



GESTÃO FISCAL

BOLETIM

Exercício 2024



Assembleia Legislativa
do Estado de Pernambuco



BOLETIM Nº 1 DE 2025

GESTÃO FISCAL

Boletim sobre a gestão orçamentária e fiscal do Governo do Estado de Pernambuco – Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2024 e Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2024.

Consultor-Geral

Marcelo Cabral e Silva

Consultor-chefe do Núcleo de Orçamento e Economia

Cláudio Roberto de Barros Alencar

Consultores designados

Alexandre Torres Vasconcelos

André Pimentel Pontes

Cilano Medeiros de Barros Correia Sobrinho

Ednilson da Silva Cardoso

Erick Bezerra de Souza

Guilherme Stor de Aguiar



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	3
1. CENÁRIO ECONÔMICO.....	4
2. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA.....	9
3. RECEITAS E DESPESAS POR NATUREZA	11
3.1 Receitas	11
3.2 Despesas	15
4. DESPESAS COM SAÚDE, EDUCAÇÃO E SEGURANÇA PÚBLICA.....	19
4.1 Cumprimento dos Mínimos Legais com Educação e Saúde.....	21
5. DESPESAS COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO	23
6. CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS	26
7. CUMPRIMENTO DA REGRA DE OURO	28
8. PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO ESTADO	30
8.1 Plano Previdenciário - Funaprev	31
8.2 Plano Financeiro - Funafin	33
8.3 Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM)	35
9. DÍVIDA PÚBLICA.....	37
9.1 Dívida Consolidada Líquida.....	37
9.2 Restos a Pagar do Poder Executivo	39
9.3 Disponibilidade de Caixa	42
9.4 Parcerias Público-Privadas (PPP).....	44



INTRODUÇÃO

A Consultoria Legislativa da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco propõe-se a analisar, por meio deste Boletim Informativo, aspectos da execução orçamentária e da gestão fiscal conduzidas pelo Governo do Estado de Pernambuco.

A análise será subsidiada pelos dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do sexto bimestre de 2024 e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do terceiro quadrimestre de 2024. Esses relatórios são instrumentos de transparência da gestão fiscal, conforme previsão do artigo 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nessa perspectiva, tanto o RREO quanto o RGF são mecanismos de reforço da gestão governamental responsável dos recursos públicos, na medida em que dão publicidade aos indicadores fiscais do ente federativo. Isso permite o monitoramento - por parte dos órgãos de controle e da própria sociedade - das metas fixadas para os agentes públicos.

Com essa premissa, o presente boletim pretende colaborar na disseminação de informações e no controle social sobre a gestão fiscal do estado de Pernambuco, consolidando diversos dados relevantes em um único documento.

Para este trabalho, os dados dos relatórios foram comparados com os de anos anteriores, constituindo uma série temporal que vai de 2017 até 2024, com o intuito de identificar o comportamento de importantes parâmetros fiscais ao longo do período, bem como avaliar o desempenho atual desses indicadores em relação aos dos exercícios anteriores.

Sob o aspecto metodológico, cabe esclarecer que todos os valores apresentados neste boletim foram corrigidos de acordo com a inflação¹ acumulada até dezembro de 2024, a fim de possibilitar a comparação temporal entre os diferentes exercícios.

Ou seja, o presente trabalho evidencia a evolução real dos diversos indicadores das gestões orçamentária e fiscal estaduais, já considerados os efeitos da inflação.

¹ Foi utilizado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

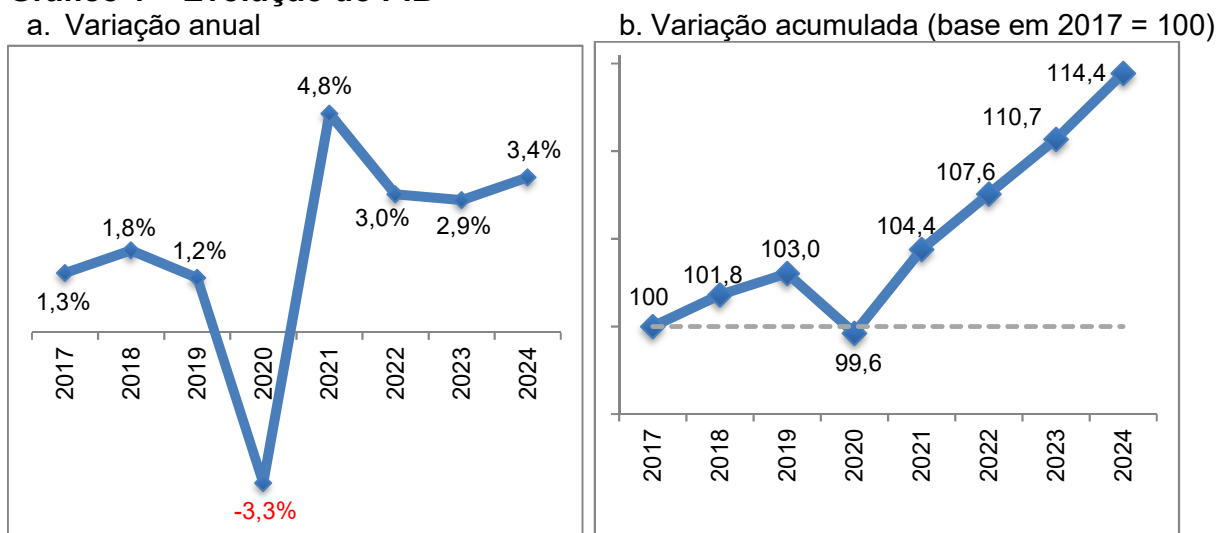


1. CENÁRIO ECONÔMICO

O comportamento das finanças estaduais não pode ser analisado de forma dissociada da situação econômica nacional. Isso porque o nível de atividade econômica influencia diretamente o potencial de arrecadação das receitas e, assim, a capacidade de gastos do ente público.

Nesse sentido, a atividade econômica do país em 2024 surpreendeu positivamente com um crescimento de 3,4% do PIB, continuando com a recuperação observada após a pandemia².

Gráfico 1 – Evolução do PIB



Fonte: IBGE (2017 a 2024) e Relatório de Mercado Focus de 05/01/2024 (2024).

O primeiro gráfico evidencia essa recuperação: após cair 3,3% em 2020, o PIB brasileiro vem crescendo a taxas consistentes desde então: 4,8%, em 2021; 3,0%, em 2022; 2,9%, em 2023; e 3,4%, em 2024.

Em 2024, fatores como o aumento real do salário-mínimo, o reajuste de benefícios sociais e a expansão da massa salarial em função do mercado de trabalho aquecido foram fundamentais para o bom desempenho do PIB, superando as projeções iniciais dos agentes econômicos³.

² PIB acumulado em 12 meses (4º trimestre de 2024): 3,4%. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=resultados>. Acesso em 14 mar. 2025.

³ A expectativa para o crescimento do PIB de 2024, de acordo com o Relatório Focus de 5 de janeiro de 2024, era de apenas 1,59%.

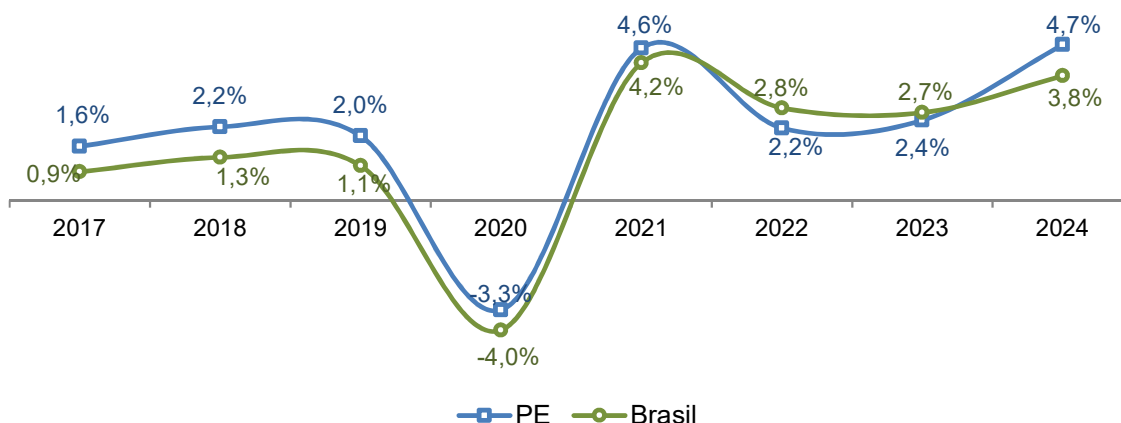


Essa evolução deve levar o país a um nível de produção 14,4% superior ao registrado no início da série histórica, como se observa no segundo gráfico.

Partindo da premissa de que a produção de um país é o somatório das produções regionais, é de se esperar que os indicadores estaduais possuam comportamento semelhante aos dos indicadores nacionais, tendo em vista que estes são resultado daqueles.

Pernambuco não fugiu à regra e experimentou avanço em sua atividade econômica. Essa conclusão é corroborada pelo Índice de Atividade Econômica do Banco Central,⁴ que apontou elevação de 4,7%.

Gráfico 2 – Atividade econômica: Pernambuco x Brasil (IBC-PE e IBC-BR)



Fonte: Banco Central do Brasil (BCB).

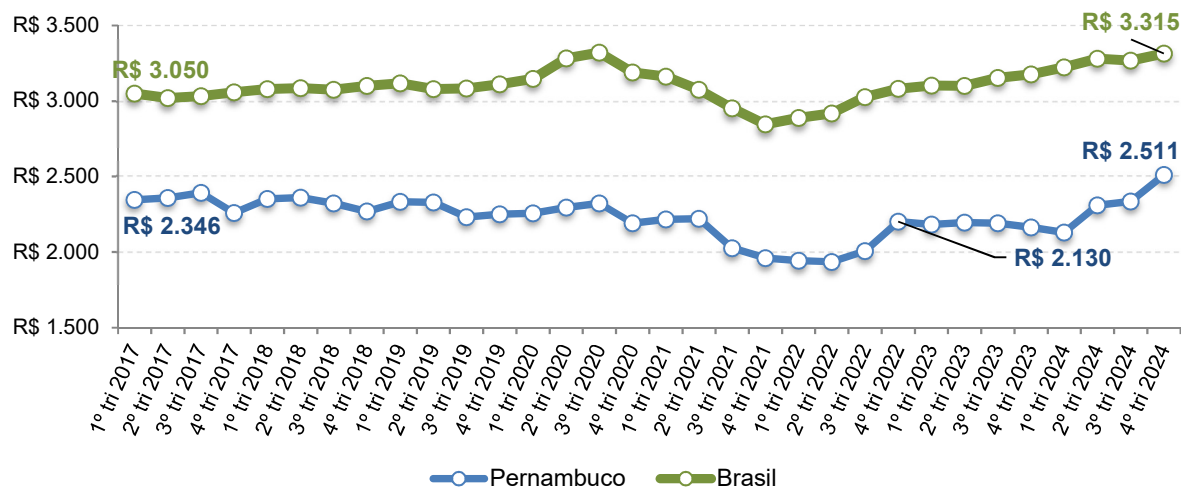
Observa-se, no gráfico acima, que a economia estadual, de fato, é bastante influenciada pelo comportamento nacional, com movimentos na mesma direção. É interessante observar que, com exceção dos anos de 2022 e 2023, o indicador estadual apresentou números superiores ao nacional em toda a série histórica apresentada.

Apesar de o indicador de atividade econômica de Pernambuco ter demonstrado um comportamento superior ao nacional em boa parte do período analisado, o mesmo não é observado quando se examina o rendimento médio do trabalhador. Conforme indica o gráfico seguinte, a renda média percebida pelo trabalhador pernambucano é consideravelmente inferior à média nacional.

⁴ Indicador mensal contemporâneo da atividade econômica nacional. Costuma ser considerado uma prévia do PIB e auxilia na definição da taxa básica de juros pela autoridade monetária. O PIB estadual é divulgado anualmente pelo IBGE com um atraso de cerca de dois anos em relação ao ano de referência. Por essa razão optamos por usar o IBC-PE.



Gráfico 3 – Rendimento médio real de todos os trabalhos – PE e Brasil



Fonte: IBGE.

O gráfico mostra o rendimento médio real⁵ de todos os trabalhos, habitualmente recebido por mês, pelas pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência.

Observa-se que a renda média do trabalhador pernambucano cresceu, em termos reais, 7% entre o primeiro trimestre de 2017 (R\$ 2.346) e o quarto trimestre de 2024 (R\$ 2.511). Enquanto isso, a média nacional cresceu 8,7%, passando de R\$ 3.050 no começo de 2017 para R\$ 3.315 no último trimestre de 2024.

É importante notar também que, no início de 2017, o trabalhador pernambucano recebia cerca de R\$ 704 a menos que a média nacional. Ao fim do quarto trimestre de 2024, no entanto, a diferença havia aumentado 14%, para R\$ 804.

Cumprir destacar ainda o crescimento de 17,9% na renda do trabalhador pernambucano entre o 1º trimestre de 2024 e o 4º trimestre de 2024, quando passou, respectivamente, de R\$ 2.130 para R\$ 2.511.

Nesse contexto do mercado de trabalho, cabe observar o comportamento da taxa de desemprego de Pernambuco em comparação com o cenário nacional. Como se verifica no gráfico seguinte, essa taxa evidencia uma conjuntura recente mais preocupante para o estado do que o comportamento agregado do Brasil.

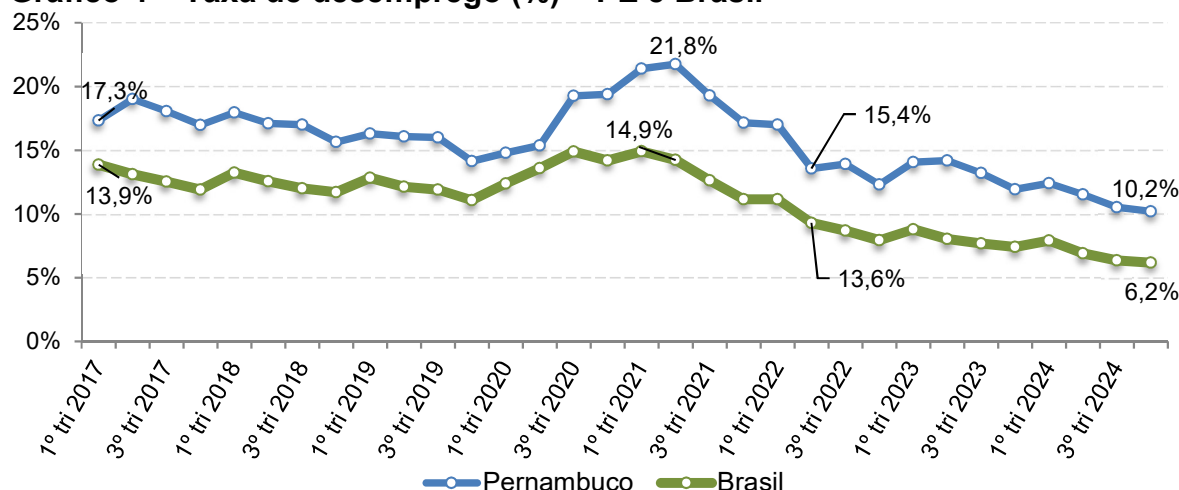
⁵ Para cálculo do valor real é utilizado o deflator da média do último trimestre de coleta divulgado, ou seja, a média do período outubro-dezembro de 2024.



No início de 2017, a taxa de desemprego local (17,3%) encontrava-se relativamente próxima da média nacional (13,9%). Essa diferença atingiu seu ponto mínimo no 2º trimestre de 2020, quando a taxa de desemprego registrada em Pernambuco foi de 15,4% e a média nacional foi de 13,6%.

Com a chegada da pandemia, a taxa de desemprego em Pernambuco atingiu, no 2º trimestre de 2021, o ponto máximo da série histórica em questão (21,8%) e, depois, recuou para 10,2% no último trimestre de 2024. Em comparação, a taxa de desemprego nacional aumentou para 14,9% no 1º trimestre de 2021, recuando para 6,2% no 4º trimestre de 2024.

Gráfico 4 – Taxa de desemprego (%) – PE e Brasil



Fonte: IBGE.

Nesse sentido, convém assinalar que a taxa de desemprego, tanto a nível local como nacional, encontra-se no seu menor patamar histórico, o que pode explicar a elevação de quase 18% na renda média do trabalhador pernambucano no ano de 2024, conforme detalhado mais acima.

Por fim, o Brasil registrou, no ano de 2024, uma inflação (4,83%) acima do teto da meta (4,5%) estipulada pelo Conselho Monetário Nacional.

Nesses casos, o regime de metas de inflação prevê que o presidente do Banco Central deve divulgar uma carta⁶ explicando os fatores que levaram o IPCA a estourar o teto da meta.

⁶ Disponível em:

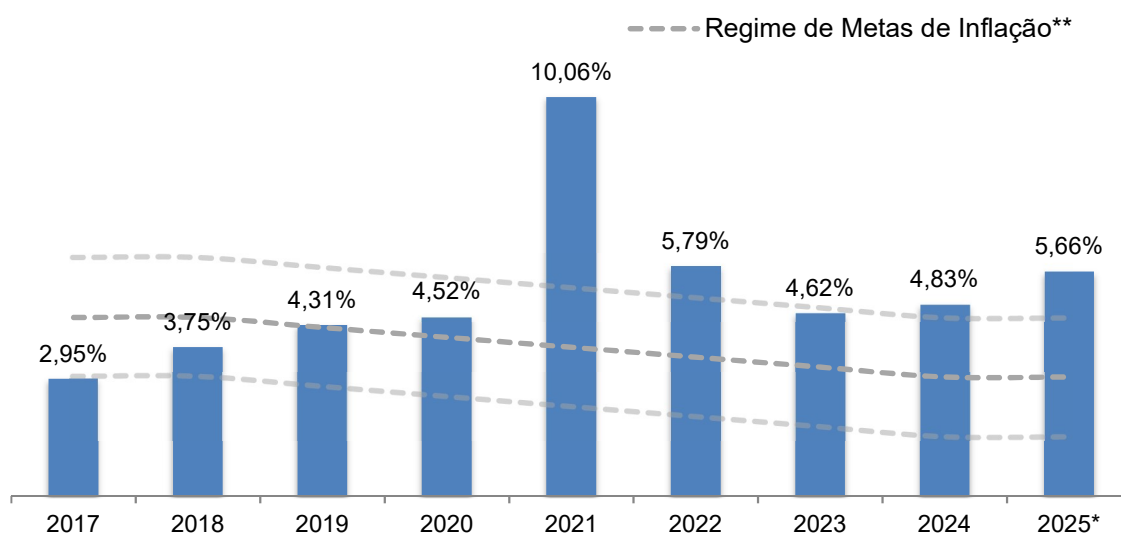
<https://www.bcb.gov.br/content/controleinflacao/controleinflacao_docs/carta_aberta/carta2024.pdf>.

Acesso em: 3 fev. 2025.



Foram destacados três motivos principais pela autoridade monetária: (i) crescimento da atividade econômica, que resultou em um hiato do produto positivo e pressionou, especialmente, os preços de serviços; (ii) depreciação cambial⁷, que afetou o preço de itens mais sensíveis ao câmbio, a exemplo dos alimentos; (iii) condições climáticas adversas, tais como secas em regiões produtoras e chuvas excessivas no Sul do país, que reduziram a oferta de alimentos e influenciaram nos seus preços.

Gráfico 5 – Evolução IPCA



Fonte: IBGE (2017 a 2024) e Relatório Focus de 14/03/2025 (2025).

* Expectativas de mercado.

** Desde 1999, o Brasil adota o regime de metas de inflação. Nesse regime, o objetivo do Governo Federal é manter a inflação o mais próxima possível do centro da meta. A meta de inflação foi definida em 3% a partir de 2024, com margem de tolerância de 1,5%, para cima ou para baixo.

Verifica-se, ademais, que as expectativas para o ano de 2025 (5,66%) encontram-se acima do limite superior da meta (4,5%), revelando que os agentes econômicos não esperam que a inflação convirja para a meta estabelecida.

⁷ Entre dezembro de 2023 e dezembro de 2024, a moeda brasileira sofreu uma desvalorização de 24,5%, passando de R\$ 4,90/US\$ para R\$ 6,10/US\$. Esse movimento foi influenciado por fatores externos, como o ritmo, mais lento do que o esperado, de redução da taxa de juros nos Estados Unidos, e a incerteza acerca de possíveis mudanças na política econômica americana após as eleições. No cenário doméstico, a deterioração da percepção sobre o arcabouço fiscal também afetou a percepção de risco e contribuiu para a piora no câmbio.



2. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

A Receita Corrente Líquida (RCL) é legalmente definida pelo inciso IV do artigo 2º da LRF.

Ela representa o somatório de todas as receitas correntes do ente (receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes), deduzidas, no caso dos estados, das transferências constitucionais aos seus municípios e ao Fundeb, da contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e das receitas provenientes da compensação financeira dos diversos regimes de previdência social.

O principal objetivo da RCL é servir de parâmetro para balizamento dos limites instituídos pela LRF, tais como para dispêndios com:

- despesa total com pessoal (DTP);
- dívida consolidada líquida (DCL);
- operações de crédito;
- serviços da dívida;
- operações de crédito por antecipação da receita orçamentária;
- garantias do ente da Federação;
- reserva de contingência.

Sua apuração é realizada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos 11 anteriores, excluídas as duplicidades⁸. Dessa forma, a RCL que consta do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do sexto bimestre de 2024 é referente aos meses de janeiro a dezembro do aludido exercício.

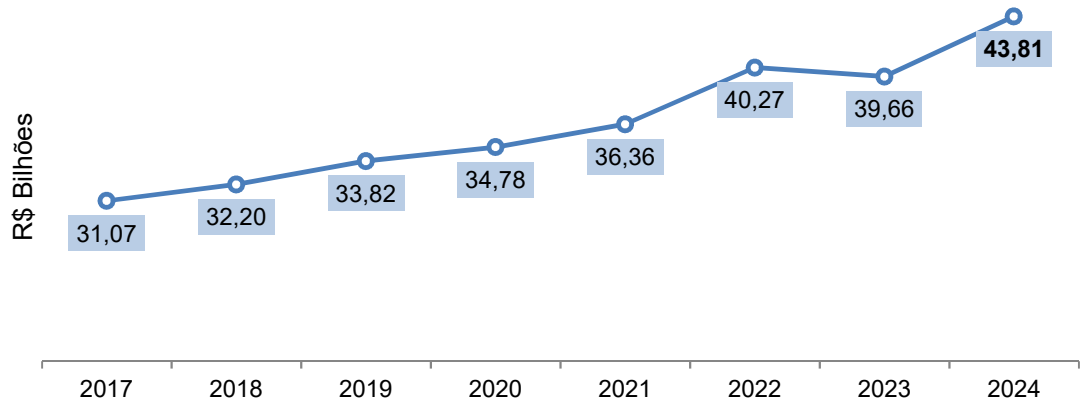
Nesse intervalo, a RCL apurada pelo Estado de Pernambuco foi de R\$ 43,8 bilhões, sendo esse o valor usado como base para os limites estabelecidos na LRF.

O gráfico a seguir mostra a evolução da RCL nos últimos oito anos. Relembra-se que os valores foram atualizados pela inflação acumulada até dezembro de 2024, possibilitando-se a comparação temporal. Os dados foram obtidos dos RREOs do sexto bimestre de cada ano.

⁸ Art. 2º, § 3º, da LRF.



Gráfico 6 – Evolução da RCL de 2017 a 2024



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2017 – 2024.

Constata-se que a RCL referente ao exercício de 2024 apresentou uma elevação real de 10,5% em relação ao exercício anterior, após ter caído cerca de 1,5% entre 2023 e 2022.

A tabela seguinte traz a variação das principais receitas correntes estaduais observada entre os anos de 2023 e 2024.

Tabela 1 – Evolução das principais receitas de PE

R\$ milhares

Receita Corrente	2023	2024	Variação
ICMS	22.357.176	26.156.973	17,0%
FPE	11.593.377	12.881.880	11,1%
Outras transferências correntes	5.233.646	5.162.059	-1,4%

Fonte: RREOs do 6º bimestre, 2023 – 2024.

Diante dos dados publicados, observa-se que houve elevações significativas na arrecadação das duas principais receitas correntes do estado: ICMS (+17%) e FPE (+11,1%), enquanto outras transferências correntes apresentou uma leve redução (-1,4%).



3. RECEITAS E DESPESAS POR NATUREZA

A seguir, é descrito o comportamento das receitas e despesas, considerando a previsão orçamentária e o valor efetivamente realizado no decorrer da série histórica (2017 a 2024). Também são visualizados os valores de acordo com a categoria econômica, origem de receita e grupo de despesa.

É importante mencionar que, a partir do exercício de 2024, o Poder Executivo adotou uma nova metodologia⁹ para contabilização das transferências constitucionais aos municípios, referentes à participação municipal na arrecadação do ICMS e do IPVA¹⁰.

Diante disso, este boletim ajustou os dados dos orçamentos anteriores, excluindo o valor dessas transferências para garantir uniformidade na análise. Para viabilizar a comparação histórica, os valores da ação “0777 - Distribuição de Recursos de Origem Tributária aos Municípios” — extinta na LOA 2024 — foram removidos dos dados de anos anteriores.

3.1 Receitas

Em 2024, o Estado arrecadou R\$ 49,5 bilhões em receitas públicas, o que corresponde a um aumento real de 8,8% em relação ao ano anterior. Em 2024, a arrecadação do estado correspondeu a 95,5% da previsão atualizada para o exercício¹¹.

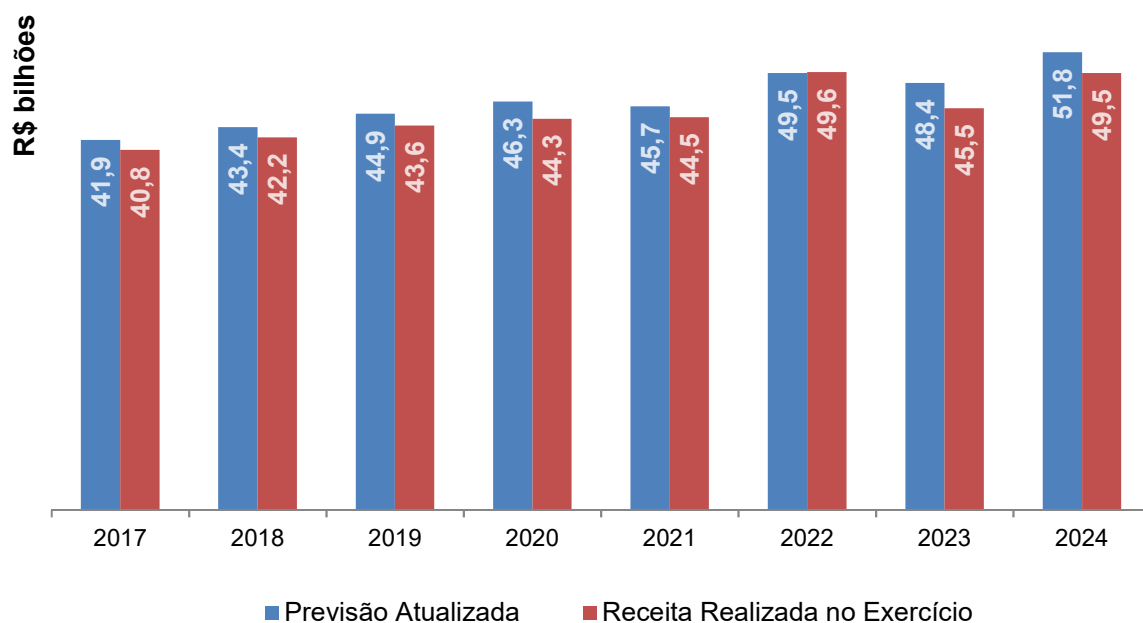
⁹ Até o orçamento de 2023, Pernambuco realizava essas transferências como uma despesa orçamentária, de forma que esses valores não eram deduzidos da receita estadual.

¹⁰ Por força do artigo 158 da Constituição Federal, parte da arrecadação do ICMS (25%) e do IPVA (50%) pertence aos municípios.

¹¹ As receitas previstas estão representadas no campo Previsão Atualizada do Balanço Orçamentário (RREO) e refletem as modificações propostas pelo Poder Executivo em suas previsões ao longo do exercício. Comparada ao valor inicial, previsto na LOA 2024, a previsão atualizada cresceu 7,1% (passou de R\$ 48,4 bilhões para R\$ 51,8 bilhões).



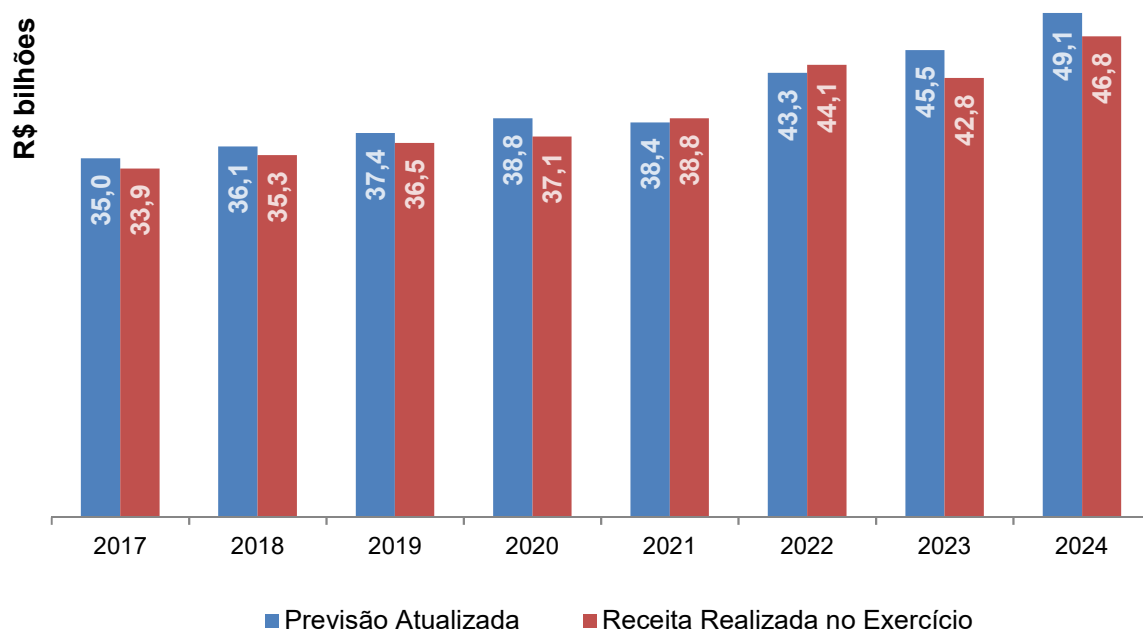
Gráfico 7 – Receita orçamentária prevista atualizada x receita realizada



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2017 – 2024.

Além disso, também é importante observar a arrecadação total excluindo-se as receitas intraorçamentárias, de forma a representar quanto o Estado, de fato, possui para despender com políticas públicas e encargos sociais.

Gráfico 8 – Receita orçamentária prevista atualizada x receita realizada (exceto intraorçamentária)



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2017 – 2024.



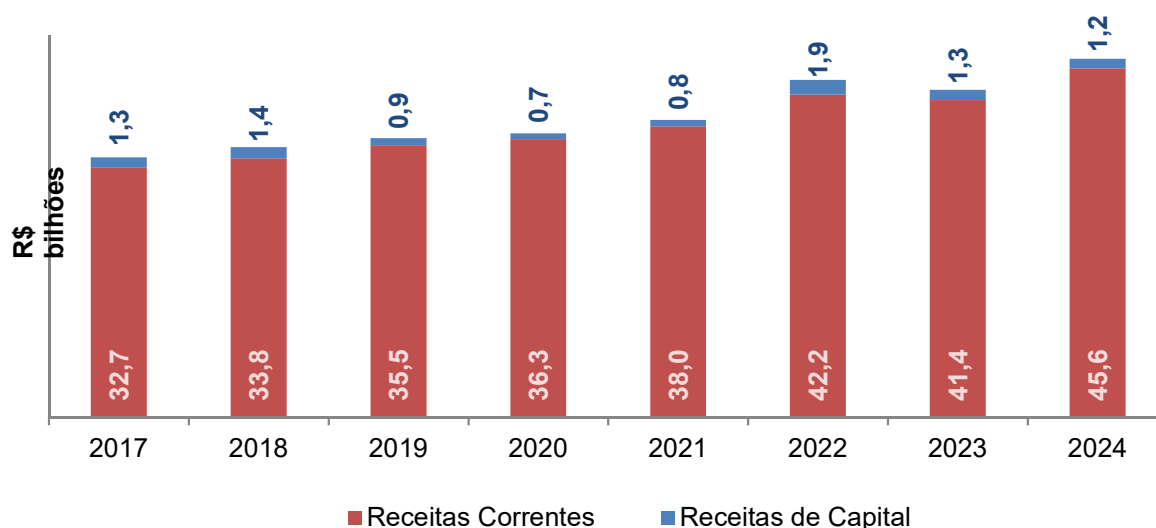
Observa-se que, excluindo-se as receitas intraorçamentárias, o aumento de arrecadação em 2024 foi ainda maior, de 9,5%.

Para fins informativos, é importante destacar que os próximos dados deste capítulo também deixarão de considerar as arrecadações intraorçamentárias.

Dando continuidade à análise das receitas, o gráfico abaixo indica a participação das receitas correntes e de capital no total das receitas públicas. As receitas de capital, compostas principalmente por operações de crédito e convênios, alcançaram R\$ 1,2 bilhão em 2024, o que representa uma leve redução em relação à sua participação no total de receitas (2,7%) quando comparadas aos R\$ 1,3 bilhão do ano anterior (3,1% do total). As receitas correntes, por sua vez, foram de R\$ 45,6 bilhões (97,3% do total) em 2024, acima dos R\$ 41,4 bilhões (96,9% do total) registrados em 2023.

Destaca-se que o total das receitas (R\$ 46,8 bilhões) de 2024 representa o maior valor da série histórica.

Gráfico 9 – Evolução das Receitas Correntes e das Receitas de Capital



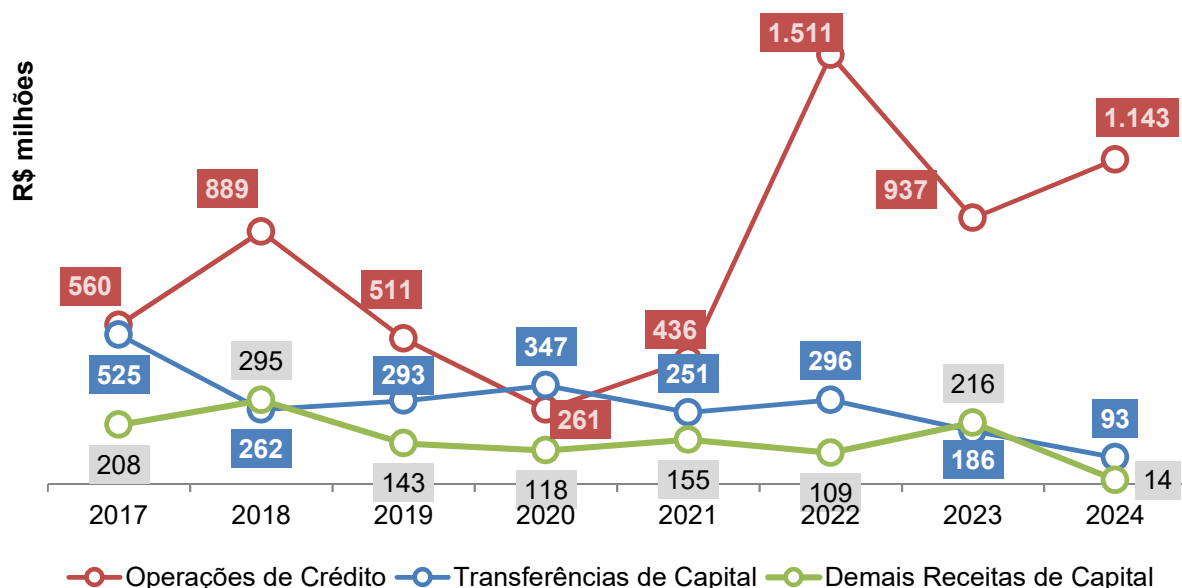
Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2016 – 2024.

Em relação às receitas de capital, cabe apontar que Pernambuco conseguiu contrair empréstimos em 2024, mesmo com a classificação Capag C, devido à adesão ao Plano de Equilíbrio Fiscal (PEF). Para o exercício de 2025, o Estado conseguiu, em novembro de 2024, avaliação positiva (nota B+) pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a qual possibilita novas contratações de operações de crédito.



Dessa forma, as operações de crédito realizadas pelo Estado de Pernambuco apresentaram acréscimo de 22,0% em 2024. Por outro lado, as transferências de capital caíram 50,1% em relação ao ano anterior.

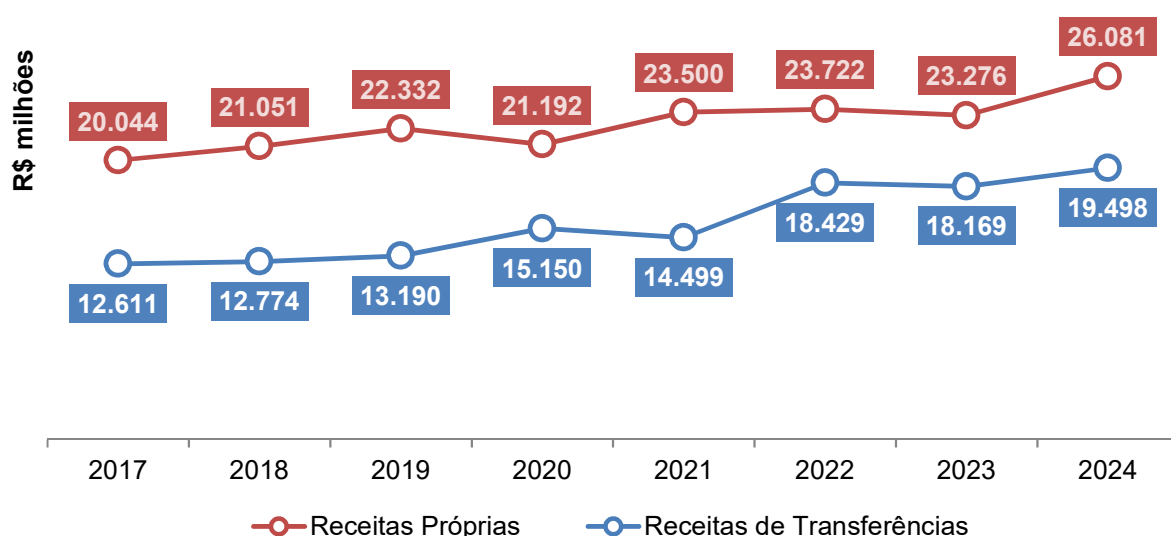
Gráfico 10 – Receitas de Capital por origem



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2017 a 2024.

As receitas correntes, por sua vez, apresentaram um crescimento significativo (12,1%) em 2024, após alguns anos de estagnação. Conforme já mencionado, esse crescimento está ligado à forte expansão da arrecadação do ICMS.

Gráfico 11 – Receitas Correntes por origem



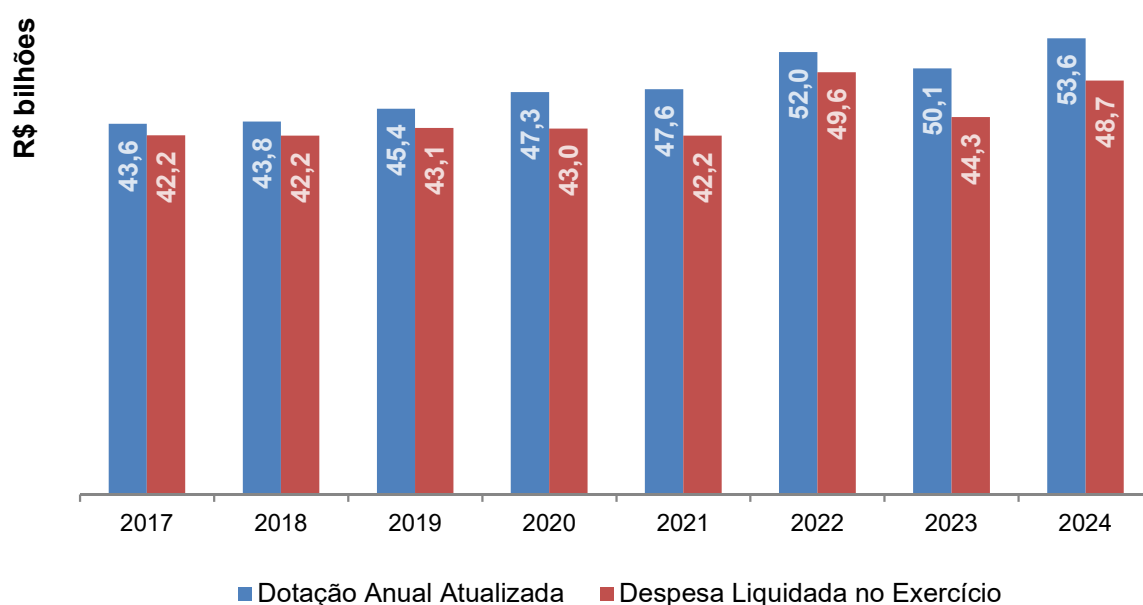
Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2017 a 2024.



3.2 Despesas

No exercício de 2024, Pernambuco liquidou cerca de R\$ 48,7 bilhões de despesas, um aumento real de 15,0% em comparação com o valor liquidado no exercício de 2023. Além disso, a liquidação em 2024 alcançou 90,8% da projeção atualizada das despesas¹² para o exercício.

Gráfico 12 – Dotação anual atualizada x despesa liquidada



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2017 – 2024.

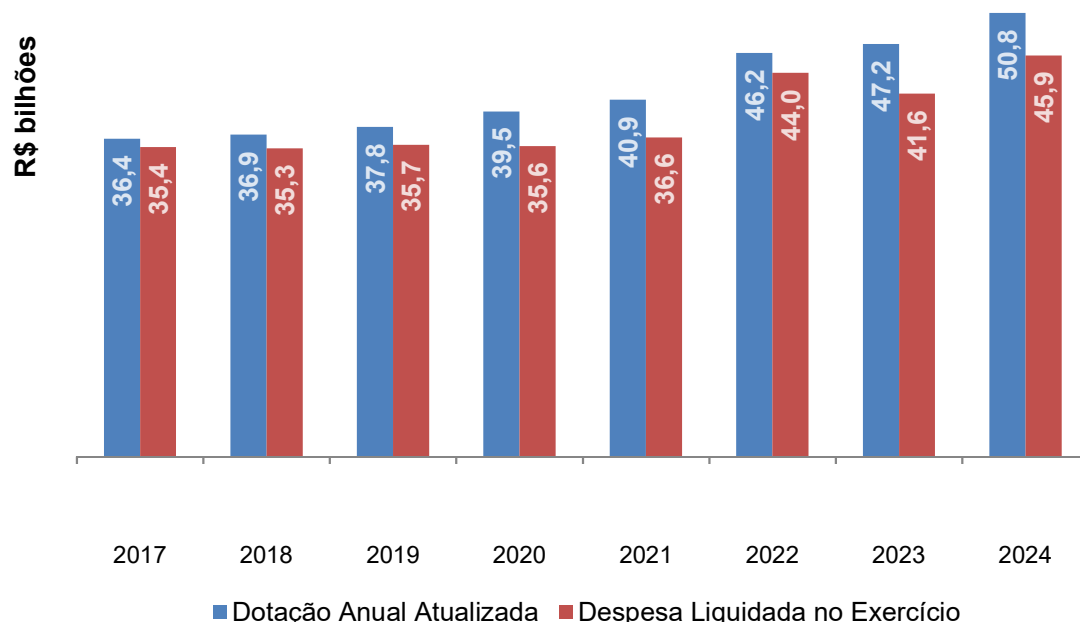
Assim como na análise das receitas, cabe mais uma vez excluir as operações intraorçamentárias, tendo em vista que não são convertidas diretamente em políticas públicas.

O gráfico 13 visa demonstrar quanto o Estado efetivamente gastou para cobrir seus investimentos, manutenção das políticas públicas e encargos: R\$ 45,9 bilhões, 10,4% a mais que no ano anterior. Além disso, os dados dos dispêndios públicos seguintes também não consideram as despesas intraorçamentárias.

¹² As despesas projetadas representam o campo Dotação Atualizada do Balanço Orçamentário (RREO) e refletem as modificações propostas pelo Poder Executivo em suas projeções ao longo do exercício.



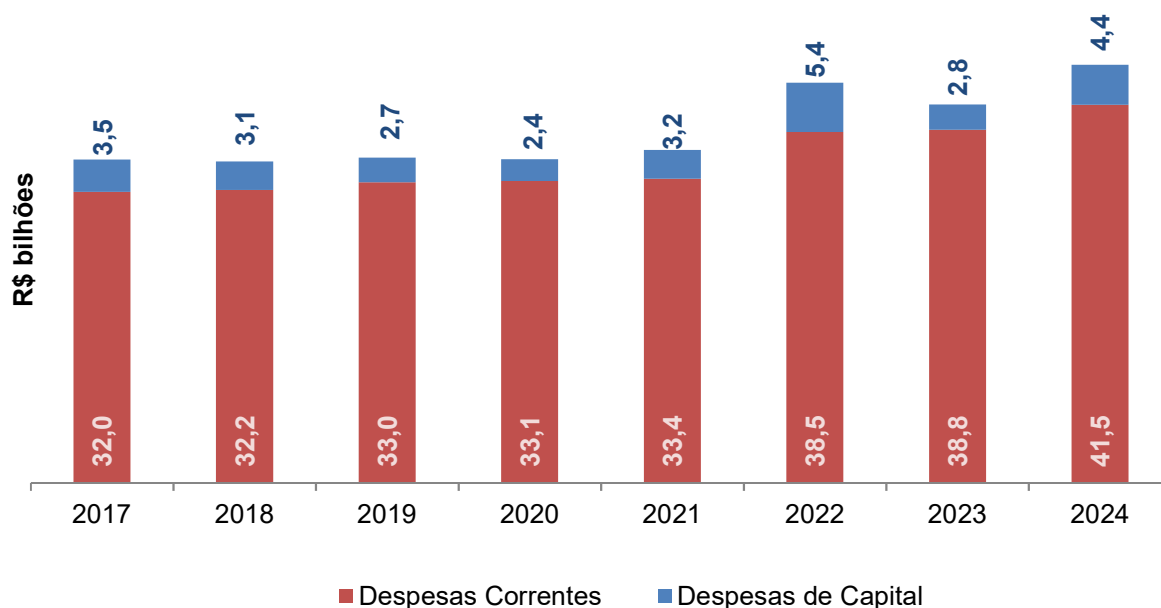
Gráfico 13 – Dotação anual atualizada x despesa liquidada (exceto despesas intraorçamentárias)



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2017 – 2024.

O próximo gráfico segmenta a análise por categoria de despesa. Ele revela que, em 2024, os dispêndios de capital foram 57,2% maiores que os de 2023 (R\$ 2,8 bilhões em 2023 e R\$ 4,4 bilhões em 2024). As despesas correntes, por sua vez, registraram um acréscimo real de 7,1% em relação ao exercício anterior.

Gráfico 14 – Evolução das despesas correntes e de capital



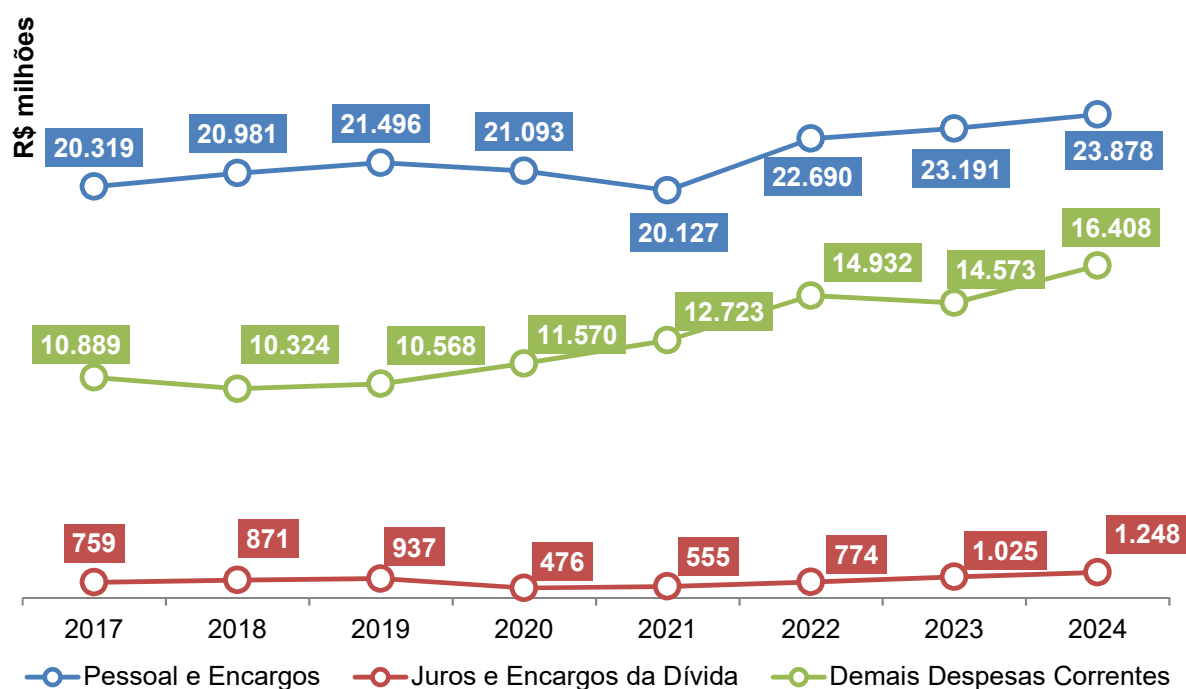
Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2017 – 2024.



O aumento dos gastos correntes está diretamente relacionado à expansão na arrecadação das receitas correntes, principalmente do ICMS e do FPE, como já apontado anteriormente.

Já os dispêndios com Juros e Encargos da Dívida apresentaram um aumento de 21,7% em 2024, mas não interferiram de forma tão relevante no crescimento do total dos gastos correntes porque representam apenas 3,0% do montante. Cabe destacar, ainda, que esse crescimento pode ter sido fruto do aumento expressivo nas operações de crédito contratadas no período de 2022 a 2024. Além disso, é fundamental ressaltar a influência da valorização do dólar em 2024 no aumento dessas despesas.

Gráfico 15 – Despesas correntes por grupo de natureza de despesa

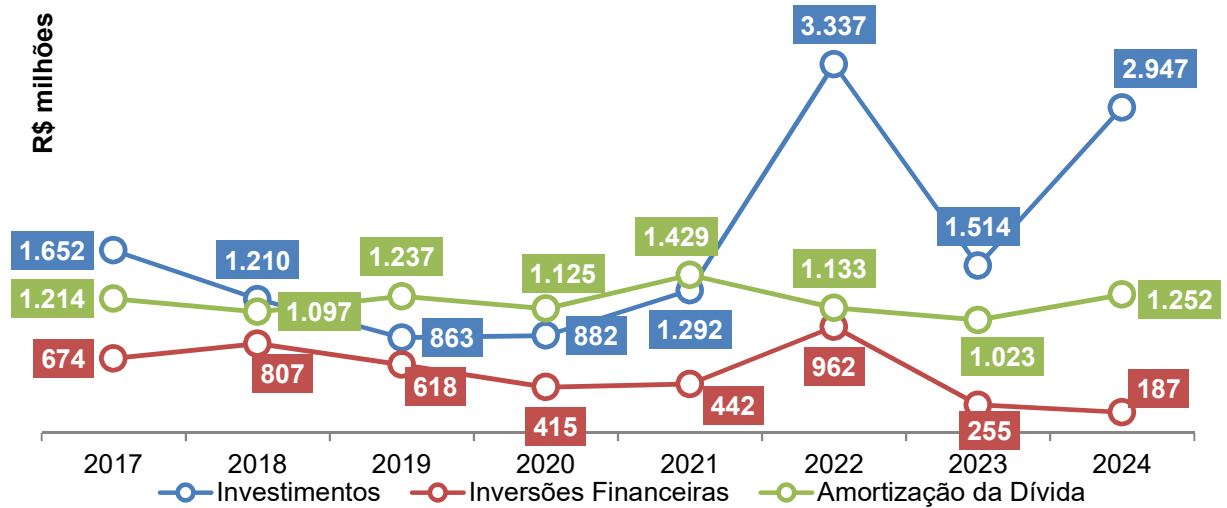


Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2017 – 2024.

Na sequência, apresenta-se a segregação das despesas de capital. Destaca-se o aumento significativo nos investimentos (104,1%) e na Amortização da Dívida (28,3%). É importante destacar que o aumento de 27,3% no valor do dólar ao longo de 2024 teve um impacto significativo no acréscimo das despesas com Amortização da Dívida, especialmente no que se refere aos empréstimos externos.



Gráfico 16 – Despesas de capital por grupo de natureza de despesa



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2017 – 2024.



4. DESPESAS COM SAÚDE, EDUCAÇÃO E SEGURANÇA PÚBLICA

A classificação funcional da despesa segrega as dotações orçamentárias em funções e subfunções, buscando demonstrar em que área de ação governamental a despesa foi realizada.

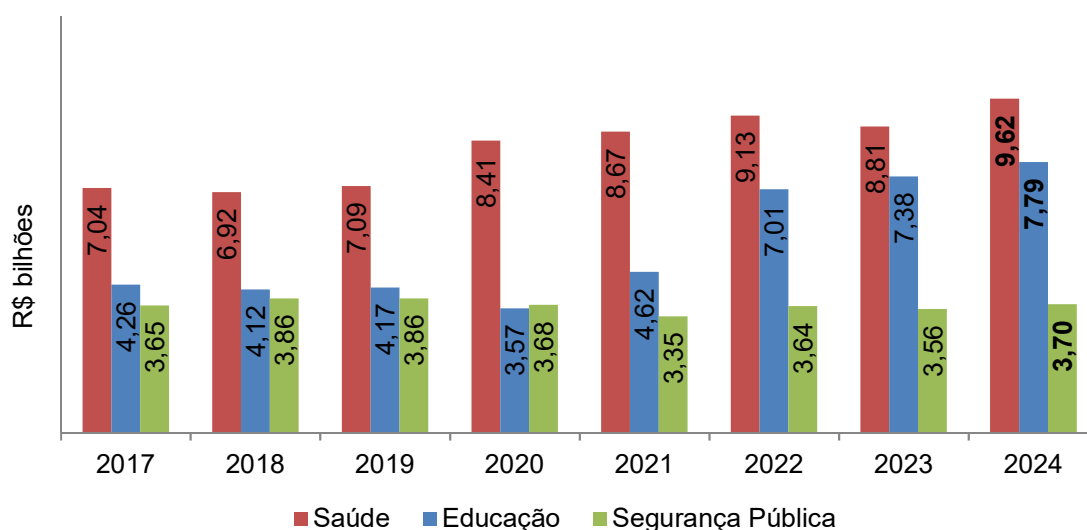
O uso dessa classificação é obrigatório no âmbito dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público. A atual classificação, que vale para os três níveis de governo, foi instituída pela Portaria nº 42/1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão.¹³

A função é o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Ela reflete a competência institucional do órgão, por exemplo, nas áreas de educação, saúde e segurança, guardando, por conseguinte, relação com as respectivas secretarias.

Quando o órgão possui mais de uma função típica, com competências institucionais relacionadas a mais de uma área de despesa, deve-se selecionar a função mais aderente à ação executada.

O gráfico adiante apresenta a evolução das despesas liquidadas classificadas nas funções Saúde, Educação e Segurança Pública ao longo dos últimos oito anos.

Gráfico 17 – Despesas liquidadas por Função (Educação, Saúde e Segurança)



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2017 – 2024.

¹³ Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf>. Acesso em 5 fev. 2025.



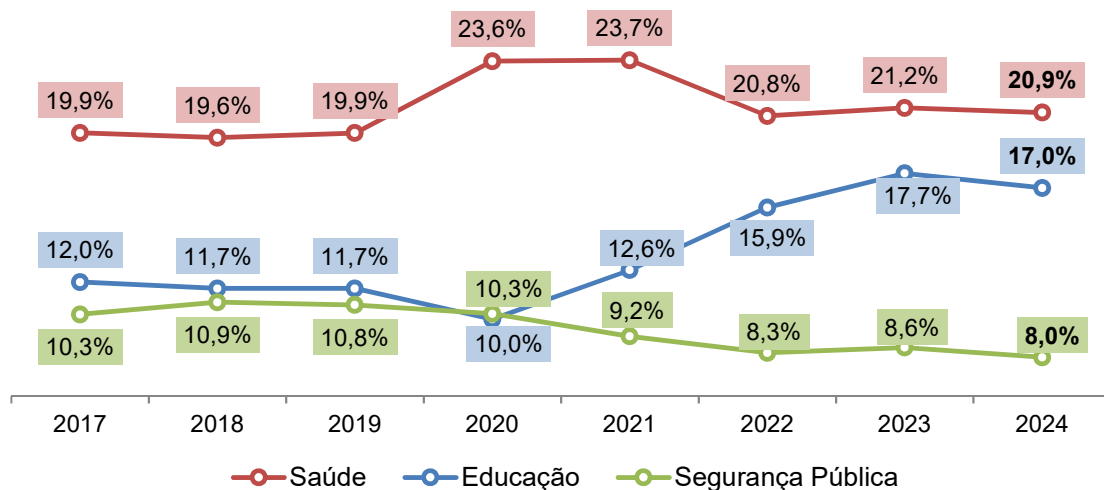
O gráfico ilustra que os gastos com saúde em 2024 subiram, em termos reais, 9,1% e alcançaram R\$ 9,62 bilhões, o maior valor já registrado desde o exercício de 2017.

As despesas com educação, por sua vez, aumentaram 5,65% em 2024 e atingiram R\$ 7,79 bilhões, o nível mais elevado da série histórica estudada. Ressalta-se que esse valor é 83% maior do que os R\$ 4,26 bilhões que foram aplicados na educação em 2017.

Na Segurança Pública, após reduzir suas despesas em 2,2% entre 2022 e 2023, o Estado registrou um incremento de 3,8% em 2024. Cabe frisar que os gastos de 2024 ficaram abaixo, em termos reais, dos montantes registrados em 2018 e 2019.

O gráfico 18 apresenta o percentual da despesa liquidada em cada uma dessas três funções destacadas acima em relação ao total das despesas do Estado.

Gráfico 18 – Despesas por função (% do gasto total)



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2016 – 2023.

Observa-se que todas as áreas em destaque apresentaram pequenas quedas na participação das despesas totais do governo no período. As despesas com educação reduziram sua participação em 0,7%; com segurança, em 0,6%; e com saúde, em 0,3%.

Ressalta-se que os valores apresentados no gráfico anterior não se referem aos mínimos legais de aplicação em saúde e educação, previstos pela Constituição Federal, que são tratados na subseção seguinte.



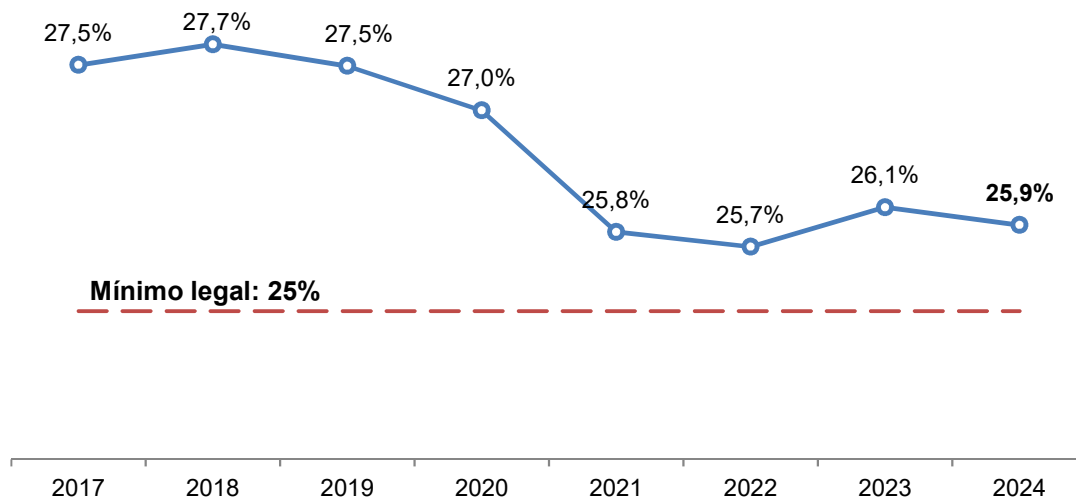
4.1 Cumprimento dos Mínimos Legais com Educação e Saúde

São consideradas despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), para fins de cálculo do limite, as despesas voltadas ao cumprimento dos objetivos básicos das instituições educacionais.

O art. 212 da Constituição Federal prevê que os Estados deverão aplicar nunca menos do que 25% da receita resultante de impostos, compreendida a receita proveniente de transferências, em MDE.

O gráfico a seguir demonstra o valor aplicado em MDE de janeiro a dezembro de cada ano. Percebe-se que esse percentual vem se mantendo acima do limite mínimo de 25%. Contudo, após ter atingido seu ponto máximo em 2018, o indicador foi sendo reduzido e alcançou o menor nível da série histórica em 2022, mantendo-se em níveis próximos aos 26% desde 2021.

Gráfico 19 – Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2017 – 2024.

De modo semelhante, o artigo 6º da Lei Complementar Federal nº 141/2012 estabelece que os Estados devem aplicar, no mínimo, 12% da arrecadação de certos impostos, especificados no normativo, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos municípios, em Ações e Serviços Públicos de Saúde.

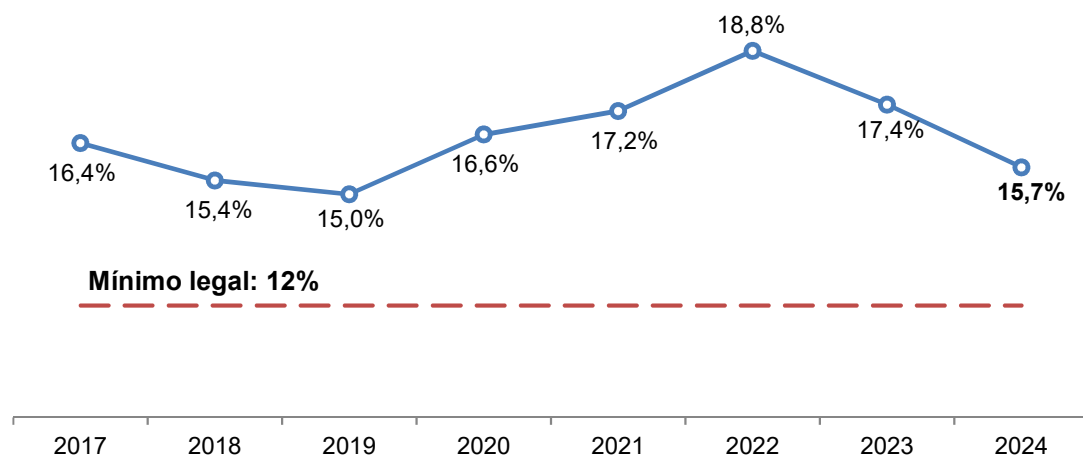
O artigo 2º da mesma lei estabelece que são consideradas despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos, aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da



saúde, financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.

Percebe-se, no gráfico adiante, que Pernambuco sempre esteve acima do mínimo legal. Nota-se também um crescimento constante entre 2019 e 2022. A partir de então, a aplicação em ações e serviços públicos de saúde sofreu duas quedas seguidas, atingindo 15,7%, menor percentual desde o exercício de 2020.

Gráfico 20 – Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2017 – 2024.



5. DESPESAS COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO

O artigo 18 da LRF conceitua a despesa total com pessoal dos Poderes e órgãos autônomos do setor público, dispondo da forma seguinte:

Art. 18. Para os efeitos desta 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.

A LRF estabelece ainda três limites para a despesa total com pessoal do Poder Executivo estadual em relação à receita corrente líquida, a saber:

- Limite de alerta (90% do máximo legal): 44,10% da RCL;
- Limite prudencial (95% do máximo legal): 46,55% da RCL;
- Limite máximo legal: 49,00% da RCL.

Ao final do exercício de 2024, o Poder Executivo do Estado de Pernambuco encontra-se R\$ 1,5 bilhão abaixo do limite de alerta, R\$ 2,6 bilhões abaixo do limite prudencial e R\$ 3,7 bilhões abaixo do limite máximo. Esse resultado pode ser visualizado na tabela abaixo:

Tabela 2 – Despesa com pessoal do Poder Executivo, 3º quad. de 2024

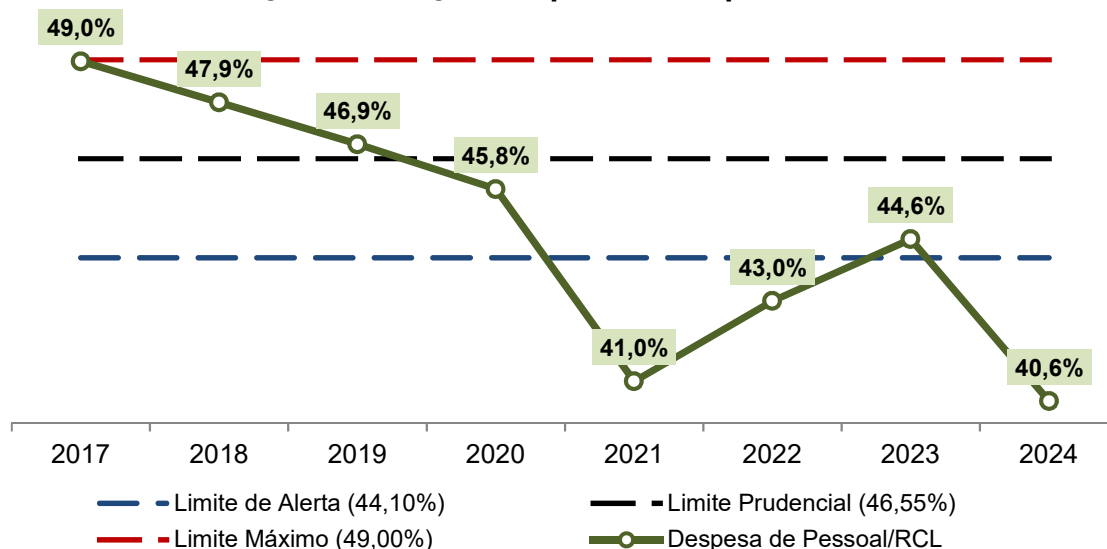
R\$ milhares		
Despesa com pessoal - Poder Executivo	Valor	Percentual sobre a RCL
Despesa total com pessoal para fins de apuração do limite da LRF	17.749.250	40,55%
Limite de Alerta	19.304.105	44,10%
Limite Prudencial	20.376.556	46,55%
Limite Máximo	21.449.006	49,00%

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal, 3º quadrimestre de 2024.

Como pode ser observado no gráfico a seguir, desde 2020, o indicador da despesa com pessoal do Poder Executivo esteve sempre abaixo do limite prudencial ao final de cada exercício. Em três exercícios (2021, 2022 e 2024), a relação entre despesas com pessoal e RCL ficou abaixo até mesmo do limite de alerta.



Gráfico 21 – Evolução da relação despesas com pessoal / RCL



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal (3º quadrimestre), 2017 – 2024.

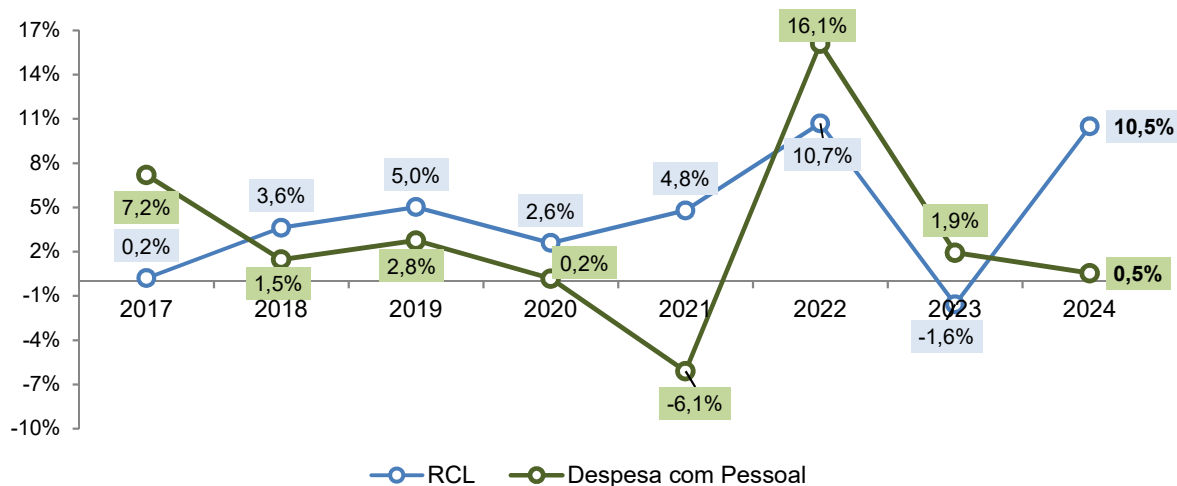
É possível notar que, após dois anos de alta nas despesas com pessoal do Poder Executivo, o indicador voltou a cair em 2024, situando-se abaixo do limite de alerta.

Cumprir destacar, nesse contexto, os efeitos da Lei Complementar nº 173/2020, resultado da decretação do estado de calamidade decorrente da pandemia, que proibiu qualquer tipo de reajuste no vencimento de servidores federais, estaduais e municipais por dois anos, até 31 de dezembro de 2021. Com o fim dessa vedação, observou-se a concessão de reajustes aos servidores em patamar superior à variação da RCL, ocasionando a alta observada no indicador.

O gráfico a seguir permite entender melhor essa evolução, ao comparar a variação da despesa com pessoal do Poder Executivo e do valor da RCL ao longo dos anos.



Gráfico 22 – Evolução anual da RCL e das despesas com pessoal



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal (3º quadrimestre), 2017 – 2024.

É possível verificar que, entre 2018 e 2021, a RCL cresceu de forma mais acentuada do que a despesa com pessoal. Em 2022 e 2023, contudo, o crescimento das despesas com pessoal superou o crescimento da RCL. No exercício de 2024, por sua vez, a RCL apresentou uma alta expressiva de 10,5% em termos reais, enquanto as despesas com pessoal aumentaram apenas 0,5%.



6. CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS

A LDO estabelece, a cada ano, metas fiscais que devem ser perseguidas pelo Governo do Estado. O Manual dos Demonstrativos Fiscais (MDF)¹⁴ – Exercício 2024 - do Tesouro Nacional desdobra o tema:

As metas fiscais são o elo entre o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento. Dessa forma, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

De tal forma, o acompanhamento da realização das metas fiscais deve ser realizado bimestralmente, por meio dos dados constantes no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO). Das metas fiscais tratadas na LDO, destacam-se:

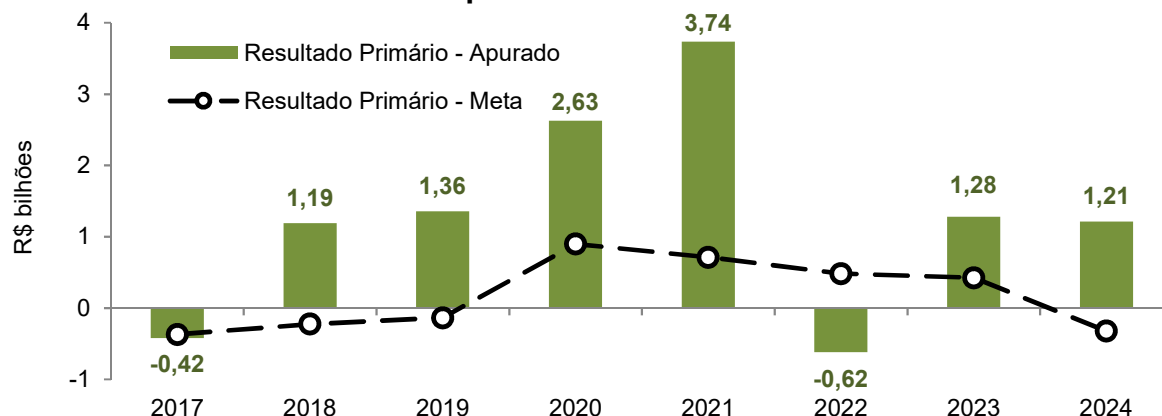
- Resultado Primário: corresponde à diferença entre as receitas e despesas primárias (todas as receitas e despesas, exceto os juros, operações de crédito e amortizações da dívida). Ele pode ser entendido como o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública.
- Resultado Nominal: representa a variação da Dívida Consolidada Líquida em dado período e pode ser obtido a partir do resultado primário somado ao saldo da conta de juros (juros recebidos – juros pagos).

O gráfico 23 a seguir traz a comparação entre a meta de resultado primário e o valor efetivamente auferido ao final dos últimos anos. Como é possível constatar, o resultado apurado no exercício de 2024 foi bastante superior à meta estipulada. O Estado apresentou superávit primário de R\$ 1,21 bilhão, ao passo que a meta estipulada na LDO 2024 previa um déficit de R\$ 322,5 milhões.

¹⁴ Disponível em: <<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/manuais/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf>>. Acesso em 10 fev. 2025.



Gráfico 23 – Meta de resultado primário

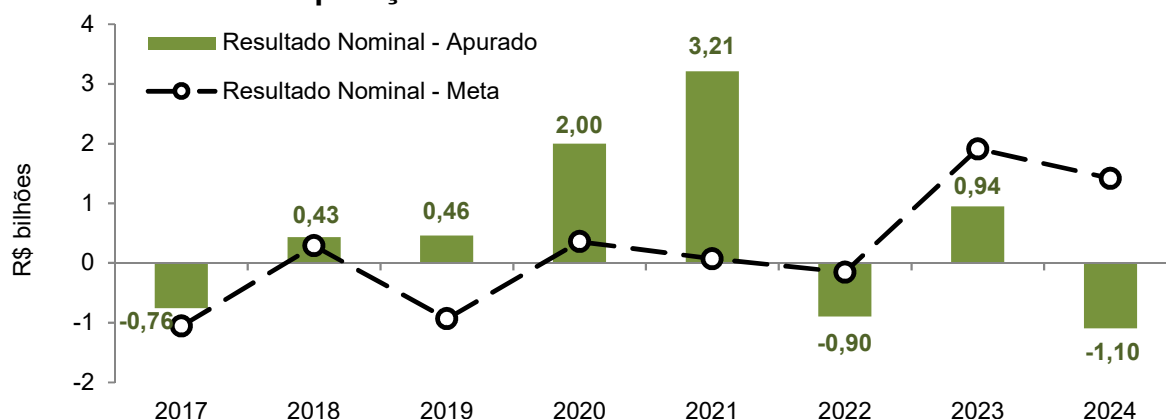


Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2017 – 2024.

O gráfico seguinte, por sua vez, compara o resultado nominal obtido ao final de cada ano com a respectiva meta estipulada, entre 2017 e 2024.

Ressalte-se que o resultado nominal serve de indicativo para a variação da dívida fiscal líquida em determinado período. Pernambuco apresentou um déficit nominal de R\$ 1,1 bilhão em 2024, o que aponta para uma elevação da dívida estadual neste exato montante. Considerando que a meta estabelecida para o exercício era de um superávit de pelo menos R\$ 1,4 bilhão, observa-se que o resultado auferido foi inferior ao esperado.

Gráfico 24 – Meta e apuração de resultado nominal



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2017 – 2024.

* Ao longo da série, o Governo de Pernambuco utilizou mais de um critério para o cômputo do resultado nominal. Os valores da tabela foram ajustados a fim de facilitar o entendimento, de forma que um resultado positivo (negativo) representa um superávit (déficit) nominal, que é a metodologia adotada desde o exercício de 2018.



7. CUMPRIMENTO DA REGRA DE OURO

A “Regra de Ouro”, prevista no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, veda que, em cada exercício financeiro, o montante das receitas de operações de crédito seja superior ao total das despesas de capital, nos seguintes termos:

Art. 167. São vedados: [...]

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; [...]

Essa é mais uma regra que visa controlar o endividamento dos entes públicos. A sua lógica é evitar que sejam realizados empréstimos para financiar despesas correntes como salários do funcionalismo, custeio administrativo e, principalmente, juros.

A consequência dessa vedação de operações de crédito para pagar juros é que se torna necessário gerar resultado primário capaz de pagar o montante de juros da dívida a cada período. A edição vigente do MDF¹⁵ conclui que “é precisamente por essa razão que a regra é conhecida na literatura internacional como *‘regra de ouro’*, pois apenas isto já bastaria para controlar o endividamento”.

Cabe destacar que essa vedação se refere ao montante total das operações de crédito em relação às despesas de capital e não constitui um impedimento, por si só, para que uma operação de crédito tenha por finalidade custear uma despesa corrente. De acordo com o MDF:

A regra estabelece uma comparação entre os montantes de “operações de crédito” e “despesas de capital” e, não, um vínculo direto entre despesas e fontes de recursos, caso a caso. Isto é, nada impede que uma determinada operação de crédito seja realizada para financiar determinada despesa corrente, desde que os respectivos montantes não sejam excedidos ao final do exercício financeiro. Mais que isso, o descumprimento da regra só pode ser verificado no término do exercício financeiro.

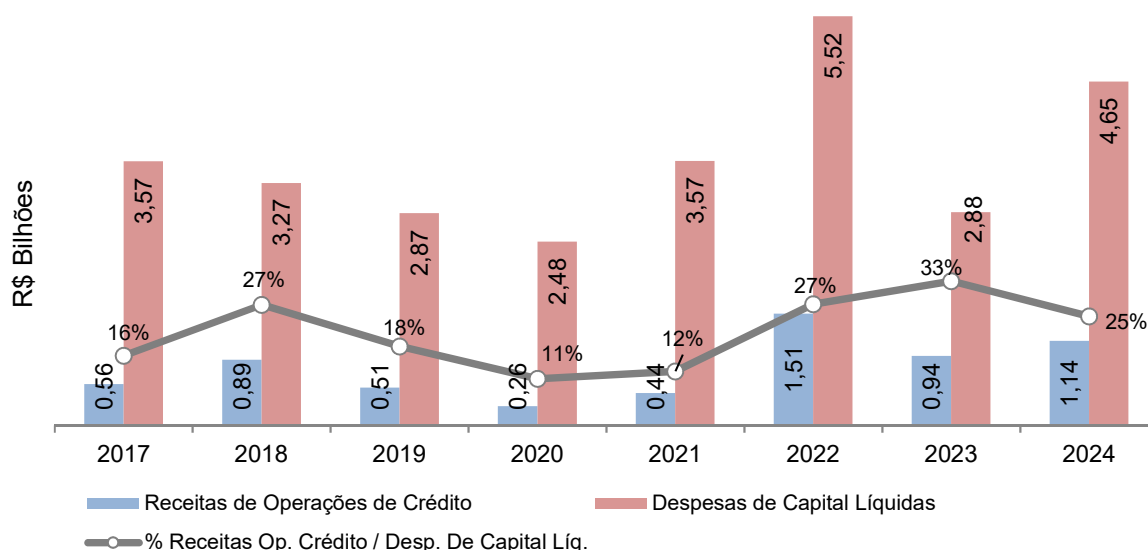
O gráfico a seguir faz a comparação entre os montantes de operações de crédito e despesas de capital realizadas pelo Estado de Pernambuco entre 2017 e 2024.

¹⁵ Disponível em:

<<https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/mdf>>. Acesso em 6 fev. 2025.



Gráfico 25 – Verificação do cumprimento da Regra de Ouro



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2017 – 2024.

A Despesa de Capital Líquida, conforme expõe o MDF, corresponde à Despesa de Capital Bruta deduzida de incentivos fiscais a contribuintes na forma de empréstimos ou financiamentos, de acordo com o § 3º do art. 32 da LRF.

Percebe-se que o Estado cumpriu, em todos os anos analisados, o preceituado pela Regra de Ouro, ou seja, o montante de operações de crédito ficou abaixo do total de despesas de capital realizadas em cada exercício na série temporal estudada.

Em 2024, enquanto as receitas de operações de crédito cresceram 22% em relação ao ano anterior e alcançaram o valor de R\$ 1,14 bilhão, as despesas de capital líquidas aumentaram pouco mais de 61%, atingindo R\$ 4,65 bilhões. Dessa forma, as receitas de operações de crédito corresponderam a apenas 25% das despesas de capital líquidas.



8. PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO ESTADO

Dois dos demonstrativos do RREO trazem dados a respeito da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS). A análise financeira trata do resultado entre receitas e despesas ligadas ao RPPS em determinado exercício, o que pode acarretar déficit ou superávit previdenciário.

Já a avaliação atuarial trata da projeção de longo prazo das receitas e despesas previdenciárias, levando em consideração diversos aspectos, como a expectativa de vida da população, os requisitos atuais para concessão de aposentadoria, a quantidade de servidores efetivos ativos e inativos, etc.

O Estado de Pernambuco instituiu um novo regime previdenciário, que passou a vigorar em 1º de abril de 2020, por determinação do art. 3º da Lei Complementar Estadual nº 423/2019.

Esse novo regime visa promover o equilíbrio entre receitas e despesas no longo prazo, pois funciona sob capitalização coletiva (os servidores contribuem junto com o Estado e o total da receita será capitalizada para cobrir as aposentadorias e pensões futuras).

Contudo, somente os servidores efetivos que ingressaram no serviço público estadual após o dia 31 de março de 2020 são segurados desse novo regime. Além disso, a existência de equilíbrio atuarial do novo regime deve ser aferida anualmente para que sejam evidenciadas eventuais necessidades de ajustes nos cálculos dos benefícios ou nas regras para concessão de aposentadoria e pensão.

Os demonstrativos também trazem dados do Sistema de Proteção Social (SPSM) dos Militares, criado em 2019, instituído por determinação da Emenda à Constituição Federal nº 103/2019 e da Lei Federal nº 13.954/2019.

Para contabilizar corretamente as informações financeiras de cada regime, a previdência de Pernambuco é segregada em três fundos:

- Fundo de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco (Funaprev): chamado de plano previdenciário, registra os dados dos servidores ingressos a partir de 31 de março de 2020;
- Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco (Funafin): chamado de plano financeiro,



registra os dados dos servidores ingressos antes de 31 de março de 2020;

- Fundo de Proteção Social dos Militares do Estado de Pernambuco (FPSM-PE): registra os dados dos militares.

Nos demonstrativos de resultado do RPPS constantes do RREO, as informações do novo regime dos servidores civis, sustentável no longo prazo, são agrupadas no denominado plano previdenciário. As receitas e despesas do regime que já vinha funcionando estão discriminadas no plano financeiro e os dados do SPSM estão disponíveis separadamente.

8.1 Plano Previdenciário - Funaprev

As receitas que integram o plano previdenciário são formadas, principalmente, pela contribuição dos servidores que tomaram posse a partir de 1º de abril de 2020 e pela contribuição patronal do estado.¹⁶

Como as despesas previdenciárias ligada ao plano ainda são pequenas, o resultado previdenciário registrado em 2024 foi superavitário, e equivalente a R\$ 240,5 milhões, 47,2% a mais que os R\$ 163,2 milhões de 2023, atualizados pela inflação. A tabela seguinte resume essas informações:

Tabela 3 – Resultado previdenciário do RPPS – plano previdenciário (R\$ em milhares)

Registro Contábil	Valor
Receitas de contribuições dos segurados – Servidores Ativos (I)	103.812
Receitas de contribuições patronais (II)	103.062
Receitas patrimoniais (III)	33.978
Receita Total (IV = I+II+III)	240.852
Despesas com aposentadorias ou pensões (V)	403
Outras despesas previdenciárias (VI)	0
Despesa Total (VII = V + VI)	403
Resultado previdenciário (IV + VII)	240.449

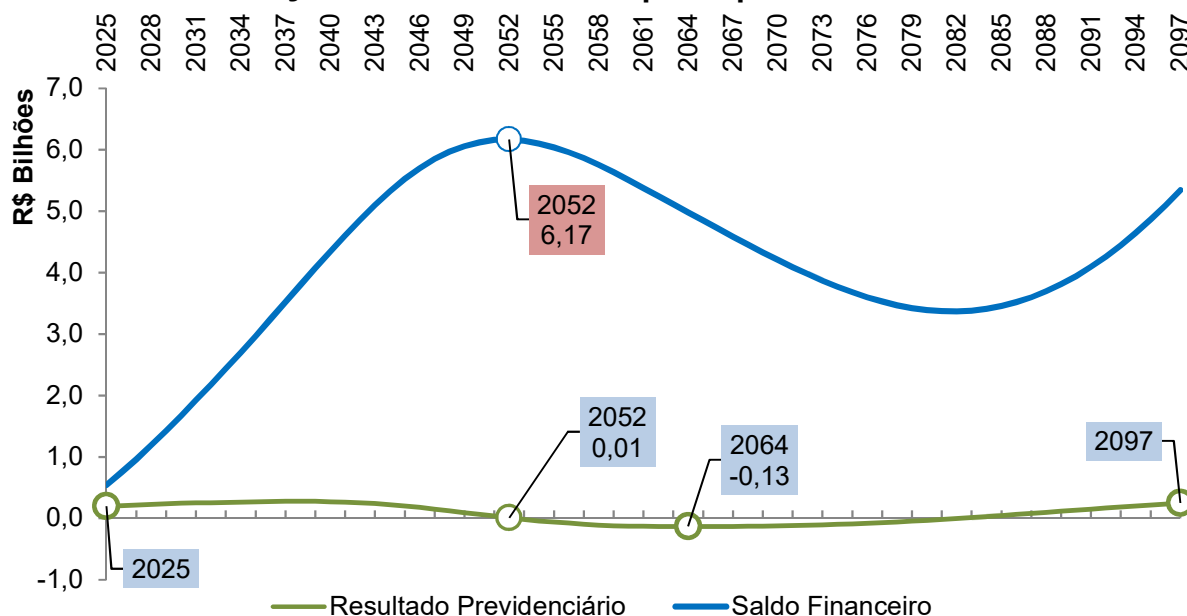
Fonte: Relatório Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre) de 2024.

¹⁶ Ambas as contribuições são resultantes da aplicação do percentual de 14% sobre o valor da remuneração dos segurados até o limite máximo do benefício concedido aos aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, gerenciado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS.



Quanto à avaliação atuarial, a projeção demonstra um fundo superavitário ao longo dos anos:

Gráfico 26 – Avaliação atuarial do RPPS – plano previdenciário



Fonte: Relatório Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre) de 2024.

O gráfico demonstra que, considerando a projeção atuarial do plano previdenciário, em nenhum momento haverá falta de recursos para o pagamento dos benefícios aos segurados. Apesar disso, há uma previsão de sucessivos déficits (diferença entre receitas e despesas) entre 2052 e 2082, com o pior resultado ocorrendo em 2064. Esses resultados negativos, entretanto, poderão ser cobertos pelos recursos acumulados e capitalizados desde o início do fundo até 2051. A partir de 2083, projeta-se um retorno de superávits financeiros anuais.

Cabe registrar que a instituição da previdência complementar foi autorizada, no Estado de Pernambuco, pela Lei Complementar nº 257/2013. Contudo, o regulamento da previdência complementar estadual só foi aprovado com a publicação da Portaria Previc nº 515, de 21 de junho de 2023, no Diário Oficial da União. Essa portaria autorizou o funcionamento do plano de previdência complementar denominado PE-PREVCOM, que contempla a concessão de benefícios adicionais para os servidores que recebem remuneração acima do teto. O PE-PREVCOM é administrado pelo Banco do Brasil e patrocinado pelo Estado de Pernambuco.



Assim, no Estado de Pernambuco, está em funcionamento o Funaprev, regime previdenciário que garante benefícios até o teto do RGPS e que entrou em efetivo funcionamento em abril de 2020, por força do artigo 3º da Lei Complementar nº 423/2019.

8.2 Plano Financeiro - Funafin

Em relação ao resultado previdenciário do plano financeiro, verificou-se um déficit de R\$ 3,7 bilhões em 2024, apurado da seguinte forma:

Tabela 4 – Resultado previdenciário do RPPS – plano financeiro (R\$ em milhões)

Registro Contábil	Valor
Receitas de contribuições dos segurados – Servidores Ativos (I)	947,8
Receitas de contribuições dos segurados – Servidores Inativos (II)	146,2
Receitas de contribuições dos segurados – Pensionistas (III)	53,3
Receitas de contribuições patronais (IV)	1.837,2
Outras receitas (V)	41,1
Receita Total (VI = I+II+III+IV+V)	3.028,6
Despesas com aposentadorias (VII)	5.337,4
Despesas com pensões (VIII)	1.364,2
Outras despesas previdenciárias (IX)	18,6
Despesa Total (X = V + VI)	6.720,2
Resultado previdenciário (+ VII)	-3.691,6

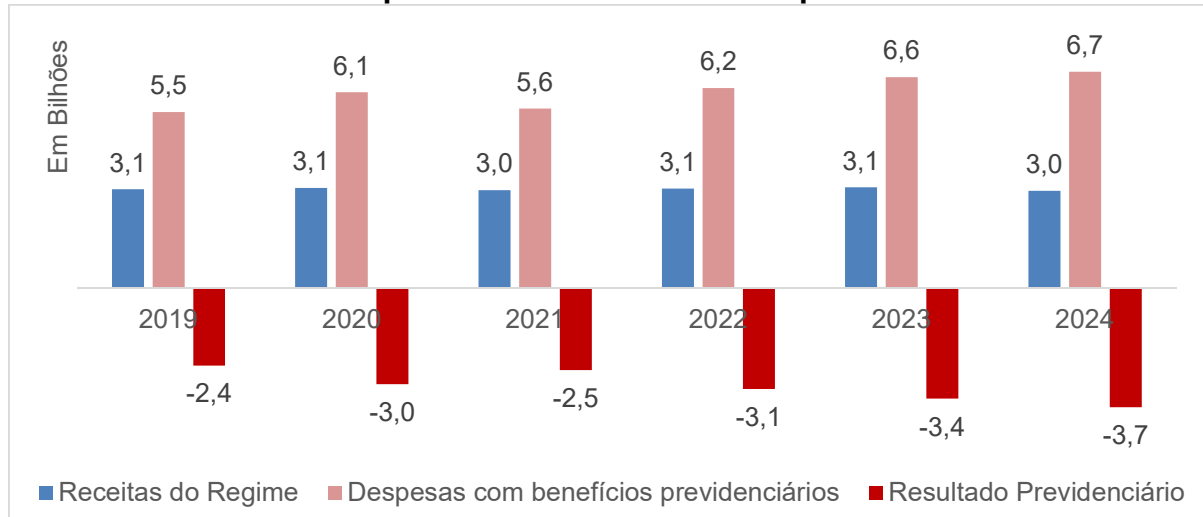
Fonte: Relatório Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre) de 2024.

A tabela acima demonstra que as receitas do regime foram suficientes para cobrir apenas 45,1% das despesas previdenciárias. Ou seja, o Tesouro Estadual teve que cobrir 54,9% das aposentadorias e pensões por falta de recursos do sistema previdenciário.

Os resultados dos últimos seis anos podem ser observados no gráfico 27, seguinte. Observa-se um crescimento contínuo do déficit previdenciário desde 2019, tendo aumentado mais de 50% em termos reais no período. Excetua-se, pontualmente, a redução do déficit ocorrida em 2021, que pode ser explicada pela redução real das despesas, tendo em conta a inflação de mais de 10% registrada nesse ano, juntamente com a ausência de reajuste dos benefícios. O exercício de 2024, por sua vez, apresentou o maior déficit da série histórica.



Gráfico 27 – Resultados previdenciários do RPPS – plano financeiro

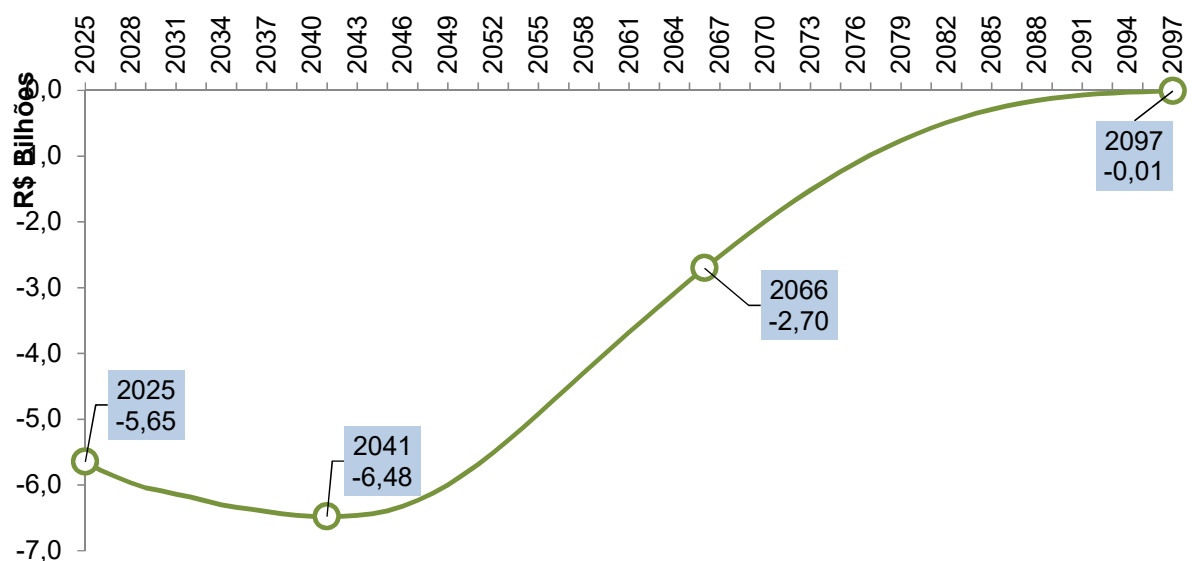


Fonte: Relatório Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre) de 2019 a 2024.

A análise de longo prazo do plano financeiro pode ser obtida por meio do demonstrativo da projeção atuarial do RPPS. Essa projeção representa o fluxo anual das receitas e despesas previdenciárias, do resultado previdenciário e do saldo financeiro para um período mínimo de 75 anos.

A avaliação procura dimensionar o impacto fiscal no ente e auxilia o planejamento da necessidade de financiamento do regime de previdência. O gráfico seguinte sintetiza os dados dos resultados previdenciários esperados de acordo com a projeção atuarial encontrada no RREO do Estado de Pernambuco:

Gráfico 28 – Projeção atuarial do plano financeiro do RPPS



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2024.



Analisando o gráfico acima, nota-se que há previsão para uma piora sucessiva do déficit pelos próximos 16 anos, atingindo em 2041 o maior valor da série: R\$ 6,48 bilhões. Há que se notar que as premissas para o cálculo atuarial pressupõem que não haverá novas entradas de servidores para o regime atual. Devido a isso, a projeção das receitas previdenciárias prevê a gradual redução das contribuições ao fundo em funcionamento.

A partir de então, o déficit previdenciário, segundo a projeção ora em análise, será reduzido gradativamente por conta do falecimento dos aposentados e pensionistas ainda vinculados ao regime em vigor, diminuindo as despesas desse regime.

De todo modo, o demonstrativo revela a necessidade de haver um planejamento financeiro de longo prazo para fazer frente aos pagamentos dos sucessivos déficits previstos.

Destaca-se, por fim, que o déficit projetado para 2025 (R\$ 5,6 bilhões) é 53% pior que o registrado em 2024 (R\$ 3,7 bilhões, conforme gráfico 27). Assim, ao menos para 2025, a projeção parece ter baixa aderência à realidade.

8.3 Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM)

O Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM) foi instituído por determinação da Emenda à Constituição Federal nº 103/2019 e da Lei Federal nº 13.954/2019 e suas principais fontes de receita advêm das contribuições dos segurados ativos, inativos e pensionistas, que ajudam a custear as despesas decorrentes da concessão de benefícios do regime.

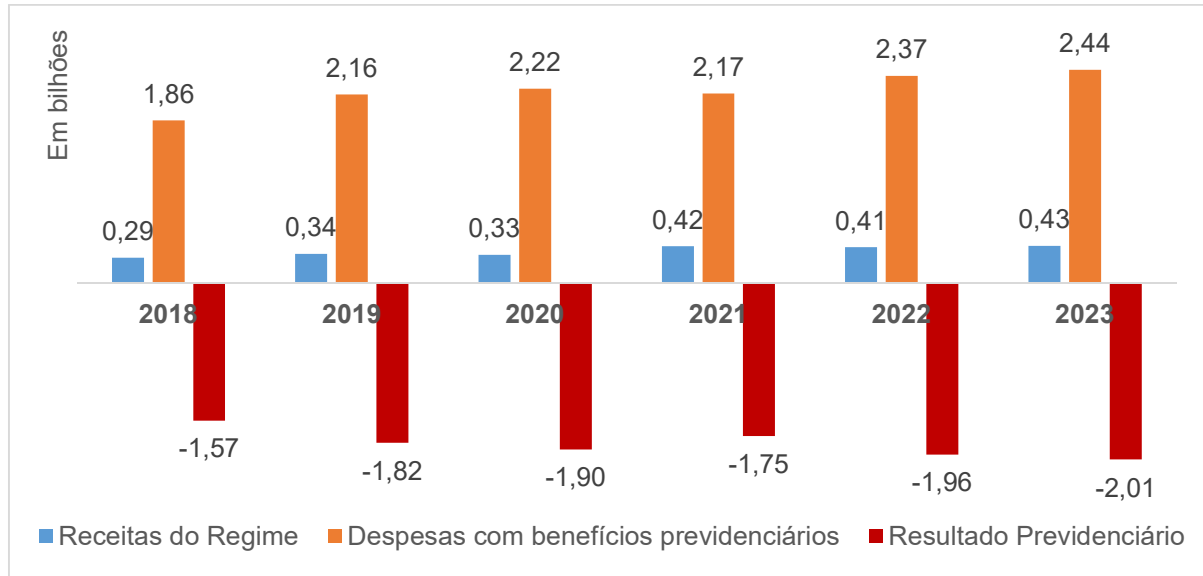
Destaca-se que, até 2019, os militares ainda faziam parte do RPPS do Estado de Pernambuco e, a partir de 2020, passaram a ser segurados do SPSM.

Nos últimos seis anos, com exceção de 2021¹⁷, o déficit tem se tornado cada vez maior, em termos reais. Isso se deve, como demonstra o gráfico seguinte, a um aumento contínuo nos benefícios previdenciários que não é acompanhado por um crescimento das receitas na mesma magnitude.

¹⁷ A melhoria ocorrida em 2021, assim como no caso dos servidores civis, pode ser explicada pela alta inflação (10,06%) e da estagnação dos proventos dos beneficiários.



Gráfico 29 – Resultados do RPPS/SPSM – militares



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre) de 2019 a 2024.

Observa-se que, em 2024, do total de despesas do regime, 82,4% foram cobertas por aportes financeiros realizados com receitas não previdenciárias do Tesouro Estadual, percentual significativamente superior ao do Plano Financeiro dos Servidores Civis, com participação de 54,9%. Assim, quase a totalidade dos gastos do SPSM foi custeada com recursos de fora do sistema, como os impostos, as taxas e as transferências constitucionais.



9. DÍVIDA PÚBLICA

9.1 Dívida Consolidada Líquida

De acordo com o Manual dos Demonstrativos Fiscais (MDF) do exercício de 2024, a dívida consolidada, também conhecida como dívida fundada, corresponde ao montante total das seguintes obrigações financeiras assumidas¹⁸ pelo respectivo ente:

- Emissão de títulos públicos, para amortização em prazo superior a 12 meses (dívida mobiliária);
- Obrigações decorrentes de leis, contratos (dívida contratual), convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a 12 meses;
- Operações de crédito que, embora de prazo inferior a 12 meses, tenham constado como receitas no orçamento;
- Precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos;¹⁹
- Realização de operações equiparadas a operações de crédito pela LRF, para amortização em prazo superior a 12 meses.

A Dívida Consolidada Líquida (DCL), por sua vez, representa o montante da dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.²⁰

O entendimento sobre a composição dos demais haveres financeiros engloba os valores a receber líquidos e certos (devidamente deduzidos dos respectivos ajustes para perdas prováveis reconhecidas nos balanços), como empréstimos e financiamentos concedidos.

A Resolução nº 40/2001, expedida pelo Senado Federal para disciplinar a matéria, prevê que a dívida consolidada líquida dos estados não poderá exceder a duas vezes a RCL.²¹

¹⁸ LRF, art. 29, inciso I e § 3º. Resolução nº 40/2001, do SF, art. 1º §1º inciso III.

¹⁹ LRF, art. 30, § 7º.

²⁰ Resolução nº 40 de 2001 do Senado Federal, art. 1º, § 1º, inciso V.

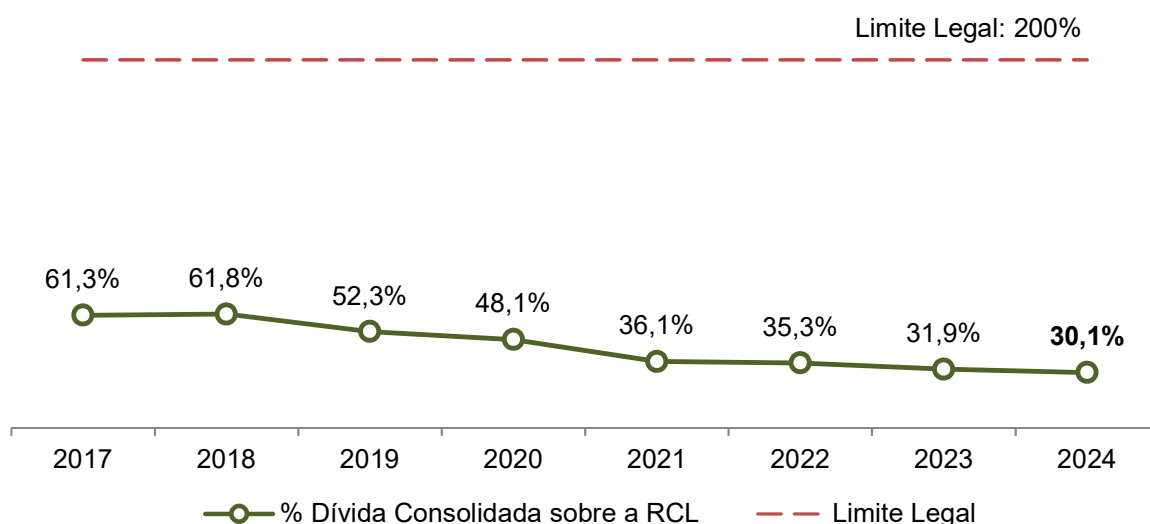
²¹ Art. 3º, inciso I.



Em Pernambuco, ao final do exercício de 2024, a relação Dívida Consolidada Líquida/RCL estava em 30,1%, bem abaixo, portanto, do limite normativo de 200%. Importante destacar que esse demonstrativo engloba todos os Poderes do estado, não apenas o Executivo.

O gráfico seguinte traz a evolução dessa relação. Observa-se, desde logo, que Pernambuco sempre esteve consideravelmente abaixo do limite legal e, além disso, mantém uma tendência decrescente desde o exercício de 2018. Ressalta-se também que a dívida do estado atingiu o menor patamar da série histórica em 2024.

Gráfico 30 – Evolução da relação Dívida Consolidada Líquida/ RCL



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2017 – 2024.

A tabela a seguir apresenta os valores referentes aos dois últimos exercícios. Salienta-se, mais uma vez, que as informações a seguir referem-se às contas consolidadas de todo o estado de Pernambuco e divergem de outros tópicos deste boletim que tratam exclusivamente do Poder Executivo.



Tabela 5 – Detalhamento da Dívida Consolidada Líquida

R\$ milhares

Item	2023	2024	Variação
DÍVIDA CONSOLIDADA (I)	17.638.283	18.691.577	6,0%
Dívida Mobiliária	0	0	-
Dívida Contratual	17.143.712	18.240.800	6,4%
Empréstimos	12.715.551	14.033.427	10,4%
Interna	5.070.682	5.305.473	4,6%
Externa	7.644.868	8.727.953	14,2%
Reestruturação da Dívida de Estados e Municípios	4.398.294	4.189.021	-4,8%
Parcelamento e Renegociação de Dívidas	29.867	17.917	-40,0%
Demais Dívidas Contratuais	0	436	-
Precatórios	494.571	450.776	-8,9%
DEDUÇÕES (II)	4.986.335	5.524.766	-
Disponibilidade de Caixa Bruta	7.358.132	7.860.288	10,8%
Demais Haveres Financeiros	362.516	360.191	6,8%
(-) Restos a Pagar Processados	1.116.716	1.112.249	-0,6%
(-) Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	1.617.595	1.583.464	-0,4%
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA – DCL (III) = (I – II)	12.651.947	13.166.811	-2,1%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL AJUSTADA	39.635.876	43.791.402	4,1%
% DA DCL SOBRE A RCL (III/RCL)	31,9%	30,1%	10,5%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2024.

A Dívida Contratual oriunda de empréstimos cresceu, em termos reais, R\$ 1,4 bilhão (aumento de 10,4%). Vale citar, ainda, que os empréstimos equivaliam, em 31 de dezembro de 2024, a 76,9% da dívida contratual, enquanto a Reestruturação da Dívida de Estados e Municípios, o Parcelamento e Renegociação de Dívidas e as Demais Dívidas Contratuais, juntos, respondiam por 23,1%.

Esse aumento no saldo devedor de empréstimos deve-se ao acréscimo na dívida externa de R\$ 1,1 bilhão (incremento de 14,2%). Nesse contexto, cabe registrar que o crescimento de 27,3% no valor do dólar ao longo do exercício de 2024 atuou para aumentar o saldo da dívida externa.

9.2 Restos a Pagar do Poder Executivo

O Demonstrativo dos Restos a Pagar do Poder Executivo visa evidenciar as despesas empenhadas e não pagas até o final do exercício. A Lei Federal nº 4.320/1964 estabelece que os restos a pagar podem ser classificados como



processados ou não processados.

Restos a pagar processados são aqueles em que a despesa orçamentária percorreu os estágios de empenho e liquidação, restando pendente apenas o estágio de pagamento. Já os restos a pagar não processados compreendem os empenhos não liquidados pelo poder público até o final de determinado exercício.

O Demonstrativo dos Restos a Pagar, presente no Relatório de Gestão Fiscal, traz os dados de Restos a Pagar inscritos, processados e não processados, referentes ao exercício corrente e anteriores. A tabela seguinte se refere aos restos a pagar processados no exercício de 2024 e nos exercícios anteriores, desde 2017:

Tabela 6 – Restos a pagar processados

R\$ milhões

RP Processados	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
De exercícios anteriores	280,09	479,82	324,52	193,76	92,19	32,93	49,99	172,79
Do próprio exercício	1.828,99	1.795,54	971,61	889,60	1.038,61	1.041,38	1.067,09	881,07
Total	2.109,09	2.275,36	1.296,14	1.083,36	1.130,80	1.074,31	1.117,08	1.053,86

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2017-2024.

O valor dos restos a pagar processados do Poder Executivo alcançou os maiores níveis em 2017 e 2018, indicando que pode ter havido dificuldades no pagamento das obrigações firmadas. No entanto, em 2019 e em 2020, observa-se uma redução significativa nesse valor. Desde então, o patamar dos restos a pagar processados tem se mantido relativamente estável. Cabe destacar que o valor de 2024 é o menor da série histórica.

O exercício de 2024 representou uma queda de 5,7% no saldo total de restos a pagar, em relação ao ano anterior. Essa redução deveu-se a um decréscimo de R\$ 186,0 milhões no saldo de restos a pagar do próprio exercício. Contudo, é importante frisar que o saldo de restos a pagar oriundos de exercícios anteriores cresceu R\$ 122,8 milhões ou 245,63% em 2024.

No tocante aos restos a pagar não processados, é importante frisar que, de 2014 a 2020, por força dos decretos estaduais nº 41.196/2014, nº 42.356/2015, nº 43.732/2016, nº 45.278/2017, nº 46.724/2018, nº 48.099/2019 e nº 49.544/2020, o Poder Executivo deixou de inscrever os empenhos não liquidado e não pagos, independentemente da fase de execução da despesa.



Contudo, em 2021, o art. 11 do Decreto nº 51.623/2021 determinou que os saldos dos empenhos não liquidados poderiam ser inscritos em Restos a Pagar, desde que a despesa:

- Tivesse por objeto a aquisição de material do exterior que estivesse em processo de importação até o encerramento do exercício.
- Fosse relacionada a contratos de obras cujas medições tivessem ocorrido até 31 de dezembro de 2021.
- Tivesse por objeto material em fase de fabricação no País.
- Tivesse por finalidade a manutenção e o desenvolvimento do ensino.
- Tivesse por finalidade o fomento de atividades científicas e tecnológicas.
- Tivesse por finalidade a aplicação em ações e serviços públicos de saúde.

Com base nessa regra, o Governo inscreveu em Restos a Pagar não Processados mais de R\$ 400 milhões de empenhos não liquidados em 2021.

Essa redação foi repetida no art. 12 do Decreto nº 53.790/2022, que tratou dos procedimentos relativos ao encerramento do exercício de 2022. Não houve, entretanto, qualquer inscrição de Restos a Pagar não Processados nesse ano.

Ressalta-se que o Decreto nº 55.539/2023, que tratou do encerramento do exercício de 2023, voltou a vedar a possibilidade de inscrição de Restos a Pagar não Processados.

Por sua vez, o art. 15 do Decreto nº 57.486/2024 manteve a vedação de inscrição de Restos a Pagar não Processados no exercício de 2024.

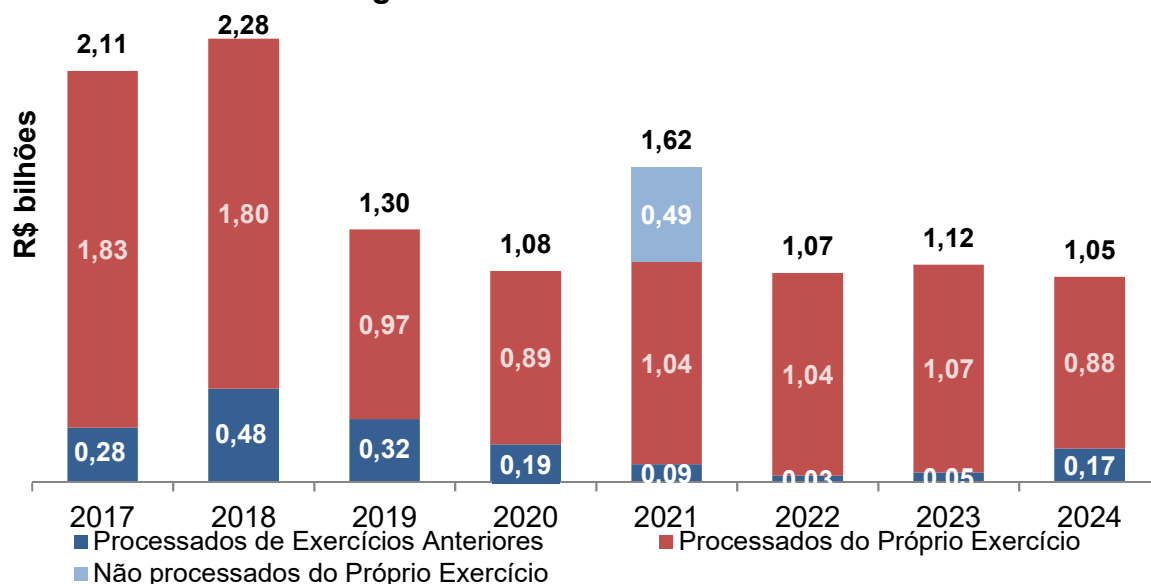
Ressalta-se que o respectivo dispositivo não se aplica às despesas não liquidadas relativas a emendas parlamentares estaduais individuais empenhadas e não pagas que deverão ser inscritas, conforme disposição do § 1º do art. 55 da Lei nº 18.297/2023.

Frisa-se que a referida inscrição cabe à Controladoria-Geral do Estado (CGE) nos termos do § 2º do art. 15 do Decreto nº 57.486/2024.

O gráfico a seguir consolida os dados referentes aos restos a pagar, com o intuito de demonstrar o saldo final ao término de cada exercício:



Gráfico 31 – Restos a Pagar ao final de cada exercício



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre dos exercícios de 2017 a 2024.

Percebe-se, no gráfico, que os valores de restos a pagar, inscritos em cada exercício, passaram por níveis elevados (2017 e 2018). Essa tendência foi descontinuada em 2019 e 2020. Em 2021, observou-se uma significativa expansão do total de restos a pagar, muito em virtude da inscrição de restos a pagar não processados. O valor dessas obrigações reduziu de maneira relevante em 2022. Já no exercício de 2023 foi registrado um leve aumento. Por sua vez, no ano de 2024 esse valor voltou a diminuir, alcançando seu menor valor em 8 anos.

9.3 Disponibilidade de Caixa

Os Poderes e órgãos autônomos devem apresentar o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa como parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal elaborado no último quadrimestre de cada exercício²².

De acordo com o art. 42 da LRF, é vedado ao titular de Poder ou órgão, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para esse efeito.

²² Art. 55, inciso III, alínea “a”, da LRF.



Resumidamente, o Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa apresenta informações sobre a disponibilidade de caixa bruta, que, após ser deduzida das obrigações financeiras, resulta na disponibilidade de caixa líquida.

O demonstrativo traz informações segregadas por destinação de recursos:

- Destinação Vinculada: são aqueles que têm aplicação limitada a finalidades específicas estabelecidas pela legislação correlata, a exemplo das disponibilidades destinadas à Educação, originadas pela arrecadação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb);
- Destinação Não Vinculada: têm alocação livre e podem ser utilizados para atender a qualquer finalidade de interesse da administração pública.

Conforme o art. 50, inciso I, da LRF, “a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada”.

Na inscrição, deve-se observar que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorreu o ingresso.

Por meio dos Demonstrativos de Disponibilidade de Caixa do Poder Executivo, foram extraídas as informações referentes à disponibilidade de caixa líquida, que estão resumidas na tabela seguinte:

Tabela 7 – Disponibilidade Líquida de Caixa – Poder Executivo

R\$ bilhões

ITEM	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Recursos Vinculados	1,74	3,20	2,17	1,80	2,69	3,26	3,28	3,02
Recursos Não Vinculados	-1,58	-2,99	-1,03	0,74	1,06	0,43	0,89	1,37
TOTAL	0,16	0,21	1,14	2,53	3,75	3,69	4,17	4,39

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2017 - 2024.

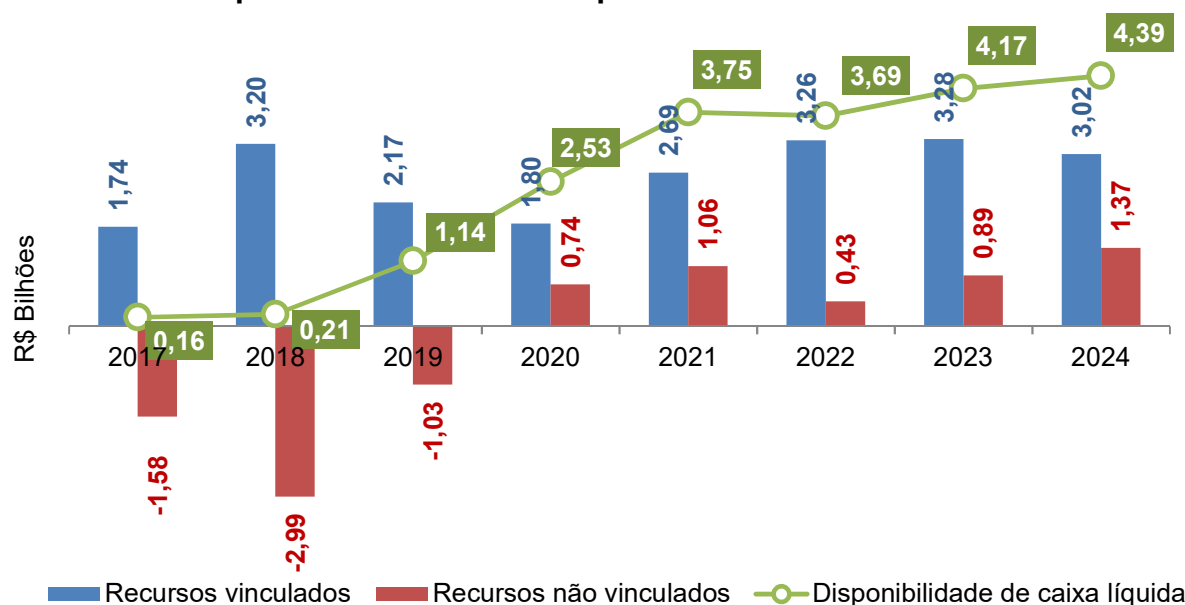
Percebe-se que a classificação “recursos vinculados” apresentou valores positivos durante toda a série histórica 2017 - 2024, sendo que o maior saldo ocorreu ao final de 2023. A classificação “recursos não vinculados”, por sua vez, passou a apresentar valores positivos somente a partir de 2020.

A disponibilidade líquida total do Poder Executivo cresceu R\$ 220,9 milhões em 2024, tal aumento deveu-se à expansão da disponibilidade líquida de recursos não vinculados, que cresceu R\$ 480,1 milhões. De maneira oposta, a disponibilidade líquida de recursos vinculados diminuiu R\$ 259,2 milhões em 2024.



O próximo gráfico ilustra a evolução dos valores descritos na tabela.

Gráfico 32 – Disponibilidade de caixa líquida



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2017-2024.

A disponibilidade líquida de caixa de 2024 foi a maior registrada na série histórica observada, depois de ter atingido seu menor valor em 2017.

Percebe-se, ademais, que a maior parte das disponibilidades financeiras é referente a recursos vinculados, que estão estritamente limitados ao objeto da sua liberação. Por conseguinte, não podem ser utilizados para pagamentos de despesas diversas da sua finalidade.

9.4 Parcerias Público-Privadas (PPP)

O artigo 28 da Lei Federal nº 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, no âmbito da administração pública, estabelece que:

Art. 28. A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

Segundo a norma transcrita acima, a extrapolação do limite percentual de 5%



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

da RCL no ano anterior acarreta duas consequências: não recebimento de garantias para realizar operações de crédito e não recebimento de transferências voluntárias.

De acordo com o RREO do 6º bimestre de 2024, o Estado de Pernambuco possui como projeto já contratado ou em fase de estruturação sob o modelo de PPP apenas o da Praia do Paiva (CGPE 001/2006), o de Transporte BRT (CPPPE - 015/2021) e o de Autoprodução de Energia Renovável (CPPPE - 001/2022).

A tabela 8, seguinte, traz as projeções de despesas com PPP para Pernambuco. Ela reflete a contabilização dos respectivos contratos no patrimônio do ente público e dá transparência ao cumprimento do limite das despesas derivadas das parcerias público-privadas em relação à RCL.

Observa-se que o Estado de Pernambuco se encontra dentro do limite imposto pelo artigo 28 da Lei nº 11.079/2004, e que não há previsão de contratação de novas PPPs pelo Estado de Pernambuco nos próximos anos.

Tabela 8 – Despesas de PPP

R\$ milhares

Despesas de PPP	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Total das PPPs Contratadas (I)	68.010	92.019	108.482	113.669	119.228	124.351
Praia do Paiva	3.880	4.385	5.734	5.829	7.075	7.712
Transporte BRT	56.099	55.175	70.380	74.176	77.143	80.229
Autoprodução de Energia Renovável	8.031	32.459	32.369	33.663	35.010	36.410
PPP a Contratar (II)	0	0	0	0	0	0
RCL (III)	37.830.132	43.811.253	44.082.931	44.356.295	44.631.353	44.908.117
Total das despesas de PPP/RCL (I + II) / (III)	0,18%	0,21%	0,25%	0,26%	0,27%	0,28%

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – 6º bimestre 2024.