Dívida no Estado, assim como sua execução, elaborou-se então a tabela a seguir:

Tabela 35 – Despesas com amortização da dívida - 2010 a 2016

(R\$ milhares)

Ano	Dotação Inicial (A)	Créditos Adicionais (B)	Dotação Atualizada (C)	Total Liquidado (D)	% Execução (D/C)	% Créditos Adicionais (B/A)
2009	765.492	39.238	804.730	783.207	-	-
2010	644.694	-138.581	506.113	491.492	97,11	-31
2011	517.994	59.658	577.652	551.002	95,39	16
2012	603.924	112.674	716.597	683.139	95,33	24
2013	791.718	-16.185	775.532	766.242	98,80	-2
2014	967.288	-253.221	714.067	697.385	97,66	-30
2015	780.339	-15.465	764.874	533.151	69,70	-2
2016	937.552	-	937.552	-	-	-

Fonte: RREOs 2009 a 2015 e PLOA 2016.

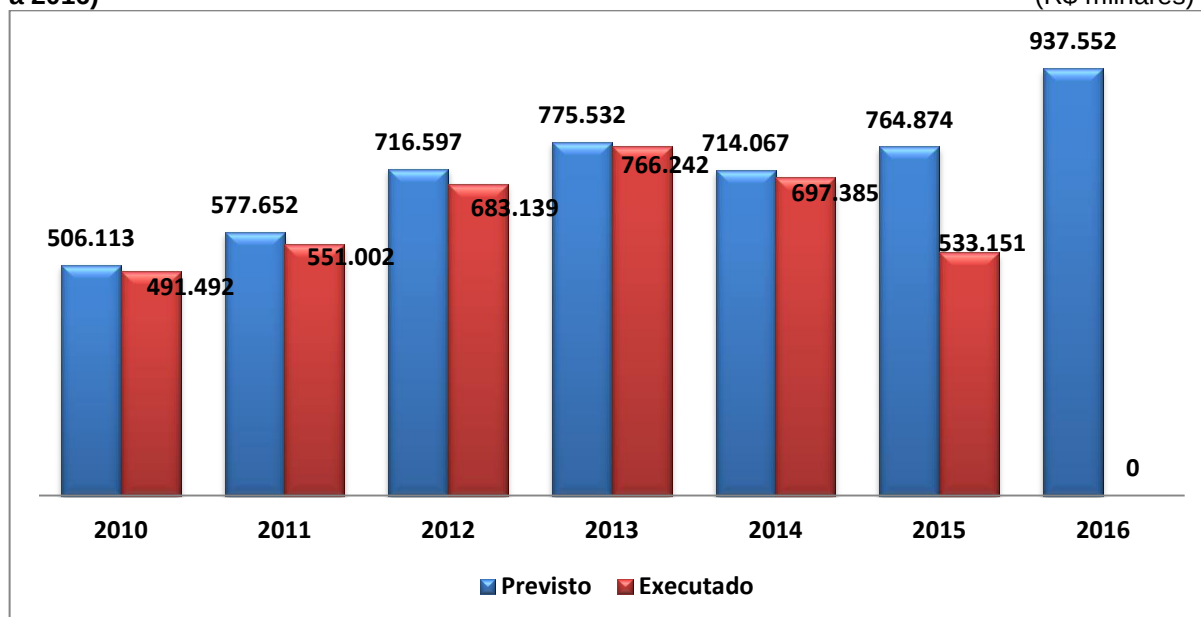
*Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2015.

*Executado 2015 – Valores acumulados de Janeiro a Agosto.

No gráfico abaixo, comparamos os valores previstos com os valores realizados relacionados às despesas com Amortização da Dívida:

Gráfico 23 – Valores das despesas com amortização da dívida (Previstos X Executados - 2010 a 2016)

(R\$ milhares)



Fonte: RREOs 2010 a 2015 e PLOA 2016.



O gráfico acima demonstra um equilíbrio entre os valores previstos e os valores realizados no período de 2010 a 2014. É importante destacar que no ano de 2015 os valores acumulados são do período de Janeiro a Agosto.

Especificamente sobre os valores previstos, esses saíram de R\$ 506,11 milhões em 2010 para R\$ 937,55 milhões em 2016, acarretando, assim, uma diferença efetiva de R\$ 431,43 milhões.

Analisando a execução da despesa, entre 2010 e 2014, os valores foram de R\$ 491,49 milhões para R\$ 697,38 milhões, ocorrendo assim, uma diferença efetiva de R\$ 205,89 milhões. Vale salientar que para 2015 (janeiro a agosto) a execução da despesa está em R\$ 533,15 milhões (69,70%), restando, assim, 30,30% de dotação orçamentária para serem executados nos meses de setembro a dezembro.

5.5 Observância dos limites constitucionais e legais para educação e saúde

A Constituição Federal prevê limites mínimos de aplicação anual de recursos para as áreas de Educação e Saúde em seus arts. 212, caput, e 198, § 2º, respectivamente, para todos os entes da federação.

A base de cálculo utilizada em ambos os casos é a Receita de Impostos arrecadados, incluindo-se as transferências recebidas e deduzindo-se aquelas entregues a outros entes da federação, denominada Receita Líquida de Impostos.

5.5.1 Educação

No âmbito Estadual, o art. 212 da Constituição da República estabelece o percentual mínimo anual de 25% para aplicação dos recursos em educação:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.



Conforme se depreende do quadro de recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), incluso no PLOA 2016, a configuração das despesas está da seguinte forma:

Tabelas 36 – Valores previstos para aplicações em MDE para 2016 R\$ 1,00

FONTES	VALORES	APLICAÇÕES	VALORES
RECEITAS DO TESOUREIRO	21.139.077.000	UNIVERSIDADE DE PERNAMBUCO - UPE	192.495.000
DEDUÇÕES	3.719.535.800	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO	1.314.764.500
DIFERENÇA PARA A BASE DE CÁLCULO	17.419.541.200	SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO.	18.680.000
MÍNIMO LEGAL (25,00 %)	4.354.885.300	SECRETARIA DE DEFESA SOCIAL	8.727.000
		DEDUÇÃO PARA O FUNDEB	3.238.101.400
		TOTAL DE APLICAÇÃO (27,83%)	4.848.373.900

Fonte: PLOA 2016 (Informações Complementares)

Vê-se, portanto, que o Poder Executivo fixou uma meta de execução de despesas com Manutenção e Desenvolvimento da Educação, com certa margem de folga, em 27,83%.

Acerca das deduções para o Fundeb, é importante destacar, que por questões metodológicas, nem todo o valor indicado de R\$ 3.238.101.400 corresponde a despesas a serem executadas pelo Estado.

É que, de acordo com a metodologia de cálculo do Fundo, Pernambuco entrega mais recursos do que recebe, tendo em vista que o número de alunos matriculados na rede pública municipal é cerca de 50% maior que os do Estado.

Dessa forma, há um resultado negativo na diferença entre o valor recebido e entregue ao Fundeb, todavia, como seu valor é computado para o atingimento do mínimo com educação, está ele incluído corretamente no cálculo.

Retirando o valor estimado de perda para o Fundeb é possível encontrar o valor aproximado de despesas programadas para 2016, conforme ilustrado na série temporal a seguir:



Tabela 37 – Percentual previsto e executado de despesas com MDE (R\$ mil)

ANO ¹	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	EXECUTADO	% EXECUÇÃO	DESPESAS PARA FINS DE LIMITE	RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS	% LIMITE
2010	3.033.001	3.294.912	3.187.879	96,75	4.038.794	15.073.617	26,79
2011	3.342.518	3.968.658	3.647.084	91,90	4.416.235	17.016.732	25,95
2012	3.625.222	4.061.838	3.795.568	93,44	4.669.852	16.932.765	27,58
2013	3.978.703	4.262.669	3.746.644	87,89	4.823.347	17.592.562	27,42
2014	4.063.431	4.269.220	4.198.612	98,35	5.295.445	18.069.089	29,31
2015	3.755.092	3.331.367	2.024.873	60,79	2.713.277	11.904.794	22,79
2016	3.681.952	-	-	-	-	-	-

Fonte: RREOs 2010 a 2015 e PLOA 2016.

*Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2015.

O PLOA 2016 também trouxe em demonstrativo específico o montante de recursos recebidos do Fundeb, com os órgãos responsáveis por sua aplicação:

Tabelas 38 – Valores previstos para o FUNDEB em 2016 R\$ 1,00

FONTES	VALORES	APLICAÇÕES	VALORES
RECEITAS DO TESOURO	2.071.680.000	DISTRITO ESTADUAL DE FERNANDO DE NORONHA	300.000
DEDUÇÕES	0	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO	2.071.380.000
DIFERENÇA PARA A BASE DE CÁLCULO	2.071.680.000	TOTAL DE APLICAÇÃO (100,00%)	2.071.680.000
MÍNIMO LEGAL (100,00 %)	2.071.680.000		

Fonte: PLOA 2016 (Informações Complementares)

Tendo em vista a dotação inicial de aplicações em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), estimada em R\$ 3.681.952.000, verifica-se que cerca de 56% do financiamento dessas ações se dá por meio de recursos do Fundeb, o que demonstra sua alta participação no custeio do setor de educação.

Verifica-se também que quase todo o montante dos recursos do Fundeb será aplicado pela Secretaria de Educação.

O mínimo legal de 100% fixado diz respeito à obrigatoriedade, em regra, de execução dos recursos do fundo no ano a que se referem fixada pelo art. 21 da Lei 11.494/07, reguladora do Fundeb.



5.5.2 Saúde

Conforme preceitua os §§2º e 3º do art. 198 da Constituição da República, deve ser estabelecido por Lei Complementar um percentual mínimo para aplicação dos Estados em ações e serviços públicos de saúde (ASPS).

Dessa forma, foi editada a Lei Complementar Federal nº 141/2012 que em seu art. 6º fixa para os Estados o percentual mínimo de aplicação de 12% em ações e serviços públicos de saúde, incidentes sobre a Receita Líquida de Impostos, à semelhança do que ocorre com a Educação:

Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

Atendendo aos dispositivos mencionados, o PLOA 2016 traz demonstrativo de aplicação desses recursos da seguinte maneira:

Tabelas 39 – Valores previstos para aplicações em ASPS em 2016 R\$ 1,00

FONTES	VALORES	APLICAÇÕES	VALORES
RECEITAS DO TESOURO	21.139.077.000	FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE - FES - PE	2.523.076.000
DEDUÇÕES	3.719.535.800	TOTAL DE APLICAÇÃO (14,48%)	2.523.076.000
DIFERENÇA PARA A BASE DE CÁLCULO	17.419.541.200		
MÍNIMO LEGAL (12,00 %)	2.090.344.944		

Fonte: PLOA 2016 (Informações Complementares)

Assim, o percebe-se que o governo planeja atender o limite constitucional com certa margem de segurança, superando em 2,48% o valor mínimo.

Igualmente se pode verificar que a base de cálculo utilizada é a mesma para educação, tendo em vista que também se considera as receitas de impostos, deduzidas as transferências respectivas aos municípios.

As aplicações, como se observa, estão consignadas ao Fundo Estadual de Saúde (FES), instituído pela Lei Estadual nº 10.999/93, que tem como objetivo “garantir suporte adequado aos processos de planejamento, gestão e desenvolvimento das ações e serviços públicos de saúde executados ou



coordenados pela Secretaria Estadual de Saúde, segundo os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde, de acordo com a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 - Lei Orgânica da Saúde” (art. 2º).

Ademais, a utilização do Fundo estadual é obrigatória por força da já mencionada Lei Complementar nº 141/12, reguladora da aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde:

Art. 2º, Parágrafo único. Além de atender aos critérios estabelecidos no caput, as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.

Por fim, faz-se necessário verificar a evolução dos montantes aplicados no mínimo constitucional ao longo do tempo:

Tabela 40 – Percentual previsto e executado de despesas com ASPS (R\$ mil)

ANO ²⁵	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	EXECUTADO	% EXECUÇÃO	RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS	% LIMITE
2010	2.093.025	2.726.726	2.639.956	96,81	15.073.617	17,50
2011	2.233.107	2.797.718	2.679.874	95,78	17.012.898	15,73
2012	2.714.099	2.712.920	2.678.792	98,74	16.932.774	15,74
2013	2.868.924	2.793.957	2.631.432	94,18	17.592.563	14,96
2014	2.523.231	3.164.763	2.995.058	94,63	18.069.090	16,58
2015	255.282,32	258.288	1.836.745,02	711,12	11.904.793,97	15,43
2016	2.523.076	-	-	-	-	-

Fonte: RREOs 2010 a 2015 e PLOA 2016.

*Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2015.

Os valores apresentados no último RREO de 2015, referente a julho e agosto, apresentam valores atípicos para a dotação inicial e atualizada, tendo em vista que o valor liquidado encontra-se superior a ambas, o que indica um possível equívoco na elaboração desse quadro do demonstrativo.

Tal conclusão é corroborada pelo fato de que o RREO publicado para o bimestre passado, referente a maio e junho, possui os valores mais razoáveis de 2.526.523,8 e 2.528.111,5 para a dotação inicial e atualizada, respectivamente.

²⁵ Os valores referentes a 2015 consideram o relatório mais recente disponibilizado, referente ao bimestre julho-agosto.



Em que pese esse comportamento, o alto valor executado até o momento mostra que a tendência do Poder Executivo é o atingimento do limite mínimo constitucional no exercício corrente.

5.6 Despesas obrigatórias e discricionárias

Para fins deste Boletim, serão consideradas despesas obrigatórias aquelas em que os Poderes, o Ministério Público e o Tribunal de Contas do estado de Pernambuco não podem deixar de executar por exigências legais ou constitucionais. Foram consideradas como despesas discricionárias aquelas que poderão sofrer limitação de empenho, ou seja, que poderão sofrer cortes caso seja necessário readequar o orçamento em virtude de frustração de arrecadação de receitas ou de aumento de despesas que possam dificultar o alcance das metas fiscais definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016 – LDO 2016.

O art. 18 da LDO 2016 assim define as prioridades para limitação de empenho:

Art. 18 No caso de o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, estabelecidas no Anexo I, vir a ser comprometido por uma insuficiente realização da receita, os Poderes Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, Judiciário, Executivo, a Defensoria Pública e o Ministério Público, deverão promover reduções nas suas despesas, nos termos do art. 9º da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, fixando, por atos próprios, limitações ao empenhamento de despesas e à movimentação financeira.

I - transferências voluntárias a instituições privadas;

II - transferências voluntárias a municípios;

III - despesas com publicidade ou propaganda institucional;

IV - despesas com serviços de consultoria;

V - despesas com treinamento;

VI - despesas com diárias e passagens aéreas;

VII - despesas com locação de veículos e aeronaves;

VIII - despesas com combustíveis;

IX - despesas com locação de mão de obra;

X - despesas com investimentos, diretos e indiretos, observando-se o princípio da materialidade; e

XI - outras despesas de custeio.

§ 2º Na hipótese de ocorrência do disposto no caput, o Poder Executivo comunicará aos demais Poderes, ao Tribunal de Contas, ao Ministério



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

56

Público Estadual, e à Defensoria Pública, até o 25º (vigésimo quinto) dia subsequente ao final do bimestre, o montante que caberá a cada um na limitação de empenhamento e na movimentação financeira, calculado de forma proporcional à participação dos Poderes, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública no total das dotações financiadas com Recursos Ordinários, fixado na Lei Orçamentária Anual do exercício vigente desta LDO, excluídas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal de execução.

§ 3º Os Poderes Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, Judiciário, o Ministério Público Estadual e a Defensoria Pública, com base na comunicação de que trata o § 2º acima, publicarão ato até o 30º (trigésimo) dia subsequente ao encerramento do respectivo bimestre, estabelecendo os montantes a serem objeto de limitação de empenhamento e movimentação financeira em tipos de gasto constantes de suas respectivas programações orçamentárias.

§ 4º Na hipótese de recuperação da receita realizada, a recomposição do nível de empenhamento das dotações será feita de forma proporcional às limitações efetivadas.

§ 5º Excetuam-se das disposições do caput as despesas relativas a programas prioritários, financiados com recursos ordinários, convênios e operações de crédito, nos quais eventuais contingenciamentos possam comprometer a sua execução e o cumprimento de cláusulas contratuais.

Os grupos pertencentes às despesas de execução obrigatória são “pessoal e encargos sociais”, “amortização da dívida” e “juros e encargos da dívida”. A LDO 2016 define as despesas que poderão sofrer limitação de empenho de acordo com as classificações orçamentárias das despesas por natureza, sendo esta a metodologia adotada neste boletim.

Além das classificações descritas na LDO 2016, por força da obrigatoriedade legal, foram consideradas como obrigatórios os seguintes elementos de despesas, incluídos no grupo “outras despesas correntes”:

Tabela 41 – Despesas obrigatórias constantes do grupo outras despesas correntes 2016

R\$ 1,00

Elemento	Dotação PLOA 2016
Auxílio - Alimentação	290.610.800
Auxílio - Transporte	16.972.000
Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas	3.844.728.400
Indenizações e Restituições	49.104.400
Arrendamento Mercantil	30.000,00
Despesas de Exercícios Anteriores	22.208.800
Depósitos Compulsórios	1.741.500
Obrigações Tributárias e Contributivas	232.493.900
Outros Benefícios Assistenciais do servidor e do militar	85.872.400
Compensações ao RGPS	70.070.000



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

57

Tabela 41 – Despesas obrigatórias constantes do grupo outras despesas correntes 2016 R\$ 1,00

Elemento	Dotação PLOA 2016
Pensões Especiais	23.998.000
Despesas Decorrentes de Contrato de Parceria Público-Privada - PPP, exceto Subvenções Econômicas, Aporte e Fundo Garantidor	14.812.000
Total	4.652.642.200,00

Fonte: Relatório de Detalhamento da Despesa por Elemento, emitido no e-fisco em 26/10/2015.

Desta forma, serão consideradas despesas de execução obrigatória, para fins deste trabalho:

Tabela 42 – Despesas Obrigatórias Fixadas no PLOA 2016 R\$ 1,00

Classificação	Dotação (PLOA 2016)
Pessoal e Encargos Sociais	15.789.937.600
Juros e Encargos da Dívida	605.250.000
Amortização da Dívidas	937.551.500
Outras Despesas Obrigatórias	4.653.825.100
Total	21.986.564.200

Fonte: PLOA 2016 e Relatório de Detalhamento da Despesa por Elemento, emitido no e-fisco em 26/10/2015.

Já as despesas discricionárias estão discriminadas a seguir:

Tabela 43 – Despesas discricionárias fixadas no PLOA 2016 R\$ 1,00

Grupo de Despesas	Dotação (PLOA 2016)
Investimentos	2.124.376.500
Inversões Financeiras	413.206.000
Outras Despesas Discricionárias ²⁶	6.518.085.100
Total	9.055.667.600

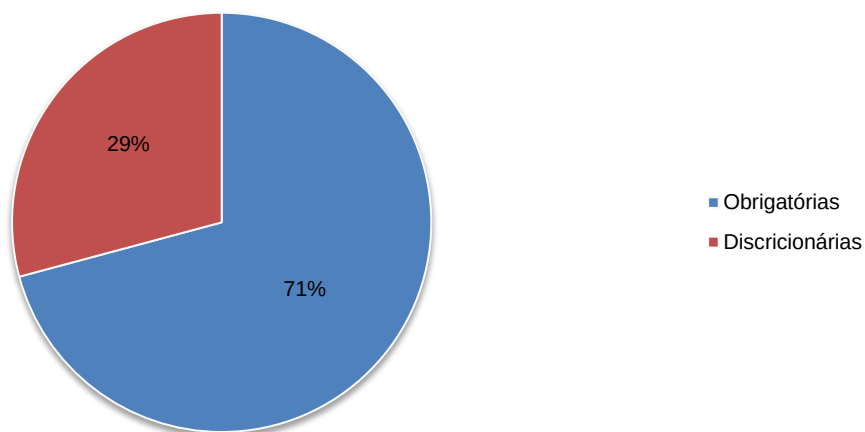
Fonte: PLOA 2016 e Relatório de Detalhamento da Despesa por Elemento, emitido no e-fisco em 26/10/2015.

Desta forma, foram fixadas 70,83% de despesas obrigatórias no PLOA 2016, em detrimento de 29,17%, considerada discricionária para efeitos deste trabalho, como demonstra o gráfico abaixo:

²⁶ São outras despesas correntes que não possuem vinculação legal e a reserva de contingência



Gráfico 24 – Despesas obrigatórias e discricionárias fixadas no PLOA 2016



Por fim, destaca-se que os limites constitucionais de distribuição de receitas, como gasto mínimo com manutenção e desenvolvimento de ensino e ações de saúde, além de outras vinculações legais e constitucionais da receita não estão detalhados de forma suficiente no Projeto de Lei Orçamentária 2016, sendo, por este motivo, desconsideradas para a análise realizada neste item.

Marcelo Cabral e Silva

Consultor Geral

Cláudio Roberto de Barros Alencar²⁷

Consultor-chefe do Núcleo de Orçamento e Economia

²⁷ 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 e Mauro Soares Carneiro.