



# GESTÃO FISCAL

BOLETIM  
Exercício 2019



Assembleia Legislativa  
do Estado de Pernambuco



## **BOLETIM Nº 1 DE 2020**

### **GESTÃO FISCAL**

Boletim sobre a gestão orçamentária e fiscal do Governo do Estado de Pernambuco – Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2019 e Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2019.

#### **Consultor-Geral**

Marcelo Cabral e Silva

#### **Consultor-chefe do Núcleo de Orçamento e Economia**

Cláudio Roberto de Barros Alencar

#### **Consultores designados**

Alexandre Torres Vasconcelos

André Pimentel Pontes

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 .....	12
3.1 Receitas .....	12
3.2 Despesas .....	14
4. DESPESAS COM SAÚDE, EDUCAÇÃO E SEGURANÇA PÚBLICA.....	16
4.1 Cumprimento dos Mínimos Legais com Educação e Saúde.....	18
5. DESPESAS COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO .....	20
6. CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS .....	23
7. CUMPRIMENTO DA REGRA DE OURO .....	25
8. LIMITE PARA DESPESAS PRIMÁRIAS CORRENTES .....	27
9. PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO ESTADO .....	30
10. DÍVIDA PÚBLICA.....	32
10.1 Dívida Consolidada Líquida.....	32
10.2 Restos a Pagar do Poder Executivo .....	34
10.3 Disponibilidade de Caixa .....	36
10.4 Parcerias Público-Privadas (PPP).....	39



## **INTRODUÇÃO**

A Consultoria Legislativa da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco analisa, por meio deste Boletim Informativo, alguns aspectos da execução orçamentária e da gestão fiscal conduzidas pelo Governo do Estado de Pernambuco.

A análise é subsidiada pelos dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do sexto bimestre de 2019 e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do terceiro quadrimestre de 2019. 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 - quanto ao cumprimento 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 2012 até 2019, 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 inflação<sup>1</sup> acumulada até dezembro de 2019, 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.

---

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



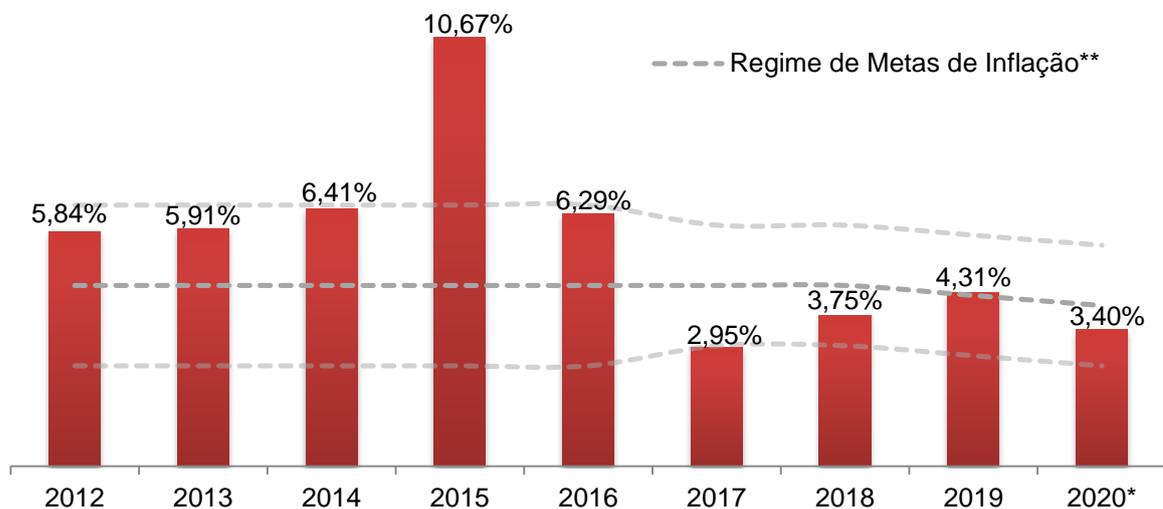
## 1. CENÁRIO ECONÔMICO

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

A severa crise que afligiu o país desde meados de 2014 trouxe grandes dificuldades para o equilíbrio das contas públicas dos estados. Após anos extremamente desfavoráveis para a economia do Brasil, a trajetória recente dos principais indicadores mostra sinais compatíveis com uma recuperação gradual da economia. Esse viés otimista, ainda que moderado, pode ser vislumbrado nos dados apresentados a seguir.

Os gráficos 1 e 2 demonstram, respectivamente, a evolução da inflação (IPCA) e da atividade econômica nacional (PIB) entre 2012 e 2019<sup>2</sup>.

**Gráfico 1 – Evolução IPCA**



Fonte: IBGE (2012 a 2019).

\* Projeções do mercado conforme o Relatório Focus de 31/01/2020.

\*\* 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 era de 4,25% em 2019, 4,00% para 2020, 3,75% para 2021 e 3,50% a partir de 2022, com margem de tolerância de 1,5%, para cima ou para baixo.

<sup>2</sup> Para o PIB de 2019, que será oficialmente divulgado apenas em março de 2020 pelo IBGE, foi utilizada a expectativa de mercado conforme o Relatório Focus de 04/01/2020.



Observa-se que, até 2016, a inflação esteve mais próxima do limite superior do que do centro da meta, chegando a ultrapassar por larga margem essa banda superior no ano de 2015.

O exercício de 2017 foi o primeiro da série em que a inflação ficou abaixo do centro da meta, situando-se em patamar inferior, inclusive, ao da banda mínima de 3%. Contrariamente ao que se pode imaginar, um resultado abaixo do intervalo estabelecido para a inflação não é necessariamente satisfatório, uma vez que indica que a taxa de juros da economia se manteve em patamares superiores ao necessário, impondo um custo ao país em termos de produção, emprego e pagamento de juros.

Em 2019, a inflação acumulou alta de 4,31%, ficando acima da taxa apurada um ano antes (3,75%) e do centro da meta (4,25%). Tal elevação ocorreu, sobretudo, em razão da aceleração nos preços dos alimentos ocorrida no final de 2019, especialmente nos preços de carnes.

Esse aumento, por sua vez, é explicado pela gripe suína que reduziu a oferta de carne de porco na China, o que fez aumentar a demanda daquele país por proteína animal de outros países produtores. Assim, com o aumento de importação de proteínas pelo país asiático, os preços das carnes subiram fortemente em novembro (8,09%) e em dezembro (18,06%). Sem essa alta da carne na reta final de 2019, a inflação teria encerrado o ano em 3,54%, abaixo do centro da meta<sup>3</sup>.

De todo modo, a perspectiva é de dissipação rápida dos efeitos dos choques inflacionários recentes, fazendo com que a trajetória do IPCA em 2020 seja relativamente favorável. A expectativa do mercado para o resultado desse ano é de uma alta de 3,4% no nível de preços<sup>4</sup>.

O gráfico 2.a evidencia a evolução do PIB brasileiro nos últimos exercícios. Após dois anos consecutivos de queda (2015 e 2016), que representaram um recuo de quase 7% na economia do país, o PIB encerrou o último triênio com um modesto crescimento de pouco mais de 1% ao ano.

---

<sup>3</sup> Valor Econômico – 10/01/2020. Acessado em: 05/02/2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/01/10/ipca-fecha-2019-com-alta-de-431percent-e-supera-meta.ghtml>>.

<sup>4</sup> Relatório de Mercado Focus de 31 de janeiro de 2020. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus>>. Acesso em: 06.02.2020.



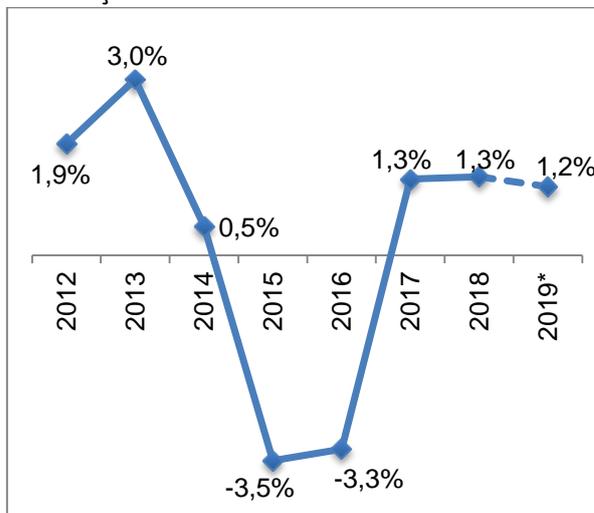
Além dos problemas de características mais estruturais, como a situação fiscal, fatores pontuais têm prejudicado a retomada da atividade econômica. Em 2018, a greve dos caminhoneiros e a incerteza com o quadro eleitoral afetaram a produção.

No ano passado, o desastre de Brumadinho - que prejudicou a indústria extrativa – e a desaceleração da economia mundial, sobretudo da Argentina, importante parceira comercial do Brasil, também colaboraram para minar uma retomada mais forte.

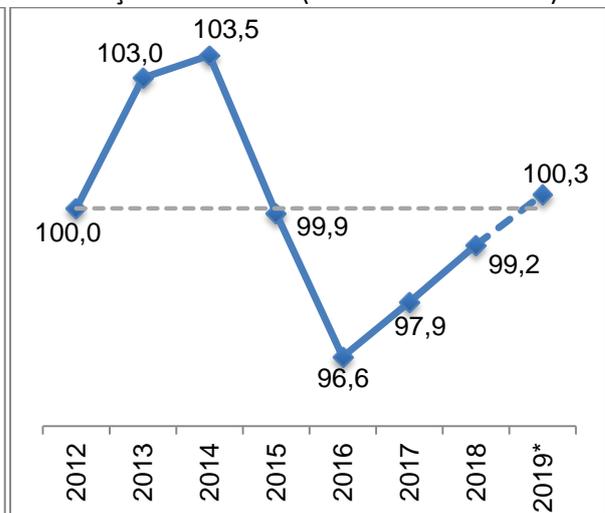
O gráfico 2.b apresenta a evolução do nível de atividade econômica em relação ao início da série. Ao final de 2019, a economia brasileira superou apenas marginalmente o nível de atividade registrado sete anos antes, em 2012. Observa-se, também, que o nível de atividade econômica ainda se encontra distante dos níveis atingidos nos anos de 2013 e 2014.

### Gráfico 2 – Evolução do PIB

a. Variação anual



b. Variação acumulada (base em 2012 = 100)



Fonte: IBGE (2012 a 2018).

\* Projeções do mercado conforme o Relatório Focus de 03/01/2020.

A análise conjunta dos gráficos 1 e 2 põe em perspectiva a severidade da crise econômica experimentada nos anos de 2015 e 2016, caracterizada por recessão profunda e inflação elevada, cenário conhecido por estagflação na teoria econômica. De acordo com o Comitê de Datação de Ciclos Econômicos da



Fundação Getúlio Vargas (Codace/FGV), essa foi a segunda recessão mais intensa já registrada<sup>5</sup>.

Percebe-se, ademais, que a reversão dessa sequência negativa deu-se a partir do ano de 2017, com um recuo significativo da inflação e evolução positiva do PIB, ainda que num ritmo modesto de apenas 1%.

No exercício de 2019, tema deste boletim, o cenário de estabilização econômica consolidou-se, com inflação controlada e manutenção do crescimento do PIB em ritmo lento. Conforme apontado no gráfico 2.b, entretanto, essa recuperação econômica ainda não foi suficiente para reverter os efeitos negativos da crise recente.

Importante frisar que o cenário econômico de Pernambuco não pode ser analisado fora do contexto nacional. Pois, é o governo central que traça as políticas macroeconômicas do país, afetando diretamente todos os entes federados, de forma que as economias regionais seguem de perto os indicadores nacionais.

O gráfico 3 traz, justamente, a comparação entre o nível de atividade econômica do Brasil e de Pernambuco, medido pelo Índice de Atividade Econômica do Banco Central. Observa-se que a economia estadual é bastante influenciada pelo comportamento nacional, com movimentos na mesma direção.

**Gráfico 3 – Atividade Econômica: PE x Brasil**



Fonte: Banco Central do Brasil (BCB).

\* Comparação entre novembro de 2019 e novembro de 2018.

<sup>5</sup> Esse comitê iniciou a datação dos ciclos econômicos no início da década de 1980.



Para além das finanças públicas estaduais, a recessão afeta severamente a vida da população pernambucana. O gráfico 4 apresenta o saldo de geração de empregos formais por ano em Pernambuco. Em 2019, o estado finalmente voltou a registrar geração positiva de empregos após a perda de aproximadamente 186 mil vagas nos cinco anos anteriores.

**Gráfico 4 – Geração de empregos formais em PE**



Fonte: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) / Ministério da Economia.

Espera-se, para o ano de 2020, uma retomada mais consistente do crescimento econômico aliada à manutenção dos índices de inflação em patamares moderados. Adicionalmente, há a expectativa de uma melhora na economia argentina, o que impactaria positivamente as exportações pernambucanas para aquele país.

Esse cenário acarretaria uma repercussão positiva sobre a arrecadação estadual. Dessa maneira, o Poder Público tem condições de resgatar progressivamente a sua capacidade de elaboração de políticas públicas e o seu poder de atuação junto à população.



## **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, as transferências constitucionais aos seus municípios e a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social, além 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;
- serviço 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 duplicidades<sup>6</sup>. Dessa forma, a RCL que consta do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida do RREO do sexto bimestre de 2019 é referente aos meses de janeiro a dezembro do aludido exercício.

Nesse intervalo, a RCL apurada pelo Estado de Pernambuco foi de R\$ 25,34 bilhões, sendo esse o valor usado como base para os limites estabelecidos na LRF.

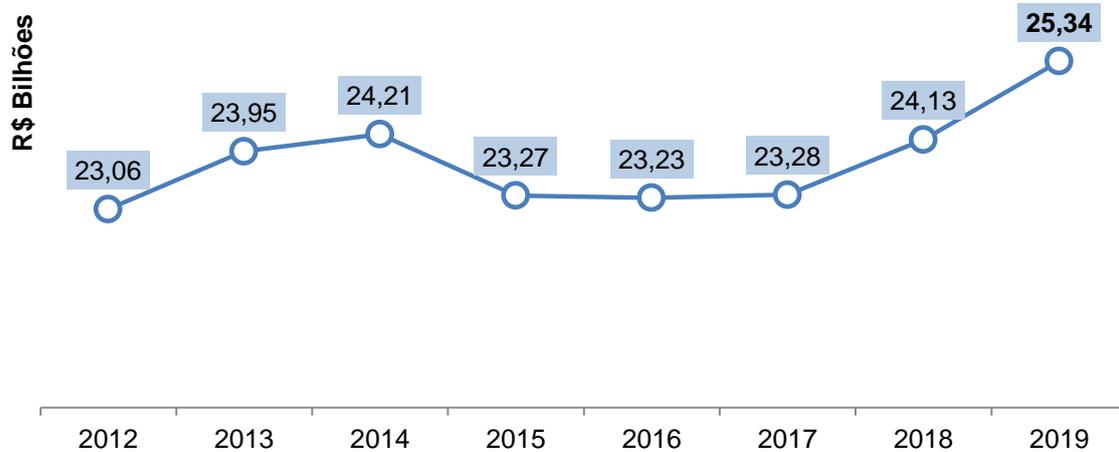
O gráfico a seguir mostra a evolução da RCL nos últimos oito anos. Lembra-se que os valores foram atualizados pela inflação acumulada até dezembro de 2019, possibilitando-se a comparação temporal. Os dados foram obtidos dos RREOs do sexto bimestre de cada ano.

---

<sup>6</sup> Art. 2º, § 3º, da LRF.



**Gráfico 5 – Evolução da RCL de 2012 a 2019**



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2012 – 2019.

Pelo gráfico, os efeitos da crise econômica recente podem ser observados de forma clara. Num primeiro momento, entre 2012 e 2014, a RCL apresentou seguidos aumentos com uma evolução real acumulada de 5,0%.

A retração ocorrida em 2015 marca o pior período da crise para as receitas de Pernambuco, seguida por certa estagnação até o final de 2017.

Os exercícios de 2018 e 2019 parecem finalmente consolidar a recuperação na atividade econômica, com um crescimento da RCL de, respectivamente, 3,6% e 5,0% em relação aos anos anteriores. Percebe-se, ademais, que a RCL atingiu um novo máximo histórico, superando o valor registrado em 2014.

Ainda assim, é importante notar que essa recuperação não se dá de forma uniforme nas fontes de receita pública. A tabela 1 traz o crescimento real médio das principais receitas correntes de Pernambuco<sup>7</sup> nos períodos anterior, concomitante e posterior à crise.

**Tabela 1 – Evolução das principais receitas de PE**

Receita	Média de crescimento anual		
	Antes da crise	Durante a crise	Depois da crise
	(2012 - 2014)	(2015 - 2016)	(2017-2019)
<b>ICMS</b>	2,58%	-4,75%	5,35%
<b>FPE</b>	0,46%	0,30%	0,56%

Fonte: RREOs do 6º bimestre, 2012 – 2019.

<sup>7</sup> O ICMS e a Cota-Parte do FPE corresponderam a quase 65% de todas as receitas correntes de Pernambuco em 2019.



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

---

Percebe-se que as receitas do ICMS (arrecadação estadual) cresceram a uma média de 5,35% ao ano no triênio posterior à crise, taxa que representa mais que o dobro do observado no período anterior à crise.

O recebimento da cota-parte do FPE, por outro lado, oscilou bem menos no período analisado, sendo mais estável que as receitas do ICMS.

Esse cenário evidencia o esforço do poder público estadual em aperfeiçoar sua capacidade arrecadatória para fazer frente à grande frustração de receitas dos anos recentes.



### 3. RECEITAS E DESPESAS POR NATUREZA

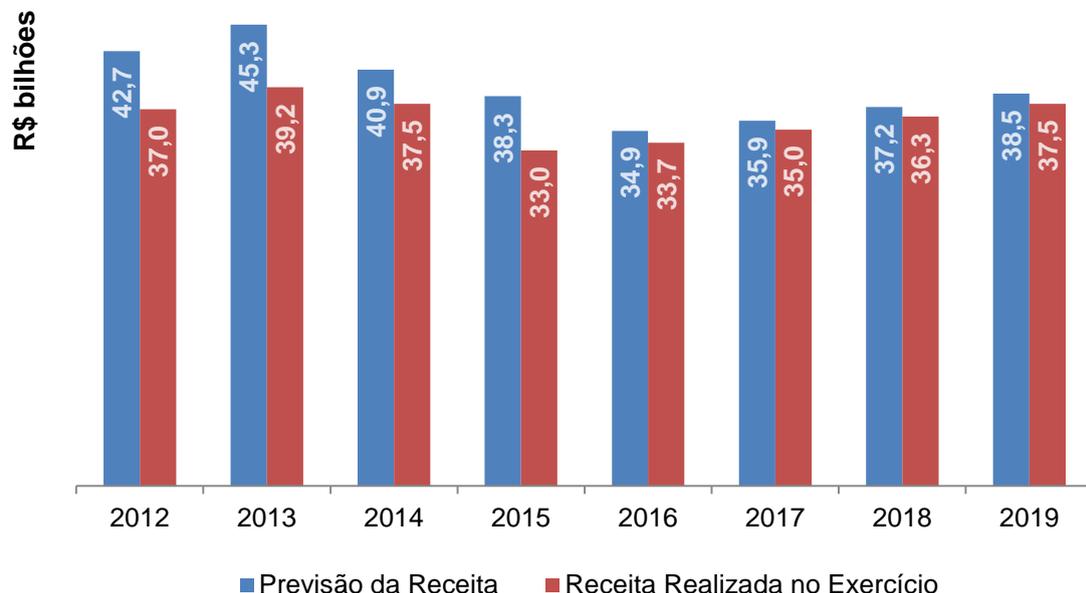
A seguir, é descrito o comportamento das receitas e despesas, considerando a previsão orçamentária e o valor efetivamente realizado no decorrer da série histórica (2012 a 2019).

Também são visualizados os valores de acordo com a classificação quanto à categoria econômica, origem de receita e grupo de despesa.

#### 3.1 Receitas

Em 2019, o Estado arrecadou R\$ 37,5 bilhões em receitas públicas, o que corresponde a um aumento real de 3,4% em relação ao ano anterior. Apesar do crescimento, a arrecadação ainda se encontra abaixo do ápice registrado no exercício 2013, ano em que o ente público obteve uma receita de R\$ 39,2 bilhões.

**Gráfico 6 – Receita Orçamentária Prevista x Receita Realizada**



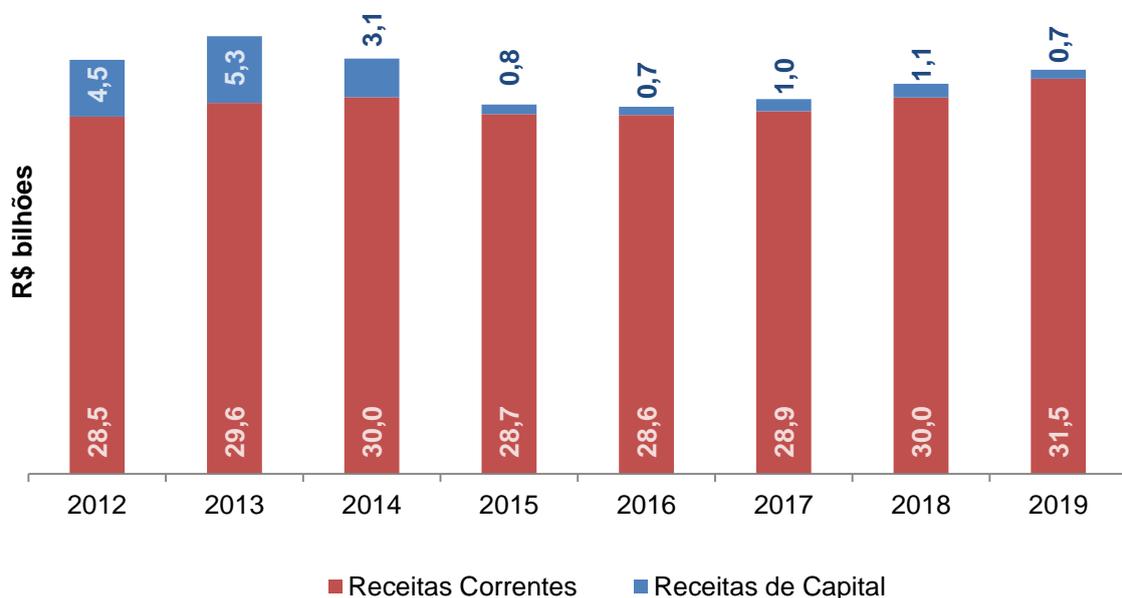
Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2012 – 2019.

Ademais, em 2019, a arrecadação do Estado correspondeu a 97,4% das receitas previstas para o exercício. Nesse sentido, vale destacar que a previsão das receitas nos quatro últimos anos tem se mostrado bastante aderente à realidade, situando-se próxima dos 100%.



O gráfico abaixo indica a participação das receitas correntes e de capital no total das receitas públicas, excluindo-se as receitas intraorçamentárias<sup>8</sup>. As receitas de capital, compostas principalmente por operações de crédito e convênios, tiveram sua participação diminuída de R\$ 5,3 bilhões (15,3% do total) em 2013 para apenas R\$ 0,7 bilhões (2,2% do total) em 2019.

**Gráfico 7 – Evolução das Receitas Correntes e das Receitas de Capital**



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2012 – 2019.

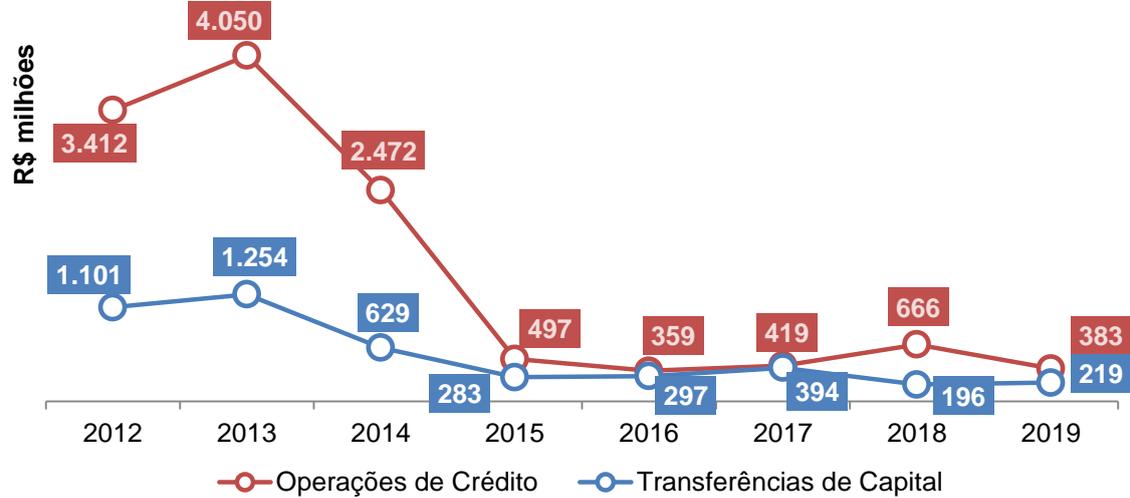
Tal resultado pode ser atribuído à recessão iniciada em 2015, que dificultou sobremaneira a obtenção de recursos via operações de crédito e a realização de convênios com a União (transferências de capital).

No ano de 2019, as operações de crédito realizadas pelo Estado de Pernambuco apresentaram uma queda de 42,5% em relação ao exercício anterior, quebrando assim a tendência de crescimento obtida no período 2016-2018. Por sua vez, as transferências de capital aumentaram 12% entre 2018 e 2019, mas ainda se encontram no segundo menor patamar da série histórica.

<sup>8</sup> Operações intraorçamentárias são aquelas realizadas entre órgãos e demais entidades da Administração Pública integrantes do orçamento fiscal e do orçamento da seguridade social do mesmo ente federativo; por isso, não representam novas entradas ou saídas de recursos nos cofres públicos do ente, mas apenas movimentação entre seus órgãos.



**Gráfico 8 – Receitas de Capital por Origem**

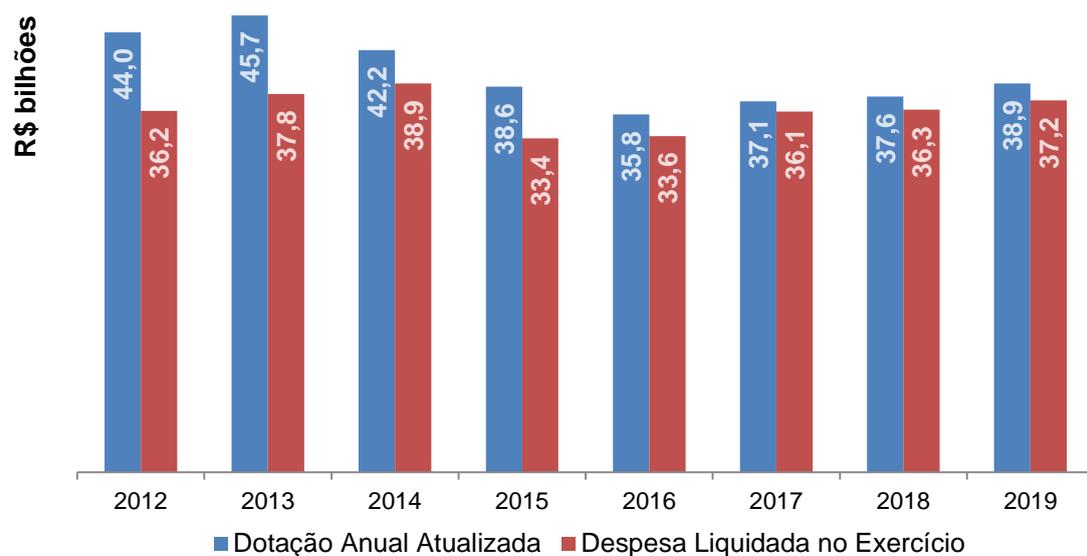


Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2012 a 2019.

### 3.2 Despesas

No exercício de 2019, o Estado liquidou cerca de R\$ 37,2 bilhões, um aumento real de 2,5% em comparação com o valor liquidado no exercício de 2018. Além disso, a liquidação em 2019 alcançou 95,6% das despesas projetadas<sup>9</sup> para o exercício.

**Gráfico 9 – Dotação Anual Atualizada x Despesa Liquidada**



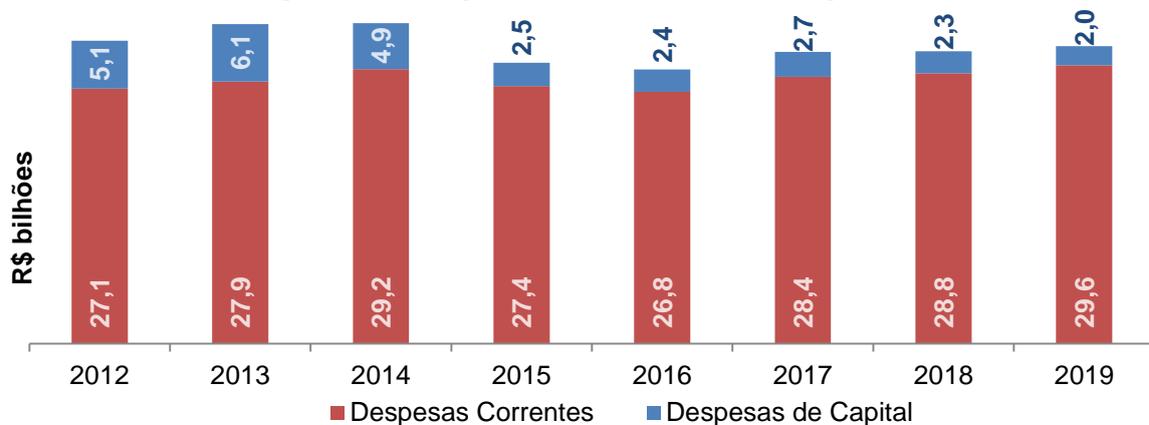
Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2012 – 2019.

<sup>9</sup> As despesas projetadas representam o campo Dotação Atualizada do RREO e refletem as modificações propostas pelo Poder Executivo em suas projeções ao longo do exercício.



O gráfico 10 segmenta a análise por grupo de despesa, excluindo-se as despesas intraorçamentárias<sup>10</sup>. Ele revela que os dispêndios de capital atingiram sua menor participação nas despesas totais em 2019, tanto em termos absolutos (R\$ 2,0 bilhões), quanto em termos relativos (6,4%). As despesas correntes apresentaram um crescimento de 2,9% em relação ao ano anterior, atingindo assim seu maior valor em todo o período analisado.

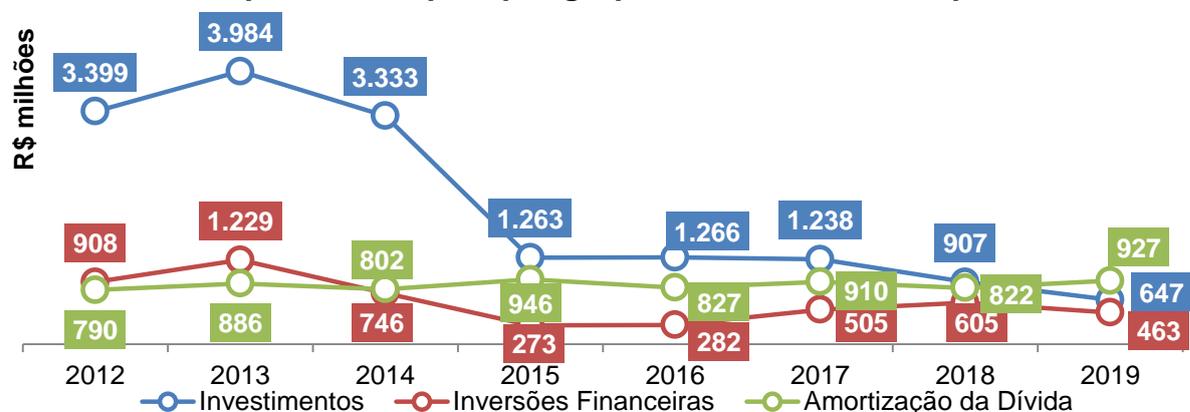
**Gráfico 10 – Evolução das despesas correntes e de capital**



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2012 – 2019.

Na sequência, o gráfico 11 demonstra que a grande dificuldade enfrentada pelo Governo de Pernambuco na obtenção de operações de crédito resultou em uma redução drástica nos níveis de investimento a partir do exercício de 2013 que se estende até os dias atuais.

**Gráfico 11 – Despesas de capital por grupo de natureza de despesa**



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2012 – 2019.

<sup>10</sup> Operações intraorçamentárias são aquelas realizadas entre órgãos e demais entidades da Administração Pública integrantes do orçamento fiscal e do orçamento da seguridade social do mesmo ente federativo; por isso, não representam novas entradas ou saídas de recursos nos cofres públicos do ente, mas apenas movimentação entre seus órgãos.



#### 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.

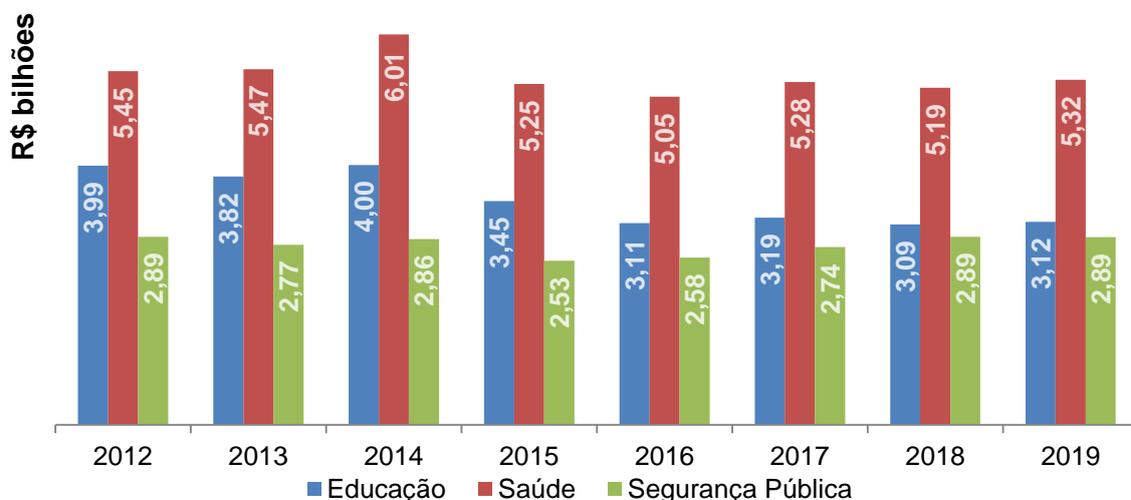
O uso dessa classificação é obrigatório no âmbito dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público. A atual classificação, que vale para os três níveis de governo, foi instituída pela Portaria nº 42/1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG)<sup>11</sup>.

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 defesa, 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 12 – Despesas liquidadas por Função (Educação, Saúde e Segurança)**



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2012 – 2019.

<sup>11</sup> Disponível em: <[http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria\\_Ministerial\\_42\\_de\\_140499.pdf/](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/)>. Acesso: 04 fev. 2020.

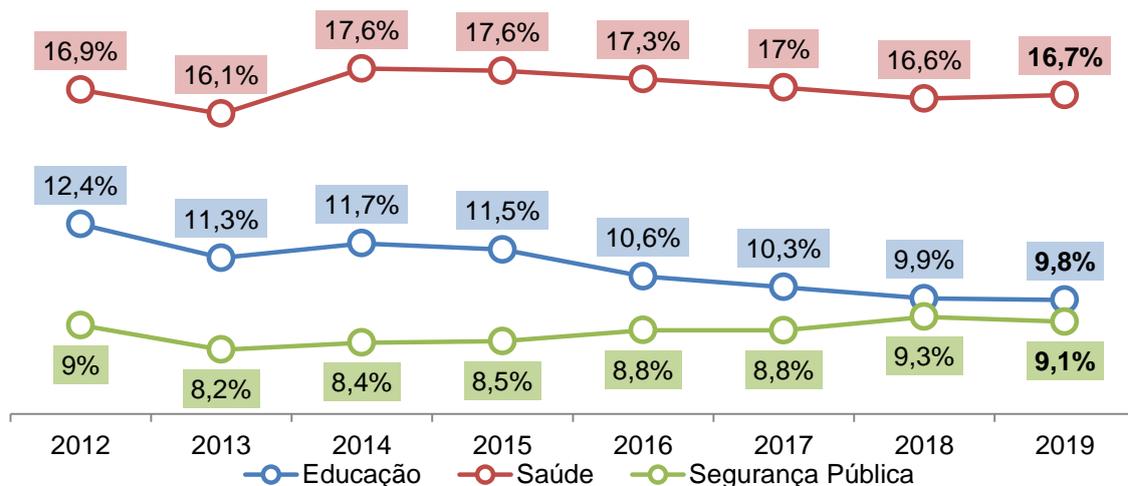


Nota-se que, das três funções apresentadas no gráfico 12, apenas Segurança Pública não apresentou redução de valor real no período, tendo alcançado em 2019 o mesmo valor executado em 2012, no início da série histórica. As duas outras funções apresentaram redução de dispêndios reais no período como um todo: os gastos com Educação recuaram 21,7% e com Saúde diminuíram 2,4%.

Cabe registrar que as despesas totais liquidadas em 2019, em todas as funções do orçamento, exceto despesas intraorçamentárias<sup>12</sup>, somaram R\$ 31,75 bilhões; patamar 1,7% superior, em termos reais, ao total liquidado em 2018.

Em relação a essas despesas totais, o percentual da despesa liquidada em cada uma dessas três funções destacadas acima tem a seguinte evolução:

**Gráfico 13 – Despesas por Função (% do Gasto Total)**



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2012 – 2019.

Observa-se que apenas a função de Segurança Pública apresentou crescimento na participação das despesas totais do governo no período, saindo de 9,0% em 2012 para 9,1% em 2019. Já os gastos com a função Educação caíram de 12,4% para 9,8% e com a função Saúde de 16,9% para 16,7% no mesmo período.

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.

<sup>12</sup> Operações intraorçamentárias são aquelas realizadas entre órgãos e demais entidades da Administração Pública integrantes do orçamento fiscal e do orçamento da seguridade social do mesmo ente federativo; por isso, não representam novas entradas ou saídas de recursos nos cofres públicos do ente, mas apenas movimentação entre seus órgãos.



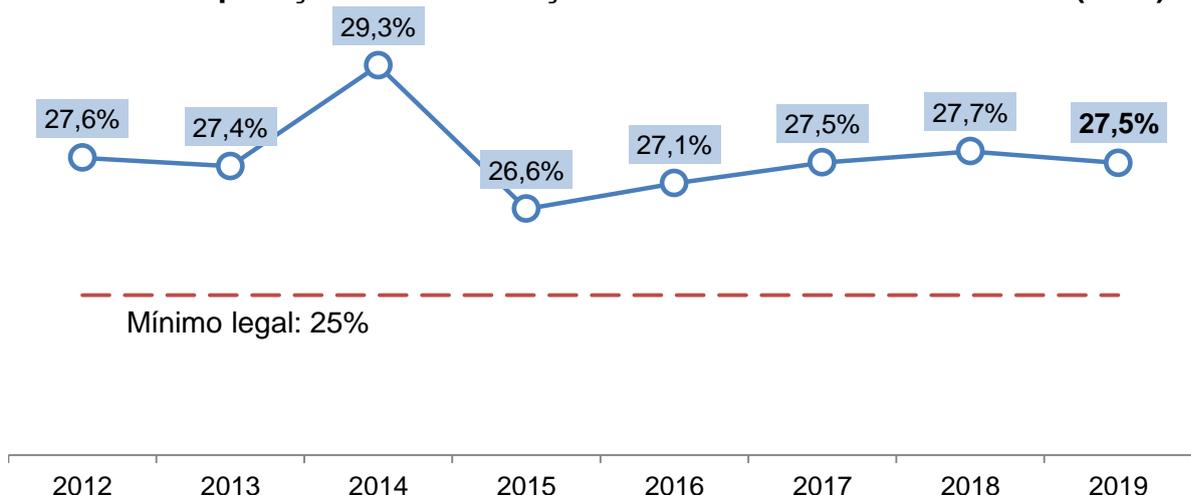
#### 4.1 Cumprimento dos Mínimos Legais com Educação e Saúde

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 valor vem se mantendo sempre acima do limite mínimo de 25%, atingindo o máximo de 29,3% em 2014.

**Gráfico 14 – Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)**



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2012 – 2019.

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.

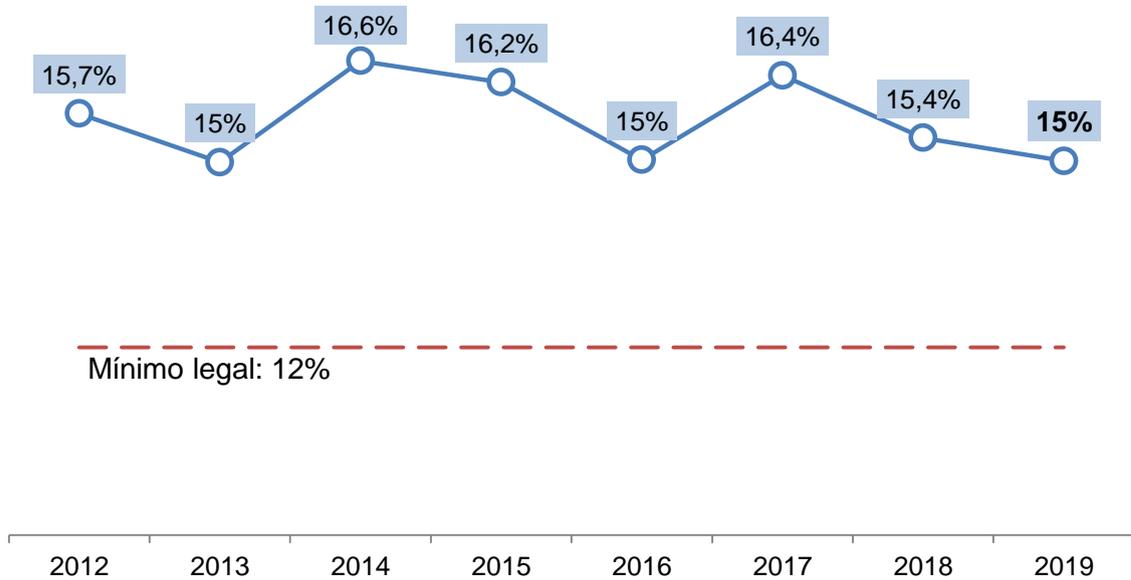
O artigo 2º da mesma lei estabelece que são consideradas despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos, aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde, financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de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

Percebe-se, no gráfico adiante, que Pernambuco sempre esteve acima do



mínimo legal. Em 2019, o valor registrado foi de 15,0%.

**Gráfico 15 – Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde**



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2012 – 2019.



## 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.

O Poder Executivo do Estado de Pernambuco ultrapassou o limite prudencial em 2019, mas ficou abaixo do limite máximo. Esse resultado pode ser visualizado na tabela abaixo:

**Tabela 2 – Desp. com Pessoal do Poder Executivo, 3º quad. de 2019** R\$ milhares

Despesa com pessoal - Poder Executivo	Valor	Percentual sobre a RCL
<b>Despesa total com pessoal para fins de apuração do limite da LRF</b>	<b>11.884.824</b>	<b>46,91%</b>
Limite de Alerta	11.173.056	44,10%
Limite Prudencial	11.793.782	46,55%
Limite Máximo	12.414.507	49,00%

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal, 3º quadrimestre de 2019.

Conforme visto acima, a despesa total com pessoal encontra-se R\$ 91,0 milhões acima do limite prudencial e R\$ 529,7 milhões abaixo do limite máximo estabelecido na LRF. Nessa situação, o Poder Executivo está sujeito às vedações apontadas no art. 22 da LRF:

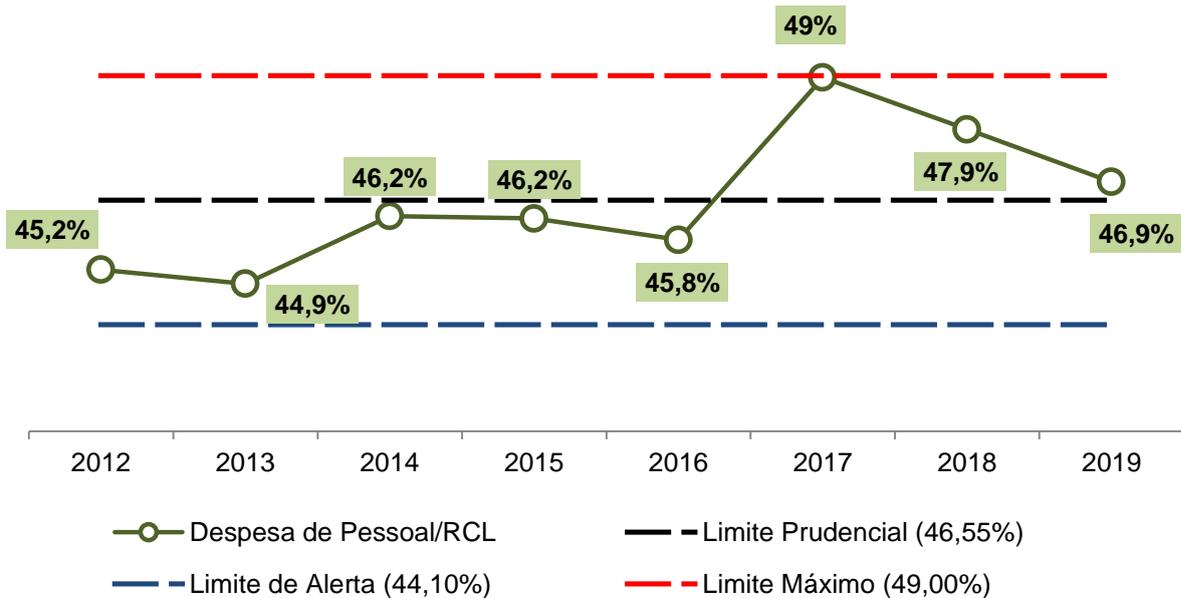
- Concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão geral anual (art. 37, inciso X, da Constituição Federal);



- Criação de cargo, emprego ou função;
- Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- Provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- Contratação de hora extra, salvo as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

O gráfico a seguir demonstra a evolução da relação entre despesas com pessoal e receita corrente líquida nos últimos anos:

**Gráfico 16 – Evolução da relação Despesas com Pessoal / RCL**

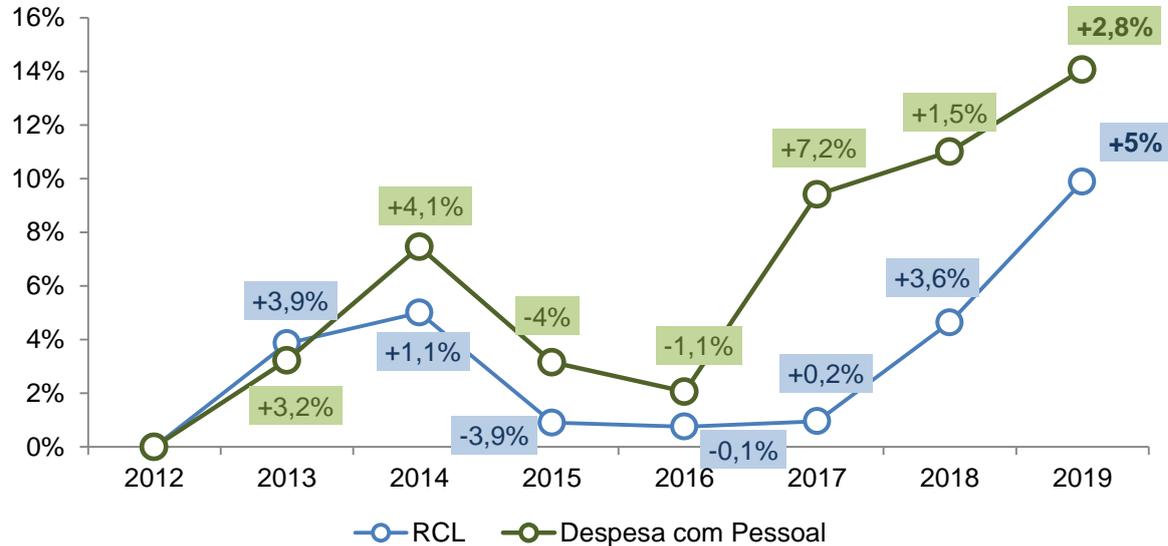


Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal (3º quadrimestre), 2012 – 2019.

É possível notar que, apesar de permanecer acima do limite prudencial, o indicador de despesas com pessoal tem sido reduzido nos últimos dois anos. O gráfico 17 permite entender melhor essa evolução, ao comparar a variação da despesa com pessoal e do valor da RCL.



**Gráfico 17 – Evolução anual da RCL e das despesas com pessoal**



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal (3º quadrimestre), 2012 – 2019.

É possível verificar que a RCL cresceu de forma mais acentuada que a despesa com pessoal nos últimos dois anos. Esses resultados possibilitaram a redução gradativa da discrepância gerada no ano de 2017, quando a despesa com pessoal subiu 7,0% a mais que a RCL e o Estado quase ultrapassou o limite máximo da LRF.



## 6. CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS

A LDO estabelece, a cada ano, metas fiscais que devem ser perseguidas pelo Governo do Estado. Conforme o Manual dos Demonstrativos Fiscais (MDF)<sup>13</sup> – Exercício 2020 - do Tesouro Nacional:

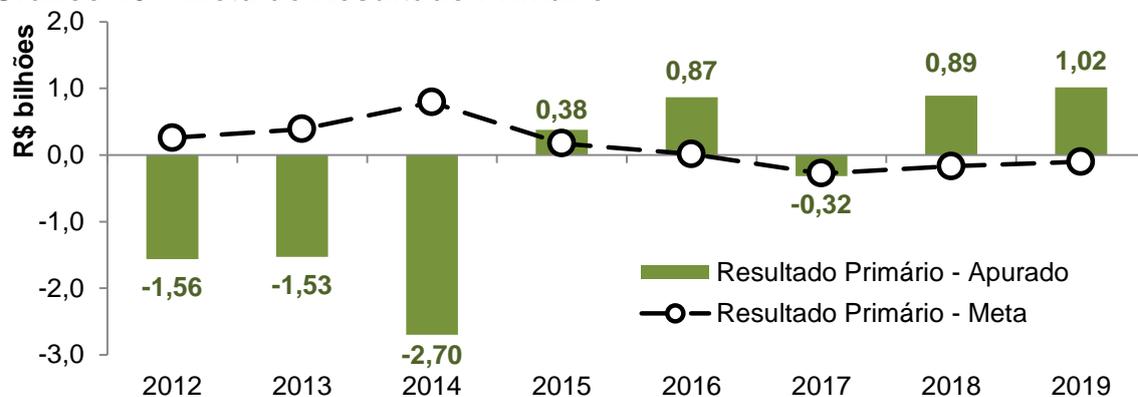
As metas fiscais são o elo entre o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento. Dessa forma, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e 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 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 18 traz a comparação entre a meta de resultado primário e o valor efetivamente auferido ao final dos últimos anos.

**Gráfico 18 – Meta de Resultado Primário**



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2012 – 2019.

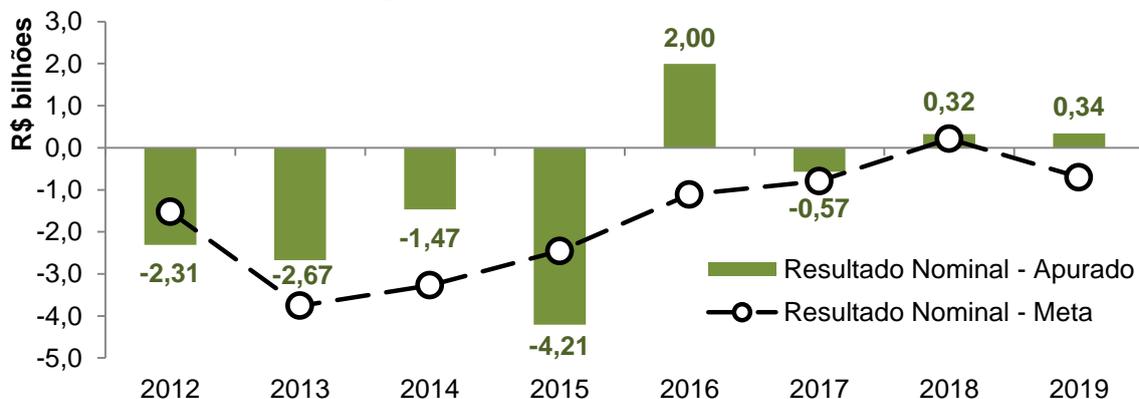
<sup>13</sup> Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mdf>>. Acesso em 10 de fev. 2020.



Como é possível constatar, o resultado apurado no exercício de 2019 encontra-se acima da meta estipulada. O Estado apresentou superávit primário de R\$ 1,02 bilhão, ao passo que a meta estipulada na LDO previa um déficit de R\$ 102 milhões. Ressalte-se que, nos anos de 2012 a 2014, assim como em 2017, houve o registro de déficits primários.

O gráfico seguinte compara o resultado nominal obtido ao final de cada ano com a respectiva meta estipulada, entre 2012 e 2019:

**Gráfico 19 – Meta e apuração de Resultado Nominal**



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2012 – 2019.

\* 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.

Ressalte-se que o resultado nominal serve de indicativo para a variação da dívida fiscal líquida em determinado período. Pernambuco apresentou um superávit nominal de R\$ 342,5 milhões em 2019, o que aponta para uma redução da dívida estadual. Considerando que a meta estabelecida para o exercício era de um déficit nominal de até R\$ 700,2 milhões, fica evidente que o resultado auferido foi bastante superior ao esperado.



## **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 sejam superiores 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; [...]

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

A consequência dessa vedação de operações de crédito para pagar juros é que se torna preciso gerar resultado primário capaz de pagar o montante de juros da dívida a cada período. O MDF 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”.

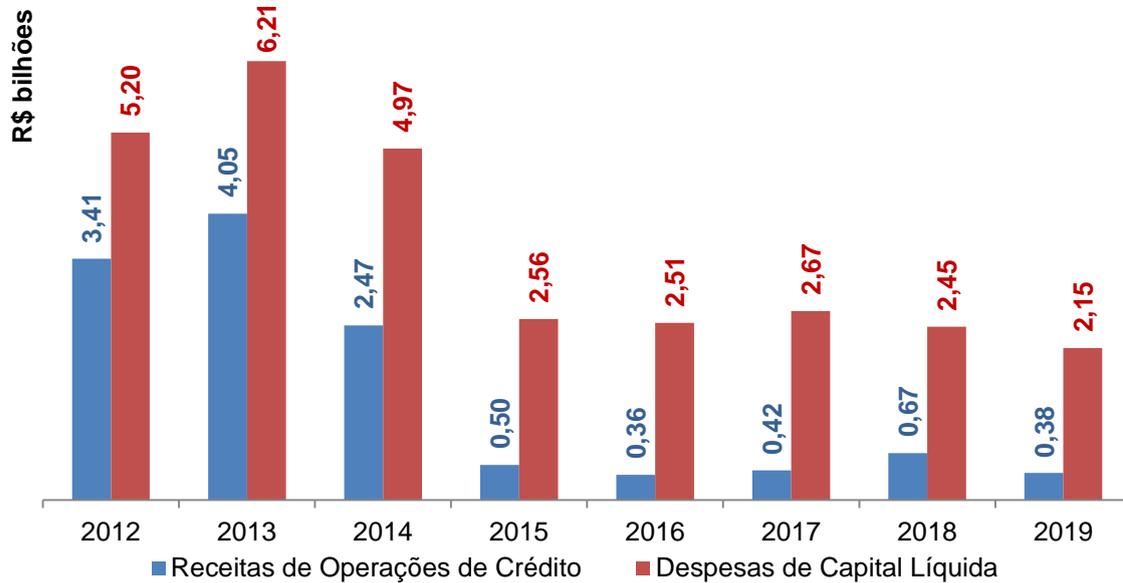
Cabe destacar que essa vedação refere-se ao montante total das operações de crédito em relação às despesas de capital e não constitui um impedimento, por si só, para que uma operação de crédito tenha por finalidade custear uma despesa corrente. De acordo com o MDF:

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 2012 e 2019.



Gráfico 20 – Verificação do cumprimento da Regra de Ouro



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2012 – 2019.

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 dessa série temporal.

Os maiores valores proporcionais de receitas de operações de crédito foram registrados nos anos de 2012 e 2013, quando corresponderam a aproximadamente 65% das despesas de capital. No ano de 2019, essa proporção reduziu-se para apenas 18% o que pode, por sua vez, indicar certa dificuldade do Estado em captar operações de créditos para financiar os investimentos necessários.



## 8. LIMITE PARA DESPESAS PRIMÁRIAS CORRENTES

Desde o exercício de 2018, Pernambuco deve publicar no RREO o Demonstrativo de Cumprimento do Limite para Despesas Primárias Correntes. Isso porque o Estado aderiu ao “Plano de Auxílio” de que trata a Lei Complementar Federal nº 156/2016, que refinanciou as dívidas dos estados com a União.

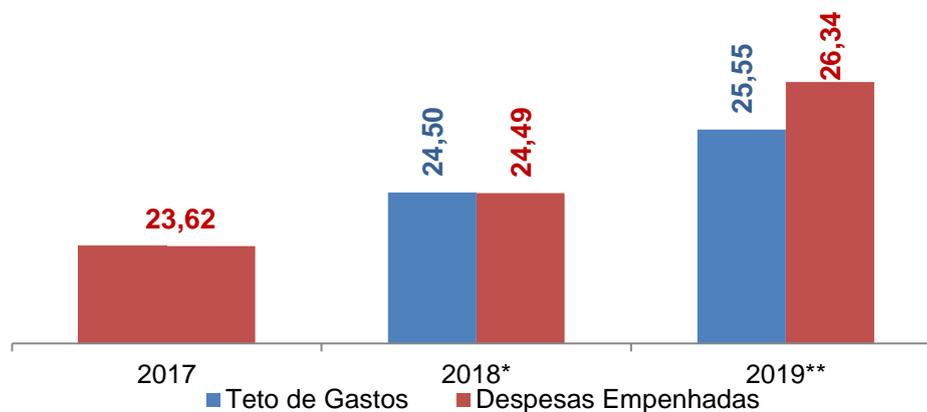
Essa lei permitiu o alongamento da dívida dos estados com a União por um prazo adicional de 20 anos e diminuiu o valor das parcelas por 24 meses, para ajudá-los na fase de transição da crise econômica brasileira.

A única exigência para a adesão a esse Plano de Auxílio foi que os estados deveriam limitar o crescimento da despesa primária corrente<sup>14</sup> (despesas com pessoal e custeio) à variação do IPCA em 2018 e 2019. Trata-se, portanto, de um teto de gastos estadual de dois anos para os estados que aderiram ao plano.

Caso os estados não cumprissem tal obrigação nesses dois exercícios (2018 e 2019), eles perderiam o benefício do alongamento da dívida e ainda teriam que pagar, dentro de 12 meses, todo o benefício de redução do serviço da dívida que tiveram desde 2016.

O gráfico 21 traz a verificação do cumprimento do teto de gastos nos dois exercícios de vigência da regra, 2018 e 2019.

**Gráfico 21 – Verificação do Cumprimento do Limite para Despesas Primárias Correntes, 2018 e 2019**



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2018 – 2019.

\* O teto de gastos de 2018 equivale às despesas de 2017 ajustadas pelo IPCA de 2018 (3,75%)

\*\* O teto de gastos de 2019 equivale às despesas de 2018 ajustadas pelo IPCA de 2019 (4,31%)

<sup>14</sup> O Decreto nº 9.056/2017 estabelece que o teto de gasto para as despesas primárias correntes terá como referência as despesas empenhadas.



Observa-se que Pernambuco conseguiu cumprir o teto de gastos em 2018, ainda que apenas por uma pequena margem (0,04%). Por outro lado, verifica-se que o Estado não foi capaz de cumprir esse regramento no exercício de 2019, tendo superado o limite de gastos em 3,09%.

Para o exercício de 2019, a regra do teto estabeleceu um limite de crescimento das despesas primárias em 4,31%, correspondente à inflação do período. O crescimento dessas despesas, porém, foi de 7,53%, acarretando o descumprimento da regra.

A tabela 3 traz os dados do Demonstrativo de Cumprimento do Limite para Despesas Primárias Correntes, publicado no RREO do 6º bimestre de 2019.

**Tabela 3 – Cumprimento do Limite para Despesas Primárias Correntes**

Despesas primárias correntes apuradas conforme o art. 4º da LC 156/16	Despesas empenhadas	
	2018	2019
<b>Despesas Correntes (a)</b>	<b>31.102.846</b>	<b>32.182.196</b>
Pessoal e Encargos Sociais	17.531.805	18.181.276
Outras Despesas Correntes	12.918.293	13.298.632
Juros e Encargos da Dívida (b)	652.749	702.288
<b>Despesas Primárias Correntes (a-b)</b>	<b>30.450.098</b>	<b>31.479.908</b>
(-) Transferências Constitucionais	-4.664.528	-4.892.949
(-) Contribuições para o PIS/Pasep	-238.210	-250.824
<b>Despesas Primárias Correntes Apuradas</b>	<b>25.547.359</b>	<b>26.336.135</b>

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2019.

Observa-se que, mesmo que as deduções previstas tenham aumentado além da inflação, elas não foram capazes de compensar o crescimento das despesas com Pessoal e Encargos Sociais e com Outras Despesas Correntes.

Há que se observar com atenção, portanto, quais os possíveis impactos no Estado a partir de tal descumprimento. Conforme estabelecido na Lei Complementar Federal nº 156/2016, Pernambuco deve perder o direito ao alongamento do prazo da dívida, além de ter que devolver o valor referente à redução extraordinária de prestação mensal a que teve direito no período.



Objetivamente, isso pode significar<sup>15</sup>:

- Devolução, em 12 meses, de R\$ 441,5 milhões à União;
- Aumento da parcela referente aos serviços da dívida de R\$ 16,30 milhões, para R\$ 25,28 milhões mensais;
- Perda do direito ao alongamento da dívida em 20 anos.

Registra-se que essas são as penalidades previstas nos ditames da legislação atualmente em vigor, na forma da Lei Complementar Federal nº 156/2016.

Cabe pontuar que tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar 149/2019, conhecido como Plano Mansueto, que, dentre seus diversos objetivos, propõe conceder aos estados que descumprirem o teto de gastos a possibilidade de prolongar a limitação da despesa primária corrente para os dois exercícios subsequentes ao término do prazo inicialmente previsto. Ou seja, o teto de gastos passaria a valer efetivamente para os anos de 2020 e 2021.

---

<sup>15</sup> Dados retirados do Guia para o Governador - Pernambuco, 2019, publicado pelo Tesouro Nacional e disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/guia-para-o-governador/2019/114>>. Acesso em: 04 de fev. de 2020.



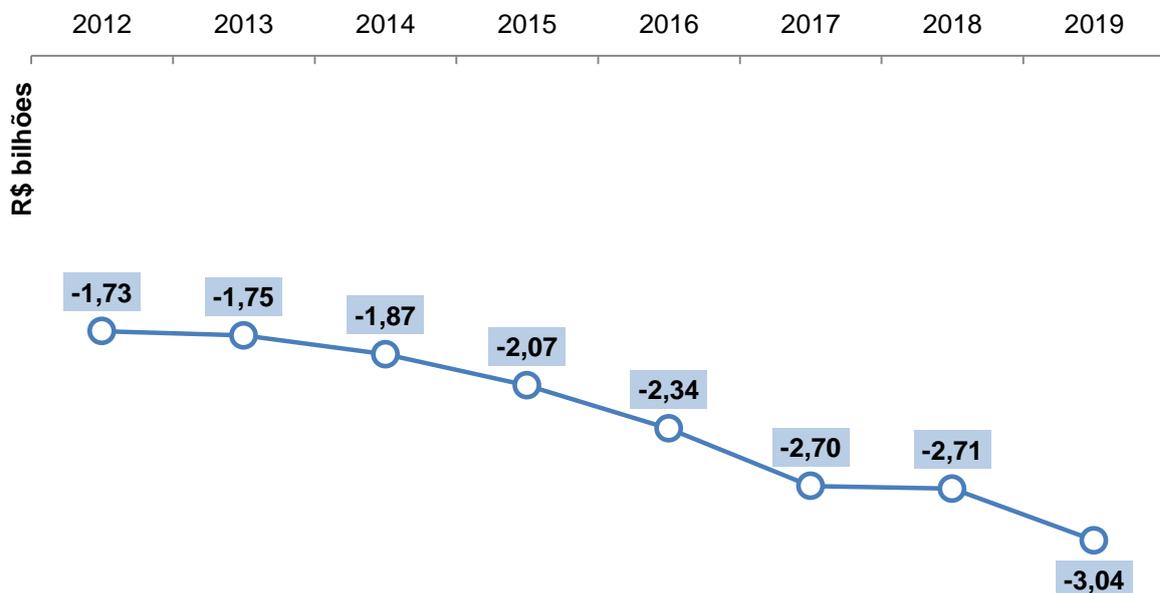
## 9. PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO ESTADO

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.

Em relação ao resultado previdenciário, no período de 2012 a 2019, verifica-se um elevado e crescente déficit. Em 2019 o déficit (R\$ 3,04 bilhões) apresentou um aumento real (acima da inflação) de 12% em relação ao ano anterior:

**Gráfico 22 – Resultado Previdenciário do RPPS**



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2012 – 2019.

Já a análise de longo prazo 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.

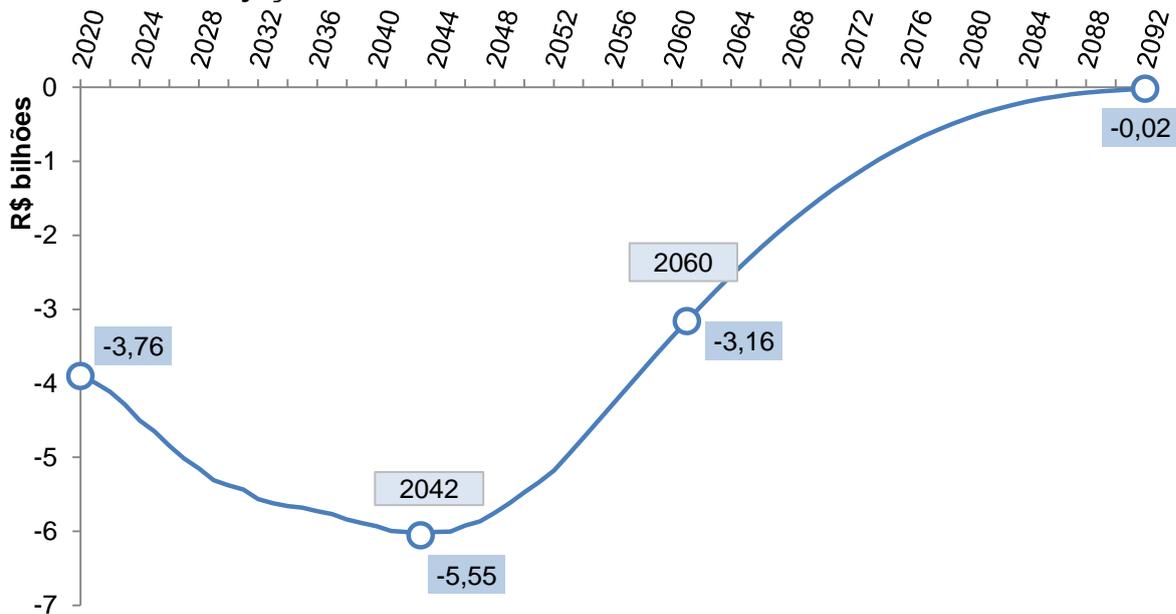
Essa avaliação procura dimensionar o impacto fiscal no ente e auxilia o



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 23 – Projeção atuarial do RPPS – 2020 a 2092**



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2019.

Analisando o gráfico acima, nota-se que há previsão para crescimento do déficit nos próximos anos, atingindo, em 2042, o maior valor da série: R\$ 5,55 bilhões.

Há que se notar, entretanto, que as premissas para o cálculo atuarial não consideram novas entradas para o regime atual.

Devido a isso, a projeção das receitas previdenciárias prevê a gradual extinção de quaisquer contribuições ao fundo em funcionamento, elevando o déficit atuarial continuamente até 2042.

A partir de então, o déficit previdenciário, segundo a projeção ora em análise, será reduzido devido ao falecimento dos aposentados e pensionistas ainda ligados ao regime em vigor.

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



## **10. DÍVIDA PÚBLICA**

### **10.1 Dívida Consolidada Líquida**

De acordo com o MDF, a dívida consolidada, também conhecida como dívida fundada, corresponde ao montante total das seguintes obrigações financeiras assumidas<sup>16</sup> 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;
- Realização de 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<sup>17</sup>;
- Realização de operações equiparadas a operações de crédito pela LRF, para amortização em prazo superior a 12 meses.
- Operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

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<sup>18</sup>.

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

---

<sup>16</sup> LRF, art. 29, inciso I e § 3º. Resolução nº 40/2001, do SF, art. 1º §1º inciso III.

<sup>17</sup> LRF, art. 30, § 7º.

<sup>18</sup> Resolução nº 40 de 2001 do Senado Federal, art. 1º, § 1º, inciso V.

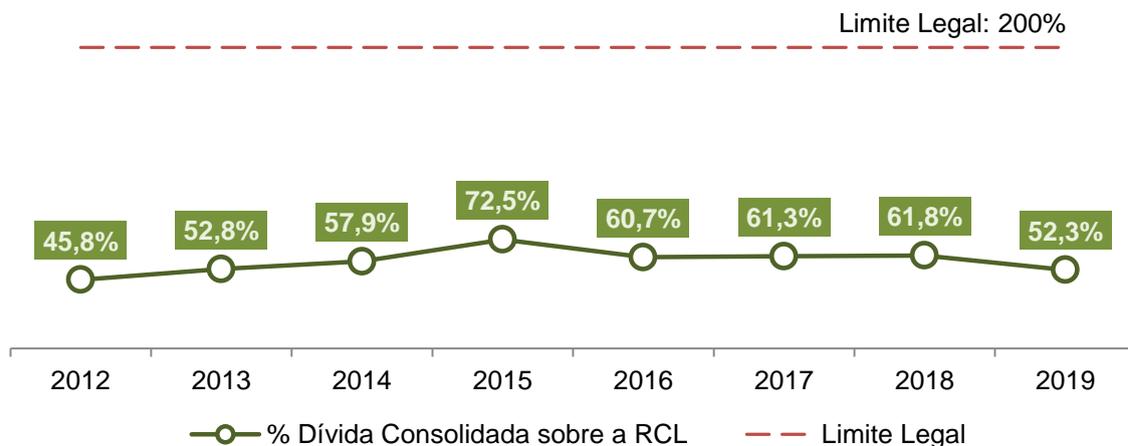


duas vezes a RCL<sup>19</sup>.

Em Pernambuco, ao final do exercício de 2019, a relação Dívida Consolidada Líquida/ RCL estava em 52,3%, 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. Percebe-se uma tendência ascendente entre 2012 e 2015, enquanto que em 2016 houve uma queda. Já nos exercícios de 2017 e 2018, essa relação manteve-se relativamente estável. Em 2019, contudo, o Estado de Pernambuco voltou a reduzir sua dívida. Destaca-se ainda que o estado esteve sempre abaixo do limite legal.

**Gráfico 24 – Evolução da relação Dívida Consolidada Líquida/ RCL**



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2012–2019.

A redução entre 2018 e 2019 pode ser melhor visualizada na tabela 4. Ressalta-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.

<sup>19</sup> Art. 3º, inciso I.



**Tabela 4 – Detalhamento da Dívida Consolidada Líquida**

R\$ milhares

Item	2018	2019	Varição
<b>DÍVIDA CONSOLIDADA (I)</b>	<b>15.880.288,00</b>	<b>15.713.772,00</b>	<b>-1,0%</b>
Dívida Mobiliária	-	-	-
Dívida Contratual	15.184.158,00	14.948.166,00	-2%
Empréstimos	11.622.708,00	11.422.419,00	-2%
Interna	4.104.348,00	3.828.889,00	-7%
Externa	7.518.360,00	7.593.530,00	1%
Reestruturação da Dívida de Estados e Municípios	3.472.205,00	3.446.630,00	-1%
Parcelamento e Renegociação de Dívidas	89.246,00	79.116,00	-11%
Precatórios	524.824,00	527.314,00	0%
Apropriação de depósitos judiciais	171.306,00	238.292,00	39%
<b>DEDUÇÕES (II)</b>	<b>1.575.032,00</b>	<b>2.456.179,00</b>	<b>56%</b>
Disponibilidade de Caixa Bruta	3.153.010,00	3.390.868,00	8%
Demais Haveres Financeiros	81.307,00	83.583,00	3%
(-) Restos a Pagar Processados	-1.659.285,00	-1.018.272,00	-39%
<b>DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA – DCL (III) = (I – II)</b>	<b>14.305.256,00</b>	<b>13.257.593,00</b>	<b>-7%</b>
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL	23.131.950,00	25.340.299,00	10%
<b>% DA DCL SOBRE A RCL (III/RCL)</b>	<b>61,8%</b>	<b>52,3%</b>	<b>-15%</b>

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2019.

A Dívida Contratual oriunda de empréstimos diminuiu, em termos nominais, cerca de R\$ 200,29 milhões (redução de 1,72%). Vale citar, ainda, que os empréstimos equivaliam, em 31 de dezembro de 2019, a 76,41% da dívida contratual, enquanto a Reestruturação da Dívida de Estados e Municípios e o Parcelamento e Renegociação de Dívidas representam, juntos, 23,59%.

Destaca-se ainda que as deduções da Dívida Consolidada apresentaram um acréscimo nominal de R\$ 881,15 milhões (equivalente a 55,94%) e os Restos a Pagar Processados apresentaram uma redução nominal de R\$ 641,01 milhões (que corresponde a 38,63%).

## 10.2 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. Além disso, 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, apresenta 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 2019 e nos exercícios anteriores, desde 2012:

**Tabela 5 – Restos a pagar processados**

R\$ milhões

<b>RP Processados</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
De Exercícios Anteriores	34,51	43,07	38,59	69,01	161,99	209,88	359,54	243,17
Do Próprio Exercício	1.063,60	356,28	430,92	1.121,03	1.155,22	1.370,50	1.345,44	728,05
<b>Total</b>	<b>1.098,12</b>	<b>399,35</b>	<b>469,51</b>	<b>1.190,04</b>	<b>1.317,21</b>	<b>1.580,38</b>	<b>1.704,97</b>	<b>971,22</b>

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2012-2019.

O valor dos restos a pagar processados cresceu continuamente de 2013 a 2018, o que poderia indicar dificuldades do Poder Executivo em realizar os pagamentos a seus credores tempestivamente.

Em 2019, contudo, o Poder Executivo mostrou uma significativa recuperação, reduzindo 43,04% da sua dívida com Restos a Pagar. A queda ocorreu tanto no saldo de exercícios anteriores (32,37%) quanto naquele inscrito no próprio exercício (45,89%).

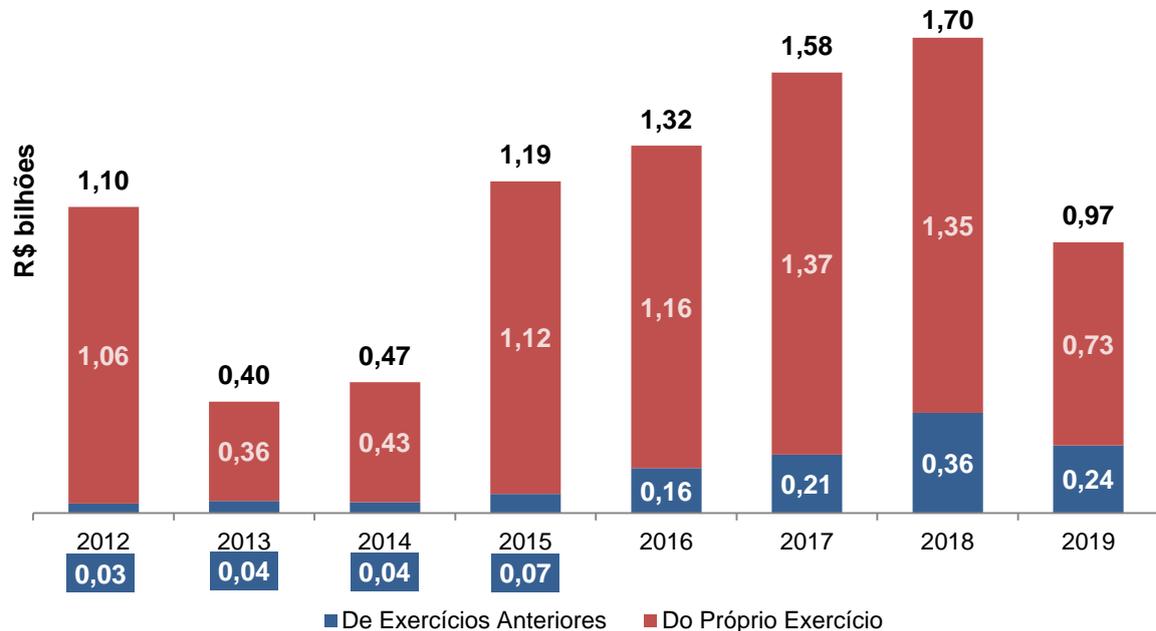
No tocante aos restos a pagar não processados, é importante frisar que, a partir de 2014, o saldo de empenhos não liquidados ao final do exercício é cancelado, inexistindo inscrição de restos a pagar não processados desde então.

Isso se deve à vedação expressa nos Decretos nº 41.196/2014, nº 42.356/2015, nº 43.732/2016, nº 45.278/2017, nº 46.724/2018 e nº 48.099/2019, que dispõem sobre prazos e procedimentos relativos ao encerramento do exercício correspondente.

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



**Gráfico 25 – Restos a Pagar ao final de cada exercício**



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre dos exercícios de 2012 a 2019.

Infere-se do gráfico acima que os valores de restos a pagar, inscritos em cada exercício, passaram por um período de seguidas expansões reais (2013-2018). No entanto essa tendência foi descontinuada em 2019, já que houve uma redução de 43,0% no saldo de restos a pagar inscritos ao final do exercício.

### 10.3 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 exercício<sup>20</sup>.

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.

Resumidamente, o Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa apresenta informações sobre a disponibilidade de caixa bruta, que, após ser deduzida das

<sup>20</sup> Art. 55, inciso III, alínea "a", da LRF.



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 6 – Disponibilidade Líquida de Caixa – Poder Executivo** R\$ milhões

Item	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Recursos Vinculados	2.370	3.737	2.334	1.824	1.760	1.304	2.396	1.626
Recursos Não Vinculados	-356	-415	-1.189	-1.336	-762	-1.186	-2.239	-768
<b>Total</b>	<b>2.014</b>	<b>3.323</b>	<b>1.145</b>	<b>488</b>	<b>998</b>	<b>118</b>	<b>157</b>	<b>858</b>

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2012-2019.

Percebe-se que a classificação “recursos vinculados” apresentou valores positivos durante toda a série histórica 2012-2019, sendo que o maior saldo ocorreu no exercício 2013.

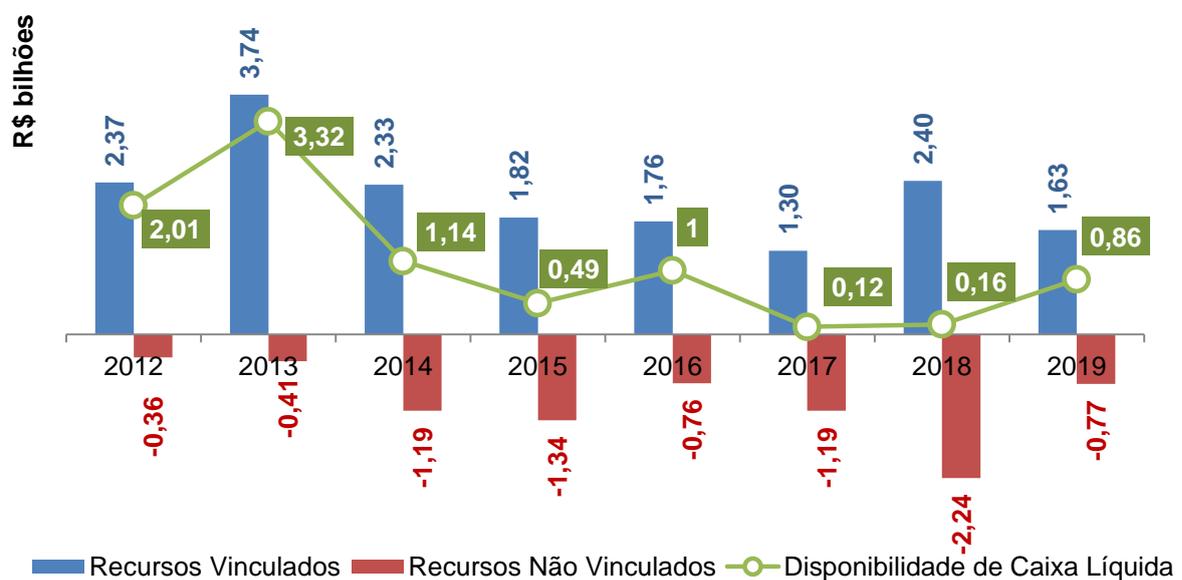
A classificação “recursos não vinculados”, por sua vez, apresentou valores negativos em todo o período 2012-2019 e atingiu seu pior saldo no ano de 2018. Contudo, o Poder Executivo parece ter iniciado certa recuperação de sua disponibilidade não vinculada, saindo de R\$ 2,24 bilhões negativos para R\$ 768 milhões ao final de 2019.



A disponibilidade de caixa líquida descrita no campo “total” advém do confronto entre “recursos vinculados” e “recursos não vinculados” e apresentou valores positivos no período 2012-2019. Vale frisar que o maior saldo registrado ocorreu em 2013, e o menor saldo ocorreu em 2017.

O próximo gráfico ilustra a evolução dos valores descritos na tabela 6.

**Gráfico 26 – Disponibilidade de Caixa Líquida**



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2012-2019.

A disponibilidade líquida de caixa de 2019 é mais de quatro vezes maior que a registrada em 2018, depois de atingir, em 2017, seu menor valor em toda a série analisada. A melhora ocorreu principalmente nos recursos não vinculados, cujo valor negativo apresentou redução significativa.

É importante destacar que, se o Poder Executivo alcançar saldo positivo na disponibilidade de recursos não vinculados nos próximos anos, poderá ser capaz de obter melhora significativa da avaliação de Capacidade de Pagamento (Capag), necessária para receber aval da União para a contratação de operações de crédito.

Vale ressaltar que, apesar de não haver nenhuma irregularidade aparente nos demonstrativos analisados, percebeu-se 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.



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

Atualmente, 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). De acordo com RREO do 6º bimestre de 2019, essa PPP possui as seguintes projeções de despesas<sup>21</sup>:

**Tabela 7 – Despesas de PPP**

R\$ milhares

Despesas de PPP	2018	2019	2020	2021	2022 <sup>22</sup>	2023	2024
<b>Praia do Paiva</b>	3.733	2.037	2.854	3.392	3.774	4.063	4.428
<b>Total das Despesas</b>	3.733	2.037	2.854	3.392	3.774	4.063	4.428
<b>PPP a Contratar</b>	-	-	-	-	-	-	-
<b>RCL</b>	23.131.950	25.340.299	26.211.636	27.112.934	-	29.009.571	30.007.077
<b>Total das despesas/RCL</b>	<b>0,02%</b>	<b>0,01%</b>	-	<b>0,01%</b>	<b>0,01%</b>	<b>0,01%</b>	<b>0,01%</b>

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – 6º bimestre 2019.

A tabela anterior 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.

<sup>21</sup> A Despesa referente à PPP - Praia do Paiva em 2018 e 2019 são os valores executados em cada exercício. A partir de 2020 os valores são projetados.

<sup>22</sup> A projeção da RCL para 2022 não foi publicada no relatório de despesas com PPPs.



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

---

Infere-se, também, da tabela referente ao Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas que não há previsão de contratação de novas PPPs pelo Estado de Pernambuco nos próximos anos.

Por fim, cumpre destacar que o Estado de Pernambuco encontra-se dentro do limite imposto pelo artigo 28 da Lei nº 11.079/2004.