



BOLETIM INFORMATIVO
PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL
PARA 2017

Outubro de 2016



Sumário

1. CENÁRIO MACROECONÔMICO	3
1.1 Política fiscal	8
2. VISÃO GERAL DO PLOA 2017	9
2.1 Estimativa da receita e fixação da despesa	11
2.2 Evolução do orçamento de 2008 a 2017	12
2.3 Orçamento fiscal	13
2.4 Orçamento de investimento	13
2.5 Receita corrente líquida	15
2.6 Reserva de contingência.....	16
2.7 Autorização para abertura de créditos suplementares e realização de operações de crédito.....	17
3. RECEITAS.....	18
3.1 Receitas de capital x receitas correntes (PLOA 2017)	18
3.2 Receitas correntes	19
3.4 Renúncia de receitas tributárias	27
4. DESPESAS	30
4.1 Pessoal e encargos sociais.....	32
4.2 Juros e encargos da dívida	38
4.3 Outras despesas correntes	39
4.5 Investimentos	41
4.6 Inversões Financeiras	44
4.7 Amortização da Dívida	45
5. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS PARA EDUCAÇÃO E SAÚDE	47
5.1 Educação	47
5.2 Saúde.....	51
6. DESPESAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS	53



BOLETIM INFORMATIVO Nº 8 DE 2016

PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Boletim Informativo do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) do Estado de Pernambuco para o ano de 2017, encaminhado pelo Governador do Estado por meio da Mensagem nº 86/2016, de 4 de outubro de 2016.

A Consultoria Legislativa (Consuleg) da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (Alepe) apresenta alguns aspectos considerados relevantes do PLOA 2017 e destaca as principais alterações em relação à LOA 2016, atualmente em vigor.

1. CENÁRIO MACROECONÔMICO

Os números mais recentes do Produto Interno Bruto (PIB) para o Estado de Pernambuco mostraram uma leve melhora no segundo trimestre de 2016 em comparação ao trimestre anterior. De acordo com os dados apresentados pela Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (Condepe/Fidem), o PIB pernambucano registrou um acréscimo de 0,5% sobre os três primeiros meses de 2016.

O resultado foi influenciado pela alta de 8,8% da indústria e de 0,8% dos serviços, enquanto o setor agropecuário, fortemente impactado pela seca¹, apresentou recuo de 4,1% (ver Tabela 1). Na prática, os números significam que a economia pernambucana parou de piorar após quatro trimestres consecutivos de retração e podem sinalizar o início da recuperação na atividade econômica do Estado.

Na comparação do segundo trimestre de 2016 com o mesmo período do ano passado, a queda de 3,5% do PIB pernambucano foi influenciada pela performance negativa da agropecuária (-9,8%) e dos serviços (-3,8%). A novidade positiva foi a indústria, que parou de cair e registrou um incremento de 0,2%. O impacto da queda do setor agropecuário só não foi maior porque a atividade tem um peso de apenas

¹ A região Nordeste vai entrar no sexto ano consecutivo de estiagem. Será a seca mais prolongada dos últimos 100 anos. A última grande crise ocorreu entre 1910 e 1915.



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

2,7% na economia do Estado, enquanto os serviços respondem por 72,2% e a indústria representa 25% do PIB estadual.

No Brasil, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), após o PIB diminuir 3,8% em 2015², ocorreu uma queda de 0,6% do PIB no segundo trimestre quando comparado com o primeiro trimestre deste ano. Foi o sexto trimestre seguido de queda. Entre os setores cujos desempenhos entram no cálculo do PIB, a agropecuária registrou a maior queda (-2%) seguida pelos serviços (-0,8%). Apenas a indústria, que vinha apresentando resultados seguidamente negativos, teve uma leve alta de 0,3% (Tabela 1).

Quando os números do segundo trimestre são comparados com os do mesmo período de 2015, os resultados são bem mais negativos. Nessa base de comparação, o PIB nacional caiu 3,8%. O recuo na agropecuária chegou a 3,1%. Já a indústria, ao contrário da leve recuperação que mostrou do primeiro trimestre para o segundo, sofreu uma queda de 3%, puxada pela indústria de transformação, que produz máquinas e equipamentos (-5,4%). O setor de serviços, nessa base de comparação, foi o que sofreu maior redução: 3,3%.

Tabela 1 – Comportamento do PIB brasileiro e pernambucano

	2º trim. 2016 / 1º trim. 2016		2º trim. 2016 / 2º trim. 2015	
	PE	Brasil	PE	Brasil
PIB	0,5%	-0,6%	-3,5%	-3,8%
Agropecuária	-4,1%	-2,0%	-9,8%	-3,1%
Indústria	8,8%	0,3%	0,2%	-3,0%
Serviços	0,8%	-0,8%	-3,8%	-3,3%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE e da Condepe/Fidem.

O impulso que poderia ser dado à economia por uma política monetária menos restritiva esbarra na necessidade de conter a inflação, que fechou o ano de 2015 em 10,67%, maior patamar desde 2002. A alta foi decorrência, sobretudo, do descongelamento dos preços administrados, especialmente tarifas de energia e preços de combustíveis, além da forte desvalorização cambial ocorrida em 2015.

² A retração de 3,8% em 2015 foi a maior da série histórica atual do [IBGE](#), iniciada em 1996. Considerando a série anterior, o desempenho é o pior desde 1990, quando o recuo chegou a 4,3%.



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

Assim, no campo inflacionário, apesar da recessão na atividade econômica, o cenário ainda é preocupante. A inflação oficial, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), no acumulado de 12 meses encerrados em setembro ficou em 8,48%, como mostra a Tabela 2. Nos nove primeiros meses de 2016, a alta acumulada é de 5,5%. Ou seja, apesar da inflação abaixo do esperado em setembro (0,08%) - menor taxa para o mês desde 1998 - quando é analisada a inflação acumulada, o número fica acima da meta oficial de 4,5% com tolerância de dois pontos percentuais para mais ou para menos.

No Recife, a variação mensal em setembro, de 0,38%, ficou acima da média nacional, sendo a terceira maior entre as cidades pesquisadas. No mesmo mês do ano passado, esse número era de 0,17% na capital pernambucana.

Na mais recente edição do Boletim Focus, divulgado pelo Banco Central semanalmente³, a mediana das projeções é que o índice encerre 2016 em 7,04%, ainda acima do teto da meta do governo. Para 2017, a expectativa do mercado é que o IPCA encerre o ano em 5,06%. Vale destacar que a convergência das expectativas para a meta oficial de inflação é uma das condições para que o Banco Central inicie o ciclo de corte na taxa oficial de juros⁴, permitindo a recomposição do poder de compra dos salários, com efeitos positivos sobre a renda, o crédito e as expectativas das famílias e empresas.

Tabela 2 – Comportamento do IPCA

Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA	
2015	10,67%
Outubro 2015 a Setembro 2016	8,48%
Janeiro a Setembro 2016	5,50%
2016*	7,04%
2017*	5,06%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE e do Boletim Focus.

*Expectativa mercado – Boletim Focus de 07/10/2016.

³ Relatório de Mercado Focus de 7 de outubro de 2016. <<https://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20161007.pdf>>. Acessado em 10/10/2016.

⁴ A taxa Selic encontra-se em 14,25% ao ano desde julho de 2015.



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

Além dos juros elevados, a recuperação da economia também vem sendo prejudicada pela possibilidade de aumento de juros nos EUA e pelo crescimento menor da economia mundial. Recentemente, a Organização Mundial do Comércio (OMC) reduziu a projeção para o crescimento do comércio internacional em 2016 para 1,7%, abaixo da estimativa anterior de 2,8% feita em abril. A nova projeção reflete uma desaceleração na China e no Brasil e também a redução nas importações dos Estados Unidos.

Portanto, o ano de 2016 tem registrado uma continuidade da crise econômica explicitada desde o início de 2015, materializada, por um lado, nos sucessivos trimestres de retração do PIB e do comércio internacional, e por outro, na manutenção das taxas de inflação em patamares elevados.

Esse cenário gera reflexos diretos nas receitas públicas, exigindo grande esforço por parte do Poder Público para manutenção do seu equilíbrio fiscal. No caso do Estado de Pernambuco, de acordo com as informações do último Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), as receitas de origem tributária cresceram 6,45% entre agosto de 2015 e agosto de 2016, enquanto a inflação acumulada no período foi de 8,97%, significando uma queda real de 2,5% (ver Tabela 3). A arrecadação com o ICMS e o Fundo de Participação dos Estados (FPE) - principais receitas correntes do Estado - quando descontada a inflação, apresentou, respectivamente, quedas de 7,3% e de 9,7%.

Tabela 3 – Comportamento das principais receitas em PE

	Jan. a Ago. 2015 (Em R\$)	Jan. a Ago. 2016 (Em R\$)	Crescimento Nominal	Inflação Acumulada (Jan.-Set. 16)	Crescimento Real
Receitas Tributárias	8.863.972.100	9.435.397.000	6,45%	8,97%	-2,52%
ICMS	7.182.334.500	7.304.241.600	1,70%	8,97%	-7,27%
FPE	2.913.189.000	2.891.414.000	-0,75%	8,97%	-9,72%
Operações de Crédito	157.536.500	138.043.000	-12,37%	8,97%	-21,34%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do RREO do 4º bimestre.



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

Outro aspecto relevante é a manutenção das baixas expectativas de receita de Operações de Crédito, tendo em vista a continuidade da postura restritiva adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional no âmbito das negociações dos Programas de Ajuste Fiscal dos Estados⁵. Dessa forma, o governo federal não tem autorizado que os entes federativos tenham acesso a financiamentos junto a organismos internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), inviabilizando novos investimentos.

Nesse sentido, percebe-se que, apesar de a crise afetar todos os níveis de governo, as administrações regionais sofrem uma restrição maior: sua capacidade limitada de se endividar com o mercado. Essa restrição é originada dos acordos estabelecidos durante a renegociação das dívidas na década de 90, assim como da exigência dos agentes financeiros de obter garantias da União, que, como mencionado acima, desde 2015, praticamente interrompeu a concessão dessas garantias.

Por outro lado, também começam a surgir alguns indicadores positivos no horizonte. A 95ª reunião do Conselho Estadual de Política Industrial, Comercial e de Serviços (Condic), realizada no final de setembro, apesar de ter sido a primeira depois que entrou em vigor o Fundo de Equilíbrio Fiscal do Estado (FEEF), que prevê um desconto de 10% nos incentivos fiscais concedidos, sinalizou uma melhora na atração de empreendimentos, superando o resultado das reuniões do primeiro semestre do ano. Foram aprovados incentivos fiscais para 31 projetos que vão representar um aporte de R\$ 554,1 milhões e a geração de 920 empregos diretos.

Dos 31 projetos aprovados, 17 são na área industrial, sendo onze para o interior do Estado e seis para a Região Metropolitana do Recife. A Ambev está investindo R\$ 400 milhões na ampliação da capacidade produtiva de sua fábrica em Itapissuma. A Sandene Indústria e Comércio, fabricante de utensílios para casa, vai investir R\$ 115,8 milhões na ampliação da unidade da empresa em Jaboatão dos Guararapes.

⁵ Para 2016, a meta de resultado primário consolidado do Setor Público não financeiro, apresentada pelo Governo Federal, é de um déficit de R\$ 163,9 bilhões, sendo R\$ 170,5 bilhões de déficit esperado para o Governo Federal compensado por um superávit de R\$ 6,6 bilhões para os Estados, Distrito Federal e Municípios.



1.1 Política fiscal

A Mensagem nº 86/2016, que acompanha o PLOA 2017, afirma, no item referente às metas fiscais, que a ação do governo estadual em 2017 deve prosseguir centrada na busca do equilíbrio das finanças estaduais, por meio de três linhas de atuação:

- a continuidade das ações que visam ampliar as receitas próprias sem aumento da carga tributária nominal;
- o aumento de recursos captados junto ao Governo Federal; e
- a otimização de despesas que permitam o redirecionamento dos recursos para a conclusão dos inúmeros empreendimentos em andamento no Estado.

A Mensagem destaca ainda que, juntamente com a manutenção do equilíbrio das contas públicas, será essencial proporcionar uma oferta de serviços públicos de qualidade, com vistas à promoção do desenvolvimento do Estado e à ampliação da capacidade de investimento – elementos importantes para a consecução do equilíbrio fiscal dinâmico.

Nesse sentido, a tabela abaixo detalha os resultados fiscais do setor público estadual para o período de 2014 a 2017. A diferença entre os valores do resultado primário na LDO 2017 e no PLOA 2017 (R\$ 4,7 milhões) decorreu de um pequeno acréscimo correspondente a 0,28% na Receita prevista, justificado em grande parte pela revisão de estimativas de receitas diretamente arrecadadas por alguns órgãos estaduais do Poder Executivo e de outros Poderes e de receitas oriundas de convênios e operações de crédito, firmados e a firmar, com consequente rebatimento no resultado primário.

Vale ressaltar, ainda, que os resultados primário e nominal efetivamente realizados ao final de cada exercício não correspondem, necessariamente, às previsões contidas nas respectivas leis orçamentárias, em decorrência das vicissitudes inerentes à execução orçamentária.



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

Tabela 4 – Resultados Fiscais do Setor Público Estadual (R\$ milhares)

Item	2014	2015	2016		2017	
	Realizado ⁶		Previsto	Realizado até agosto	LDO 2017	PLOA 2017
Resultado Primário	749.382,19	169.893,92	10.586,3	510.819,2	-255.997,70	-251.297,70
Resultado Nominal ⁷	-3.098.997,41	-2.417.956,35	-998.042	3.143.415,5	-732.169,33	-732.169,33

Fonte: LDOs 2014-2017, PLOA 2017 e RREO do 4º bimestre de 2016.

2. VISÃO GERAL DO PLOA 2017

O PLOA 2017, embora seja um projeto de lei em sentido estrito, possui uma conformação peculiar, inerente às leis orçamentárias, que é distinta do formato dos demais projetos de lei.

Ele se inicia por uma parte puramente textual, que é constituída por 21 artigos que abordam desde a previsão de receita e a fixação de despesa do Estado de Pernambuco para o exercício financeiro de 2017 até a necessidade de lançamento contábil específico no e-Fisco para as alterações orçamentárias.

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

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

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

⁶ Valores corrigidos pelo IPCA até agosto de 2016.

⁷ O Governo do Estado de Pernambuco utiliza como critério para o cálculo do resultado nominal a diferença entre o valor da dívida fiscal líquida de um exercício em relação ao exercício anterior. Dessa forma um resultado positivo (negativo) representa um déficit (superávit) nominal. De forma a facilitar a interpretação dos dados, o sinal do resultado nominal foi invertido, assim, os valores negativos registrados nesse item representam déficits nominais.



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

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

A legislação pertinente exige, ainda, que o projeto de lei orçamentária seja acompanhado de vários documentos e anexos, cujas informações podem ser encontradas, de certa forma, nos seguintes componentes do PLOA 2017:

Tabela 5 – Documentos e anexos do projeto de lei orçamentária

Exigência	Fundamento legal	PLOA 2017	Página
Sumário geral da receita por fontes.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 1º, I.	Anexo I – Resumo geral da receita	21
Sumário geral da despesa por funções do Governo.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 1º, I.	Anexo II – Demonstrativo da despesa segundo as categorias econômicas por função	22-23
Quadro demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 1º, II.	Demonstrativo da receita e da despesa segundo as categorias econômicas.	29-31
Quadro discriminativo da receita por fontes.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 1º, III.	Demonstrativo da receita por itens de categorias econômicas e por fontes de recursos.	52-58
Legislação da receita.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 1º, III.	Legislação da receita do Estado de Pernambuco.	117-124
Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 1º, IV.	Programação Anual de Trabalho dos Órgãos.	145-600
Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 2º, I.	Fundos especiais descritos na Especificação da receita por categorias econômicas e Demonstrativo da receita por itens de categorias econômicas e por fontes de recursos.	45-58
Quadros demonstrativos da despesa, na forma do Anexo 6 – Demonstração da despesa pelas funções segundo as categorias econômicas.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 2º, II.	Anexo II – Demonstrativo da despesa segundo as categorias econômicas por função e Anexo III – Demonstrativo das despesas segundo as categorias econômicas por órgão.	22-25
Quadros demonstrativos da despesa, na forma do Anexo 7 – Demonstração da despesa pelas categorias econômicas segundo as funções.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 2º, II.	Anexo II – Demonstrativo da despesa segundo as categorias econômicas por função.	22-23
Quadros demonstrativos da despesa, na forma do Anexo 8 – Demonstração da despesa pelas unidades orçamentárias segundo as categorias econômicas.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 2º, II.	Demonstrativo da despesa por Poder, órgão, unidade orçamentária e categoria econômica.	105-109
Quadros demonstrativos da despesa, na forma do Anexo 9 – Demonstração da despesa pelas unidades orçamentárias segundo as funções.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 2º, II.	Programação anual de trabalho dos órgãos.	145-600
Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 2º, III.	Programação anual de trabalho dos órgãos.	145-600
Demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais.	Lei Complementar nº 101/2000, art. 5º, I.	Demonstrativo da compatibilização às metas de política fiscal.	613
Demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e	Constituição Federal de 1988, art. 165, § 6º e Lei Complementar nº 101/2000, art. 5º, II.	Demonstrativo da estimativa da renúncia e compensação da receita.	614



Tabela 5 – Documentos e anexos do projeto de lei orçamentária

Exigência	Fundamento legal	PLOA 2017	Página
creditícia.			
Medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.	Lei Complementar nº 101/2000, art. 5º, II.	Demonstrativo da estimativa da renúncia e compensação da receita.	614
Reserva de contingência destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.	Lei Complementar nº 101/2000, art. 5º, III.	Quadro dos créditos orçamentários relativos à reserva de contingência.	604-605

Fonte: PLOA 2017.

2.1 Estimativa da receita e fixação da despesa

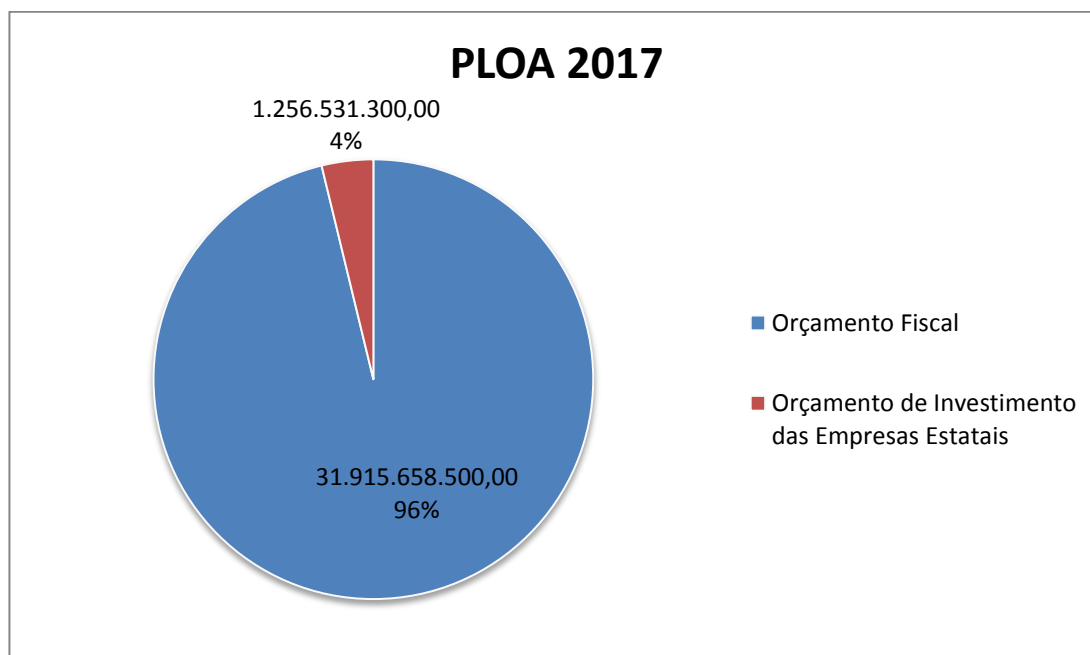
Em sua porção textual, o PLOA 2017 estima receita e fixa despesa no montante de R\$ 33,17 bilhões, sendo R\$ 31,92 bilhões relativos ao orçamento fiscal (96,21%) e R\$ 1,26 bilhão ao orçamento de investimento (3,79%).

Tabela 6 – Estimativa de receita e fixação de despesa no PLOA 2017 (R\$ 1,00)

Orçamento 2017	Valor estimado
Orçamento Fiscal	31.915.658.500,00
Orçamento de Investimento das Empresas Estatais	1.256.531.300,00
Total	33.172.189.800,00

Fonte: PLOA 2017, artigos 1º, 2º e 5º.

Gráfico 1 – Estimativa de receita e fixação de despesa no PLOA 2017



Fonte: PLOA 2017, artigos 1º, 2º e 5º.

Esse montante supera em 1,82%, nominalmente, os R\$ 32,57 bilhões



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

orçados para o exercício de 2016. Contudo, em termos reais, o valor é inferior em 3,64%.

2.2 Evolução do orçamento de 2008 a 2017

O comportamento histórico do orçamento estimado apresenta a seguinte conformação:

Tabela 7 – Evolução do orçamento estimado de 2008 a 2017

(R\$ 1,00)

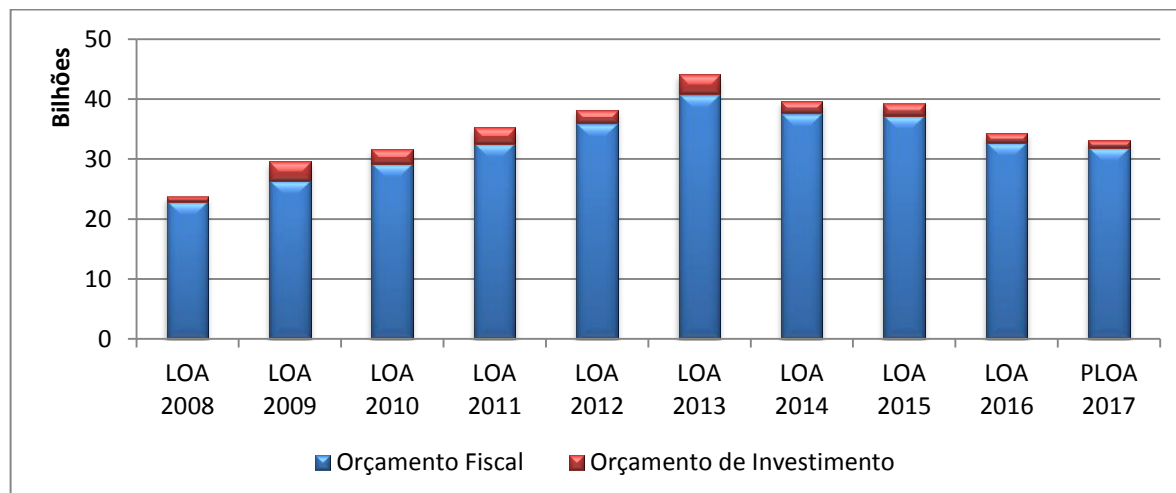
Valores históricos consignados na lei orçamentária				
LOA	Orçamento Fiscal (A)	Orçamento de Investimento (B)	Total (A + B)	Evolução em relação ao ano anterior (%)
LOA 2008	13.224.365.400	461.552.000	13.685.917.400	-
LOA 2009	16.160.550.800	1.958.621.600	18.119.172.400	32,39%
LOA 2010	18.620.875.400	1.569.279.600	20.190.155.000	11,43%
LOA 2011	21.963.366.227	1.809.462.823	23.772.829.050	17,74%
LOA 2012	25.896.549.100	1.531.270.700	27.427.819.800	15,37%
LOA 2013	31.070.708.600	2.439.934.500	33.510.643.100	22,18%
LOA 2014	30.364.426.600	1.519.591.900	31.884.018.500	-4,85%
LOA 2015	31.964.816.300	1.653.360.000	33.618.176.300	5,44%
LOA 2016	31.042.231.800	1.536.955.000	32.579.186.800	-3,09%
PLOA 2017	31.915.658.500,00	1.256.531.300,00	33.172.189.800,00	1,82%
Valores atualizados pela inflação até agosto de 2016 ⁸				
LOA	Orçamento Fiscal (A)	Orçamento de Investimento (B)	Total (A + B)	Evolução em relação ao ano anterior (%)
LOA 2008	22.931.800.846,98	800.357.387,62	23.732.158.234,61	-
LOA 2009	13.349.331,01	3.207.070.213,61	29.668.547.563,96	25,01%
LOA 2010	16,58	2.463.337.880,48	31.692.996.980,43	6,82%
LOA 2011	32.552.869.860,97	2.681.884.333,51	35.234.754.194,48	11,18%
LOA 2012	36.038.775.367,46	2.130.983.575,11	38.169.758.942,57	8,33%
LOA 2013	40.854.057.999,06	3.208.205.736,80	44.062.263.735,85	15,44%
LOA 2014	37.697.181.366,69	1.886.560.619,51	39.583.741.986,20	-10,16%
LOA 2015	37.294.377.260,97	1.929.028.185,54	39.223.405.446,50	-0,91%
LOA 2016	32.725.059.123,89	1.620.274.713,81	34.345.333.837,70	-12,44%
PLOA 2017	31.915.658.500,00	1.256.531.300,00	33.172.189.800,00	-3,42%

Fonte: LOAs 2008 a 2016 e PLOA 2017.

⁸ IPC-A (IBGE)



Gráfico 2 – Evolução do orçamento estimado atualizado pela inflação até agosto de 2016



Fonte: LOAs 2008 a 2016 e PLOA 2017.

2.3 Orçamento fiscal

No tocante ao orçamento fiscal para 2017, a sua quantificação é calculada a partir do somatório da previsão de R\$ 32,91 bilhões de receitas correntes, deduzida de R\$ 3,29 bilhões a serem transferidos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com os R\$ 2,30 bilhões de receitas de capital.

Tabela 8 – Orçamento fiscal PLOA 2017 (R\$ 1,00)

Orçamento Fiscal	Valor estimado
Receitas correntes	32.911.655.400
(-) Deduções (FUNDEB)	3.292.415.500
Receitas correntes após deduções do FUNDEB	29.619.239.900
(+) Receitas de capital	2.296.418.600
Total	31.915.658.500

Fonte: PLOA 2017, Anexo I – Resumo geral da receita.

O valor final é 2,81% maior do que os R\$ 31,04 bilhões estimados pelo orçamento fiscal de 2016. Isso representa aumento nominal de R\$ 873,43 milhões.

2.4 Orçamento de investimento

As fontes de financiamento do orçamento de investimento das empresas provêm da arrecadação de receitas operacionais e não operacionais (R\$ 733,13



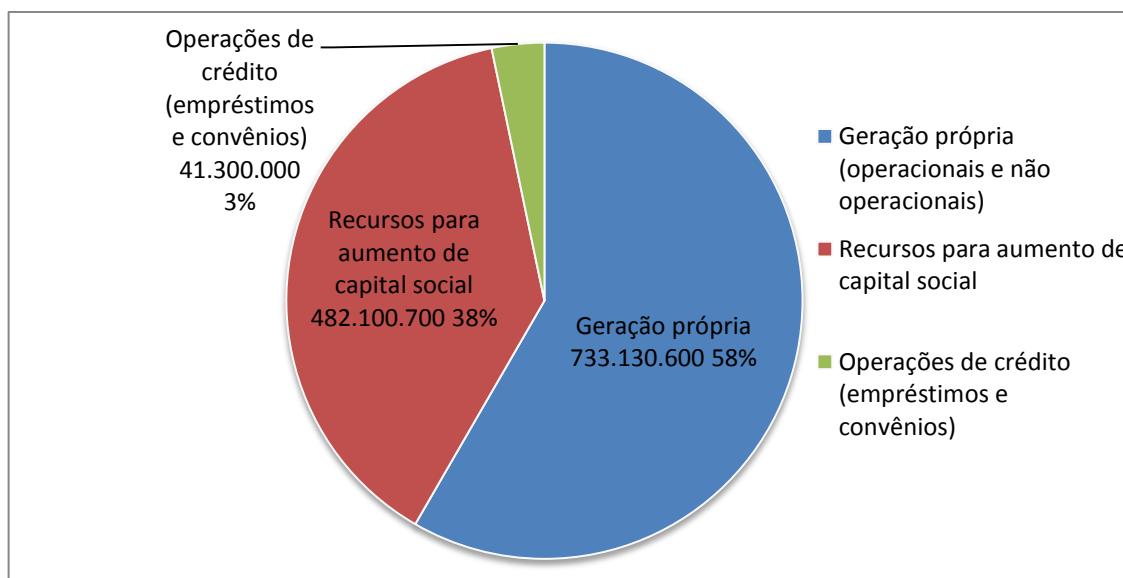
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

milhões), da captação de recursos para aumento do capital social (R\$ 482,1 milhões) e da realização de operações de crédito (R\$ 41,3 milhões).

Tabela 9 – Orçamento de Investimento PLOA 2017	
(R\$ 1,00)	
Orçamento de Investimento	Valor estimado
Geração própria (operacionais e não operacionais)	733.130.600
Recursos para aumento de capital social ⁹	482.100.700
Operações de crédito (empréstimos e convênios)	41.300.000
Total	1.256.531.300

Fonte: PLOA 2017, artigo 6º e Anexo IV – Demonstrativo dos investimentos por fonte de financiamento.

Gráfico 3 – Orçamento de Investimento PLOA 2017



Fonte: PLOA 2017, artigo 6º e Anexo IV – Demonstrativo dos investimentos por fonte de financiamento.

O orçamento de investimento das empresas estaduais em 2017 sofreu uma queda de 18,25% em relação à LOA 2016, que previu investimentos da ordem de R\$ 1,537 bilhão. Ou seja, R\$ 280,42 milhões a menos à disposição das empresas estaduais.

As empresas englobadas pelo orçamento de investimento são: Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros – SUAPE, Companhia Editora de Pernambuco – CEPE, Laboratório Farmacêutico do Estado de Pernambuco

⁹ Os recursos para aumento de capital social são adiantamentos concedidos pelo acionista controlador para serem aplicados em investimentos de ampliação, modernização ou incremento da atividade empresarial.



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

Governador Miguel Arraes S/A – LAFEPE, Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA, Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco S/A – AD/DIPER, Companhia Pernambucana de Gás – COPERGÁS, Porto do Recife S/A, Companhia de Trens Metropolitanos de Pernambuco – COPERRENS e Agência de Fomento do Estado de Pernambuco S/A - AGEFEPE.

2.5 Receita corrente líquida

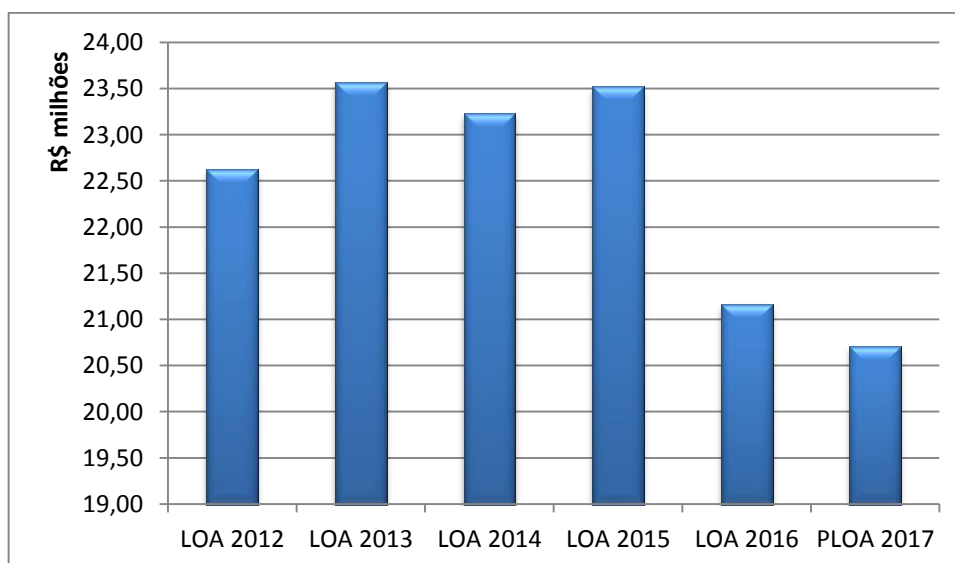
A receita corrente líquida (RCL), importante parâmetro utilizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi estimada em R\$ 20,71 bilhões, valor que, em termos nominais, é superior em 3,16% à estimativa do exercício corrente, que é de R\$ 20,08 bilhões. Porém, considerando o efeito da inflação do período, o cenário é de queda de receita (-2,15%). A tabela abaixo demonstra essa evolução:

Tabela 10 – Evolução da RCL estimada na LOA 2012 a 2017 (R\$ milhares)

LOA	RCL consignada na LOA - Valores históricos	RCL consignada na LOA - Valores atualizados pela inflação até agosto de 2016	Evolução em relação ao ano anterior (%)
LOA 2012	16.258.675	22.626.286	-
LOA 2013	17.927.232	23.572.046	4,18%
LOA 2014	18.711.688	23.230.404	-1,45%
LOA 2015	20.163.265	23.525.129	1,27%
LOA 2016	20.076.738	21.165.116	-7,00%
PLOA 2017	20.710.585	20.710.585	-2,15%

Fonte: LOAs 2012 a 2016 e PLOA 2017.

Gráfico 4 – Evolução da RCL estimada na LOA 2012 a 2017



Fonte: LOAs 2012 a 2016 e PLOA 2017.



2.6 Reserva de contingência

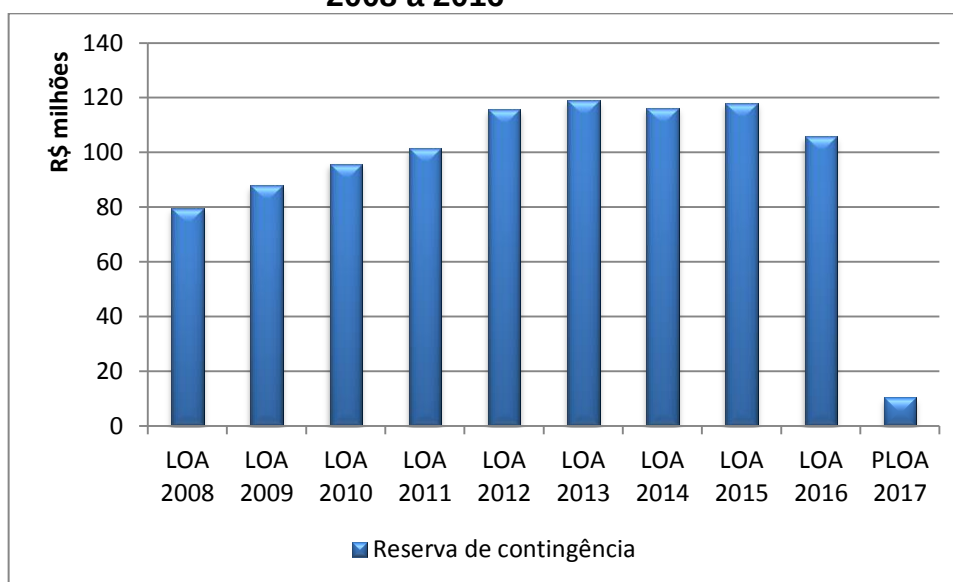
A evolução histórica da reserva de contingência, cuja finalidade é o atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, é apresentada a seguir:

Tabela 11 – Reserva de contingência consignada na LOA 2008 a 2017
(R\$ 1,00)

LOA	Reserva de contingência consignada na LOA – valores históricos	Reserva de contingência – valores atualizados pela inflação até agosto de 2016	Evolução em relação ao ano anterior (%)
LOA 2008	45.783.500	79.391.190	-
LOA 2009	53.674.500	87.887.262	10,70%
LOA 2010	60.941.900	95.662.042	8,85%
LOA 2011	68.490.000	101.512.038	6,12%
LOA 2012	83.095.400	115.639.209	13,92%
LOA 2013	90.420.400	118.891.407	2,81%
LOA 2014	93.558.500	116.152.094	-2,30%
LOA 2015	101.183.400	118.053.921	1,64%
LOA 2016	100.460.500	105.906.554	-10,29%
PLOA 2017	10.355.600	10.355.600	-90,22%

Fonte: LOAs 2011 a 2016 e PLOA 2017.

Gráfico 5 – Evolução da reserva de contingência consignada na LOA 2008 a 2016



Fonte: LOAs 2008 a 2016 e PLOA 2017.

Comparado à receita corrente líquida, a reserva de contingência fixada pelo PLOA 2017 corresponde a uma fração de 0,05%. Essa queda entre 2016 e 2017 se deu por meio da autorização da LDO 2017 de fixar a reserva de contingência em até



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

0,5% da RCL, enquanto a LDO 2016 definiu que a mesma reserva seria correspondente a 0,5% da RCL prevista para o corrente ano.

Por fim, pode-se concluir que a redução da reserva de contingência observada no gráfico 5 indica que há uma redução da flexibilidade orçamentária para o ano seguinte.

2.7 Autorização para abertura de créditos suplementares e realização de operações de crédito

O PLOA 2017 também trata de abertura de créditos suplementares e de contratação de operações de crédito, valendo-se da autorização constitucional que ressalta tal possibilidade. O art. 10 do PLOA autoriza essas operações e fixa seus limites, que podem ser sintetizados da seguinte forma:

Tabela 12 – Limites de créditos suplementares e operações de créditos

Operação	Previsão legal	Limite	Valor
Operações de crédito por antecipação de receita relativamente ao Orçamento Fiscal.	PLOA 2017, art. 10, I.	Até 15% da receita corrente estimada (R\$ 32.911.655.400)	Até R\$ 4.936.748.310
Operações de crédito da dívida fundada.	PLOA 2017, art. 10, II.	Até R\$ 1.367.247.700	Até R\$ 1.367.247.700 (este limite poderá ser ultrapassado, no montante que for autorizado por leis específicas de contratação de operações financiadas por esse tipo de receita).
Abertura de créditos suplementares com a finalidade de atender a insuficiências de dotações constantes do orçamento fiscal, do orçamento de investimento das Empresas e de créditos adicionais.	PLOA 2017, art. 10, IV.	Até 20% do total da despesa fixada (R\$ 31.915.658.500 no orçamento fiscal e R\$ 1.256.531.300 no orçamento de investimento)	Até R\$ 6.383.131.700 no orçamento fiscal e R\$ 251.306.260 no orçamento de investimento.
Abertura de créditos suplementares, com a finalidade de suprir déficit e cobrir necessidades operacionais de Fundos, Fundações e Empresas, à conta de repasse de recursos do Orçamento Fiscal, não onerando, o montante destas suplementações, o limite autorizado no presente inciso, quando financiado por recursos de convênios e operações de crédito não previstos e aqueles celebrados, reativados ou alterados, e não incluídos nas previsões orçamentárias.	PLOA 2017, art. 10, V.	Até 20% da despesa fixada para os Fundos, Fundações e Empresas, respeitado o limite geral do item anterior.	Até R\$ 6.383.131.700 no orçamento fiscal e R\$ 251.306.260 no orçamento de investimento (limite geral do item anterior).
Abertura de créditos suplementares relativos a despesas financiadas por valores de convênios e operações de crédito não previstos, especificamente aqueles celebrados, reativados ou alterados e não incluídos nas previsões orçamentárias, não onerando, o montante destas suplementações, o limite autorizado no inciso IV.	PLOA 2017, art. 10, VI.	-	-

Fonte: PLOA 2017, art. 10.



3. RECEITAS

3.1 Receitas de capital x receitas correntes (PLOA 2017)

Inicialmente, cumpre destacar que todos os valores a serem apresentados foram corrigidos pelo IPCA até o mês de agosto do ano de 2016.

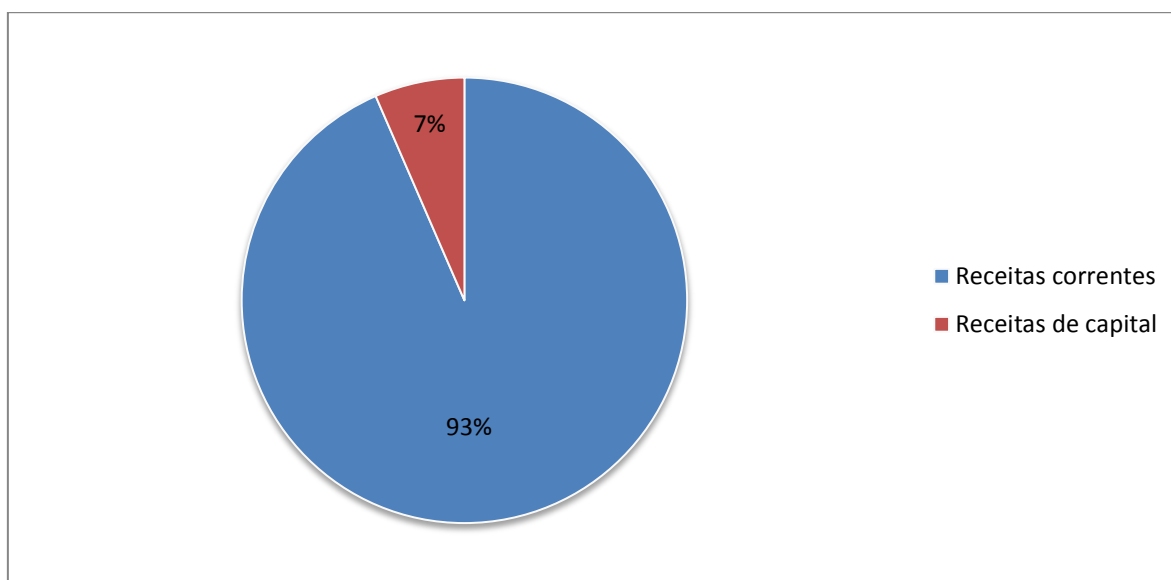
O primeiro dado fundamental para análise é a proporção entre as receitas correntes¹⁰ e as receitas de capital no PLOA 2017, abaixo segue tabela e gráfico com esses dados:

Tabela 13 – Valores orçados receitas de capital e receitas correntes PLOA 2017

Receitas correntes	32.911.655.400
Receitas de capital	2.296.418.600
Total receitas	35.208.074.000

Fonte: PLOA 2017.

Gráfico 6 – Receitas correntes x receitas de capital (PLOA 2017)



Fonte: PLOA 2017.

Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016.

¹⁰ O valor presente na tabela nº 13 referente às receitas correntes encontram-se deduzidos alguns valores referentes ao FUNDEB, conforme discriminado no quadro de especificação da receita por categorias econômicas no PLOA 2017 (págs. 50 e 51).



Efetuada essa primeira análise panorâmica, cumpre refletir acerca de cada uma das categorias econômicas e seu comportamento em série histórica e no presente PLOA.

3.2 Receitas correntes

Segundo o Manual Técnico de Orçamento (MTO) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), receitas correntes são arrecadadas dentro do exercício financeiro, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, em geral, com efeito positivo sobre o patrimônio líquido, e constituem instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações correspondentes às políticas públicas.

Inicialmente, apresentam-se os valores orçados das receitas correntes, com deduções, seguindo a mesma metodologia do subitem 3.1, nos projetos de lei orçamentária referente aos períodos de 2010 a 2017 conforme tabela e gráfico abaixo:

Tabela 14: Valores orçados das receitas correntes 2010 a 2017
(R\$ 1,00)

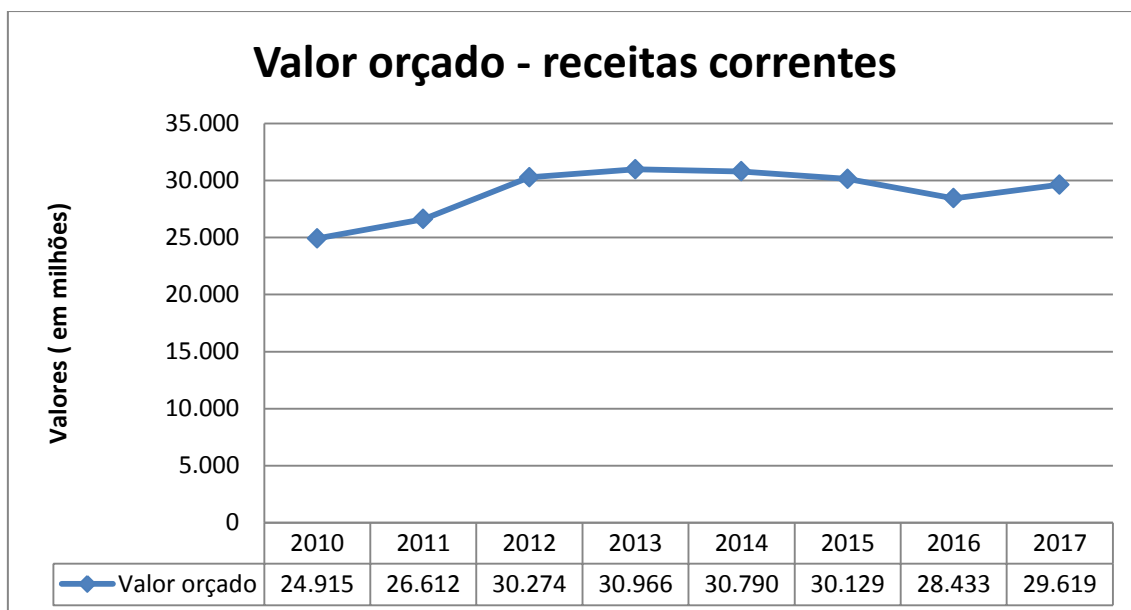
Anos	Valor orçado - receitas correntes
2010	24.915.462.005
2011	26.612.445.977
2012	30.274.279.269
2013	30.965.721.880
2014	30.790.219.495
2015	30.128.570.147
2016	28.433.077.800
2017	29.619.239.900

Fonte: Tabela elaborada pelos autores, a partir de dados extraídos do PLOA 2017 e LOAs 2010 a 2016.

Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016.



Gráfico 7 – Evolução valores orçados receitas correntes 2010 a 2017



Fonte: PLOA 2017 e LOAs 2010 a 2016.

Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016.

A análise dos dados apresentados na tabela 14 e no gráfico 7 revela que, apesar de a previsão da receita corrente para o exercício de 2017 sofrer um incremento real de 4,17% com relação à previsão de 2016, ainda se encontra 1,69 % inferior ao valor real previsto no ano de 2015.

Outro ponto relevante é a verificação de quanto da dotação inicial de receitas correntes foi efetivamente realizada no período de 2010 a 2016. Antes de apresentar os dados, cumpre ressaltar que os valores totais das receitas correntes apresentados seguem o modelo de cálculo do RREO, que subtrai as deduções do Fundeb e as operações intraorçamentárias.

Abaixo segue tabela com a dotação inicial e as receitas realizadas, das principais espécies de receita corrente no período de 2010 a 2016:

Tabela 15 – Previsão inicial x Receitas Realizadas (ICMS, IPVA, FPE e valor total receitas correntes) de 2010 a 2016. R\$ (milhares)

Receita		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ICMS	Previsão inicial	10.805.371	12.385.632	15.137.639	14.934.513	14.406.528	14.396.860	13.165.739
	Receitas Realizadas	13.839.633	13.343.314	13.553.591	14.117.882	14.768.806	13.156.816	8.409.182
	% Realizada	128	108	90	95	103	91	63,87



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

Receita		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
IPVA	Previsão inicial	592.856	623.039	672.972	824.048	835.204	830.680	789.839
	Receitas Realizadas	629.910	671.651	742.536	777.262	814.828	805.565	927.221
	% Realizada	106	108	110	94	98	97	117
FPE	Previsão inicial	5.513.183	5.371.746	6.021.893	6.277.293	6.052.423	6.084.356	5.747.824
	Receitas Realizadas	4.988.787	5.769.998	5.621.167	5.775.970	5.845.416	5.556.239	3.614.268
	% Realizada	90	107	93	92	97	91	62,88
Receitas Correntes	Previsão inicial	21.990.007	23.365.804	26.574.750	27.483.813	27.019.026	26.462.218	28.040.478
	Receitas Realizadas	22.687.583	24.951.900	25.349.693	26.328.268	26.723.716	25.522.105	16.642.046
	% Realizada	103	107	95	96	99	96	59

Fonte: PLOA 2017 e LOAs 2010 a 2016. Relatório Resumido Execução Orçamentária (2010 a 2016). Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016.

Inicialmente, cumpre ressaltar que os valores consignados para o ano de 2016 referem-se aos dados consolidados até o 4º bimestre no RREO. Nesse momento, será analisado brevemente cada uma das fontes de arrecadação de receita presentes na tabela 15.

Inicialmente, o ICMS realizado no ano de 2015 obteve uma queda real de aproximadamente 10,9% com relação ao ano de 2014. Além disso, no ano corrente, a previsão inicial se encontra cerca de 9,3% inferior ao estimado em 2015.

Já quanto ao IPVA, o cenário atual é otimista. A análise da tabela 15 demonstra que, no ano corrente, as receitas realizadas já superaram em 14,64% os valores do ano de 2015. Esses números são frutos, dentre outros fatores, da Lei Ordinária nº 461/2015, que reajustou os valores de IPVA cobrados no Estado de Pernambuco.

O Fundo de Participação dos Estados no ano de 2015 experimentou um recuo de 4,94% da realização em comparação com 2014. Além disso, a previsão inicial do Fundo para 2016 foi 5,53% inferior a 2015.

Finalizando a presente análise das receitas correntes, apresentam-se uma tabela e um gráfico com as principais origens de receita corrente e sua proporção



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

dentro do PLOA referente ao exercício financeiro de 2017. Ressalte-se que os valores apresentados não sofreram deduções da receita corrente.

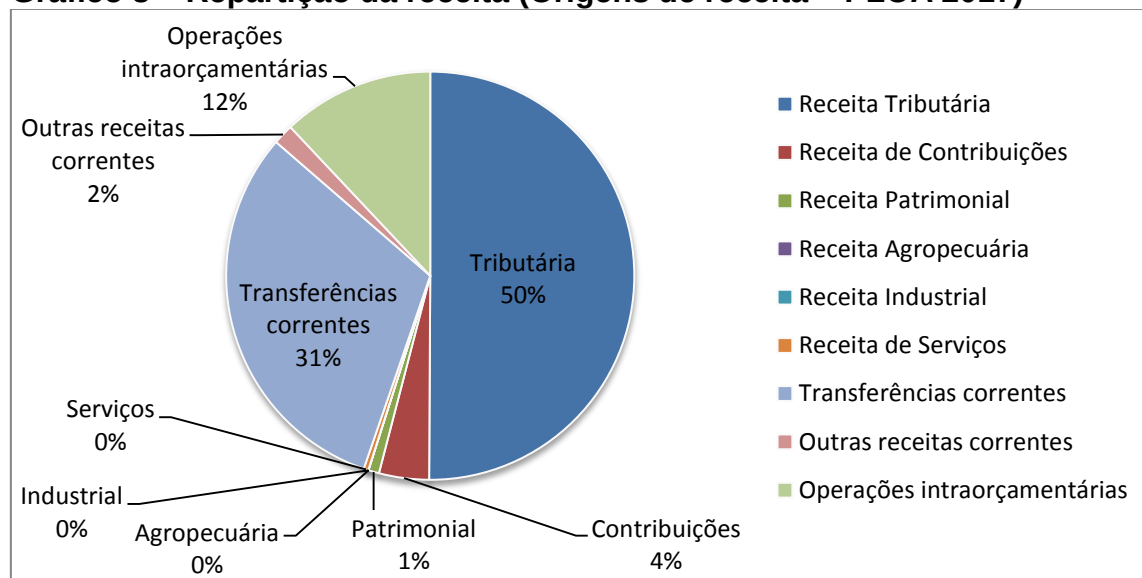
Tabela 16 – Divisão da receita (Origens de receita – valores orçados - PLOA 2017) (R\$ 1,00)

Origem de receita	Valores
Receita Tributária	16.484.766.700
Receita de Contribuições	1.303.508.700
Receita Patrimonial	280.033.800
Receita Agropecuária	3.156.700
Receita Industrial	662.100
Receita de Serviços	122.448.100
Transferências correntes	10.230.008.800
Outras receitas correntes	531.848.600
Operações intraorçamentárias	3.955.221.900

Fonte: PLOA 2017

Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016.

Gráfico 8 – Repartição da receita (Origens de receita – PLOA 2017)



Fonte: PLOA 2017.

Importante perceber que as diferentes origens de receita são cruciais para o custeio estatal, no entanto, nenhuma delas obteve crescimento real. Isso demonstra a dificuldade que encontrará o Estado ao longo do ano de 2017.



3.3 Receitas de capital

O MTO 2016 também afirma que as receitas de capital aumentam as disponibilidades financeiras do Estado. Porém, de forma diversa das receitas correntes, as receitas de capital não provocam efeito sobre o patrimônio líquido.

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

Art. 11 [...]

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

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

RECEITAS DE CAPITAL

OPERAÇÕES DE CRÉDITO

ALIENAÇÃO DE BENS

AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS

TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL

OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL

Inicialmente, apresentam-se os valores orçados das receitas de capital nos projetos de lei orçamentárias referente aos períodos de 2010 a 2017 conforme tabela e gráfico abaixo:

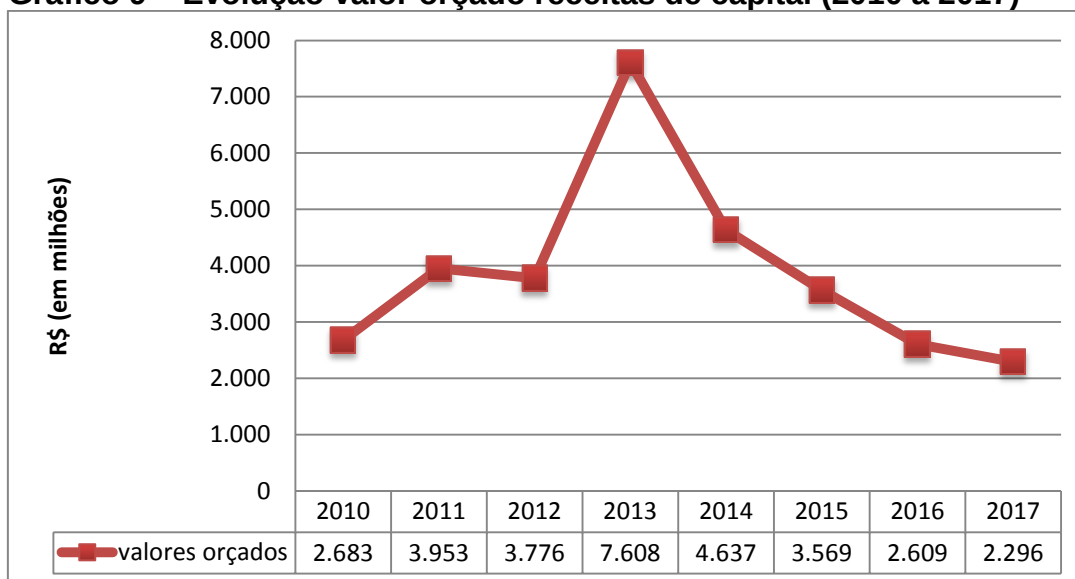
Tabela 17 – Valores orçados receitas de capital 2010 a 2017)
(R\$ 1,00)

Anos	Valores orçados receitas de capital
2010	2.683.358.605
2011	3.952.740.853
2012	3.776.422.422
2013	7.608.308.067
2014	4.636.931.718
2015	3.569.087.613
2016	2.609.154.000
2017	2.609.154.000

Fonte: PLOA 2017



Gráfico 9 – Evolução valor orçado receitas de capital (2010 a 2017)



Fonte: PLOA 2017

Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016.

A tabela 17 e o gráfico 9 apontam que a previsão de receitas de capital para o ano de 2017 experimentou uma redução de 11,98% com relação a 2016. Além disso, o gráfico 9 demonstra claramente que desde 2013 as receitas de capital experimentam quedas sistemáticas, sendo que a previsão do ano de 2017 representa menos da metade de 2013.

Outro ponto importante a ser frisado é que o valor consignado no ano de 2017 é o menor da série histórica ora analisada, demonstrando a gravidade da situação das receitas de capital e dos investimentos a serem realizados pelo governo do Estado de Pernambuco.

O fator principal que impulsionou essa queda nas receitas de capital trata-se da dificuldade encontrada pelos estados federados de obter autorização do governo federal para contrair operações de crédito, em face do momento de recessão e da política econômica desenhada por este último. Esses fatores serão refletidos e demonstrados nas tabelas seguintes.

Outro ponto relevante para o diagnóstico das receitas de capital é a comparação entre a receita estimada e a realizada. A partir do confronto desses dois dados, é possível compor tabela com o percentual de realização do que foi orçado. Importante frisar que a estimativa inicial presente na tabela a seguir desconsiderou



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

as operações intraorçamentárias, em consonância com a metodologia presente no RREO.

Tabela 18 – Previsão inicial x Receitas Realizadas (receitas de capital - 2010 a 2016¹¹) (R\$ milhares)

Receitas de Capital		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Operações de crédito	Estimativa inicial	1.459.948	2.108.619	2.639.431	4.771.767	2.791.363	1.988.944	1.691.590
	Receitas Realizadas	984.729	1.466.894	3.037.349	3.605.367	2.200.589	442.156	138.043
	% Realizada	67	70	115	76	79	22	8
Alienação de Bens	Estimativa inicial	0	0	34	0	0	2.003	218
	Receitas Realizadas	5.822	796	8.953	7.840	272	3.416	1.809
	% Realizada			26.188			171	830
Amortização de Empréstimos	Estimativa inicial	301	182	199	168	81	0	0
	Receitas Realizadas	197	262	134	88	121	421	836
	% Realizada	66	144	68	53	151	421	836
Transferências de Convênios de Capital	Estimativa inicial	1.086.594	1.649.193	1.123.523	2.653.268	1.695.129	1.358.235	829.293
	Receitas Realizadas	1.309.242	722.830	980.533	1.116.372	559.351	251.424	131.062
	% Realizada	120	44	87	42	33	19	16
Outras Transferências de Capital	Estimativa inicial	502	119.598	7	0	0	21.888	19.409
	Receitas Realizadas	0	12.525	7	0	606	187	2.195
	% Realizada	502	10	100			1	11
Outras Receitas de Capital	Estimativa inicial	101.045	75.149	13.230	86.275	54.822	13.676	68.644
	Receitas Realizadas	1.074.780	11.045	13.568	9.699	531	458	15
	% Realizada	1.064	15	103	11	1	3	0,02
Total estimado		2.648.390	3.952.741	3.776.424	7.511.477	4.541.395	3.384.745	2.609.154
Total realizado		3.374.778	1.466.894	4.040.542	4.739.364	2.761.471	698.061	273.959,20
% Realizado		127	37	107	63	61	21	10

Fonte: PLOA 2017, LOA. RREO's 2010 a 2016.
Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016.

Cumpramos agora analisar o comportamento das receitas de capital e das duas principais origens de receita de capital (transferências de capital e operações de crédito).

¹¹ Os valores referentes ao ano 2016 foram levantados até 4º bimestre de 2016, segundo dados presentes no RREO.



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

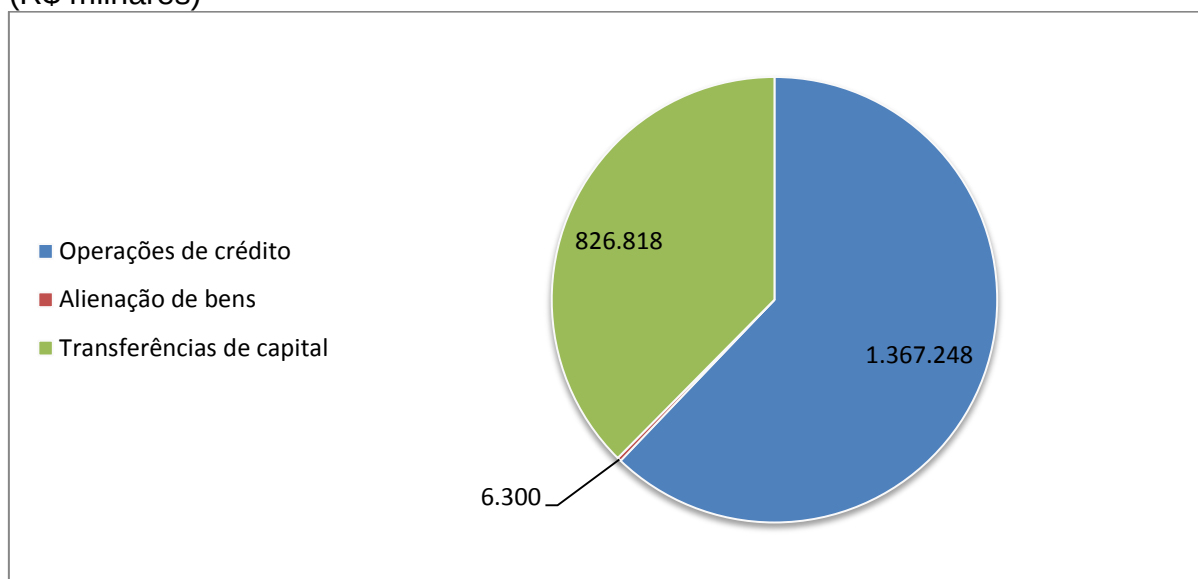
Primeiramente, quanto ao total realizado das receitas de capital, observa-se que, desde 2013, o índice de realização frente ao estimado encontra-se em patamares abaixo de 65%. Além disso, o valor realizado em 2015 experimentou uma queda percentual real de 74,72%, com relação a 2014. Já quanto aos valores apresentados até o 4º bimestre de 2016, houve uma redução de aproximadamente 24,2% com relação ao mesmo período no ano de 2015.

No que se refere às operações de crédito nos últimos anos, estas também têm experimentado quedas substanciais ano após ano. Para ilustrar esse quadro, a tabela 18 demonstra que em 2014 houve uma queda percentual de 38,9% com relação a 2013. Já no ano de 2015 essa redução agravou-se ainda mais chegando ao patamar de 79,9% com relação ano de 2014.

Por fim, o quadro negativo das receitas de capital se estende também às transferências de convênios de capital, que, no ano de 2014, decresceram 49,89% com relação a 2013 e, no ano de 2015, a variação percentual real negativa foi na ordem de 55,05% com relação ao ano de 2014.

Finalizando a presente análise das receitas de capital, apresenta-se gráfico com as principais origens de receita e sua proporção dentro do PLOA referente ao exercício financeiro de 2017:

Gráfico 10 – Repartição do valor orçado por fontes de receita de capital (R\$ milhares)



Fonte: PLOA 2017.



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

O valor orçado por fontes de receita de capital demonstra que as duas principais fontes (operações de crédito e transferências de capital) são responsáveis por quase todo o montante a ser aplicado.

Outro ponto importante de reflexão é que os últimos anos têm demonstrado que o valor orçado se encontra muito distante dos montantes realizados.

3.4 Renúncia de receitas tributárias

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

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

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

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

No caso do PLOA 2017 estadual, a matéria é abordada sucintamente por meio do Demonstrativo da Estimativa da Renúncia e Compensação da Receita, em um modelo que vem sendo adotado desde a LOA 2007.

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



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

O demonstrativo da renúncia fiscal da ordem de R\$ 2,396 bilhões para 2016. Isso representa 15,12 % dos R\$ 15,8 bilhões do ICMS potencial, conceito que contemplaria a arrecadação total do referido imposto caso não fossem concedidos os benefícios fiscais relacionados:

Tabela 19 – Estimativa da Renúncia e Compensação da Receita em 2017 R\$ (milhares)

ICMS Potencial (A)	Estimativa da Renúncia Fiscal (B)	ICMS Estimado (A - B)
15.847.279,79	2.396.118	13.451.161,70

Fonte: PLOA 2017, pág. 614.

O montante da renúncia em 2017 é aproximadamente 8 vezes superior ao valor de R\$ 262,34 milhões estimados para o exercício corrente. Já no que tange ao ICMS estimado, apesar do montante elevado de renúncia, é 3,67% superior ao do ano de 2016:

Tabela 20 – Estimativa da Renúncia e Compensação da Receita em 2016 R\$ (milhares)

ICMS Potencial (A)	Estimativa da Renúncia Fiscal (B)	ICMS Estimado (A - B)
13.237.055	262.344	12.974.711

Fonte: LOA-2016, pág. 539.

Outro aspecto importante a ser frisado é que a estimativa da renúncia fiscal prevista no PLOA de 2017 é percentualmente o maior da série ora analisada, desde 2010, abaixo segue tabela com esses dados:

Tabela 21 – Estimativa da Renúncia e Compensação da Receita em 2010 a 2017 R\$ (milhares)

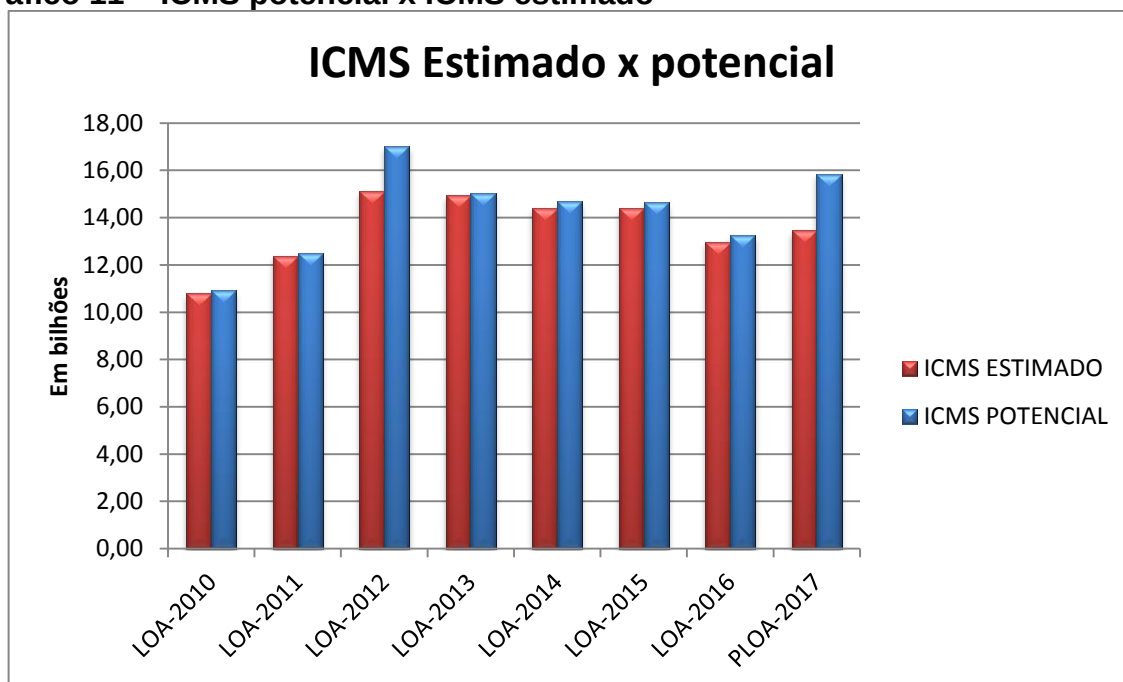
	ICMS POTENCIAL (A)	ESTIMATIVA DA RENÚNCIA FISCAL (B)	ICMS ESTIMADO (A-B)	(%B/A)
LOA-2010	10.925.260	120.039	10.805.221	1,10
LOA-2011	12.501.279	115.647	12.385.632	0,93
LOA-2012	17.026.735	1.889.095	15.137.639	11,09
LOA-2013	15.054.578	120.065	14.934.513	0,80
LOA-2014	14.693.105	286.578	14.406.527	1,95
LOA-2015	14.661.617	264.757	14.396.860	1,81
LOA-2016	13.237.056	262.345	12.974.711	1,98
PLOA-2017	15.847.280	2.396.118	13.451.162	15,12

Fonte: LOAs 2010 a 2016 e PLOA 2017.

Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016.



Gráfico 11 – ICMS potencial x ICMS estimado



Fonte: PLOA 2017 e LOAs de 2010 a 2016.
Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016.

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

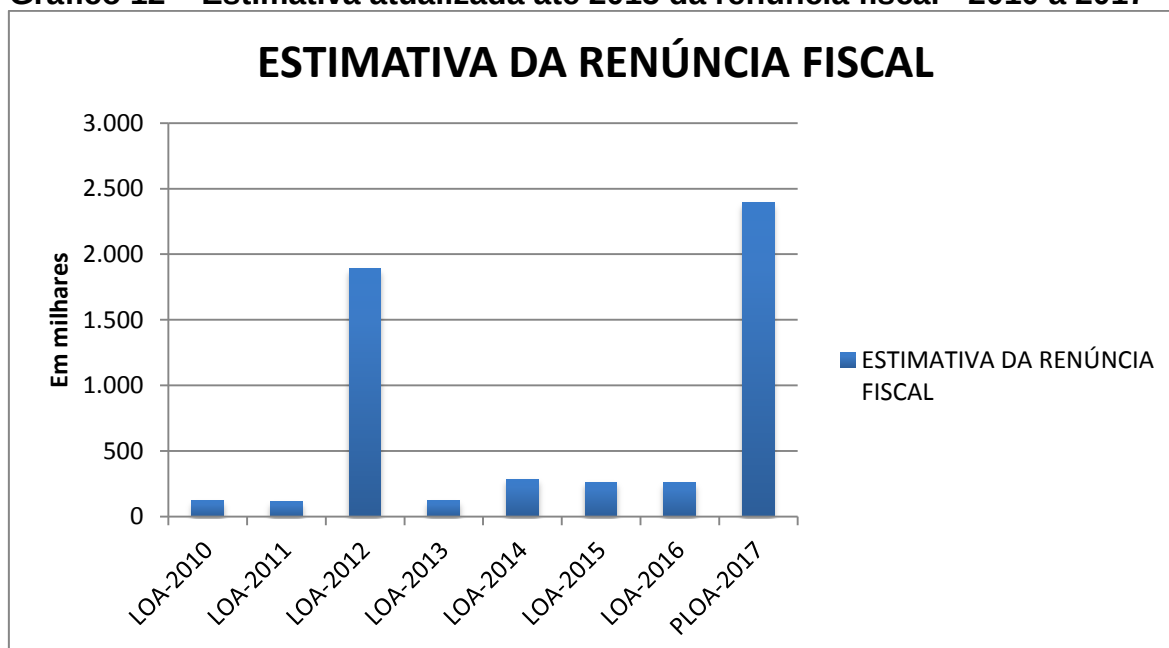
Tabela 22 – Evolução da estimativa da renúncia fiscal

Exercício	Estimativa da renúncia fiscal previstos na LOA	Evolução em relação ao ano anterior (%)
LOA-2010	120.039	-
LOA-2011	115.647	-3,60%
LOA-2012	1.889.095	1.533,50%
LOA-2013	120.065	-93,64%
LOA-2014	286.578	138,68%
LOA-2015	264.757	-7,60%
LOA-2016	262.345	0,91%
PLOA-2017	2.396.118	813,34%

Fonte: LOAs 2010 a 2016 e PLOA 2017.
Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016.



Gráfico 12 – Estimativa atualizada até 2015 da renúncia fiscal - 2010 a 2017



Fonte: LOAs 2010 a 2016 e PLOA 2017.
Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016.

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

4. DESPESAS

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



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

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

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

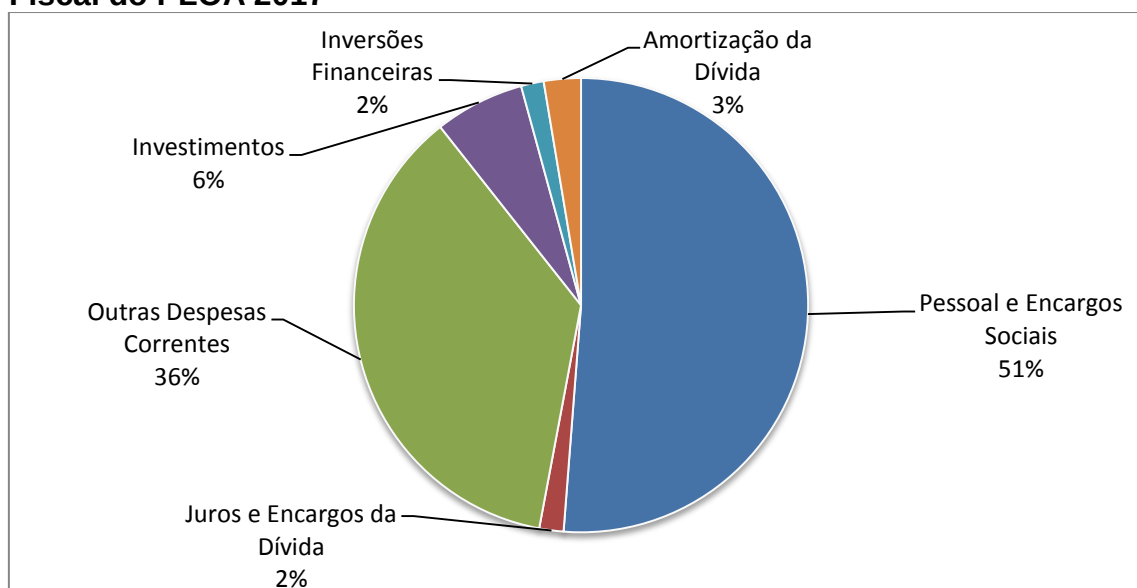
Tabela 23 – Grupos de despesa orçamentária

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

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

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

Gráfico 13 – Representatividade dos grupos de despesas no Orçamento Fiscal do PLOA 2017



Fonte: anexos do Projeto de Lei Ordinária nº 1001/2016 (PLOA 2017)



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

Nos próximos itens, será analisado cada Grupo de Despesas de forma individual.

4.1 Pessoal e encargos sociais

Segundo o Manual Técnico de Orçamento emitido pela Secretaria de Orçamento Federal em 2016 (MTO 2016), no grupo de despesas “Pessoal e Encargos Sociais”, estão incluídos os dispêndios orçamentários com pessoal ativo, inativo e pensionista, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o caput do art. 18 da Lei Complementar 101, de 2000.

O PLOA 2017 fixa o total de despesas no grupo pessoal e encargos sociais em R\$ 16,34 bilhões, o que representa 51,23% do total de despesas do orçamento fiscal definidas no projeto de lei analisado neste trabalho. Em 2016, a LOA fixou em R\$ 15,79 bilhões o total de gastos com pessoal, demonstrando que há a previsão de um crescimento de 3,45% neste tipo de despesa.

Analisando o PLOA 2017 podemos verificar o total de gastos fixados para pessoal dos três poderes, Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, como demonstram as tabelas seguintes:

Tabela 24 – Despesas com pessoal e encargos sociais – LOA 2016 X PLOA 2017 (R\$ 1,00)

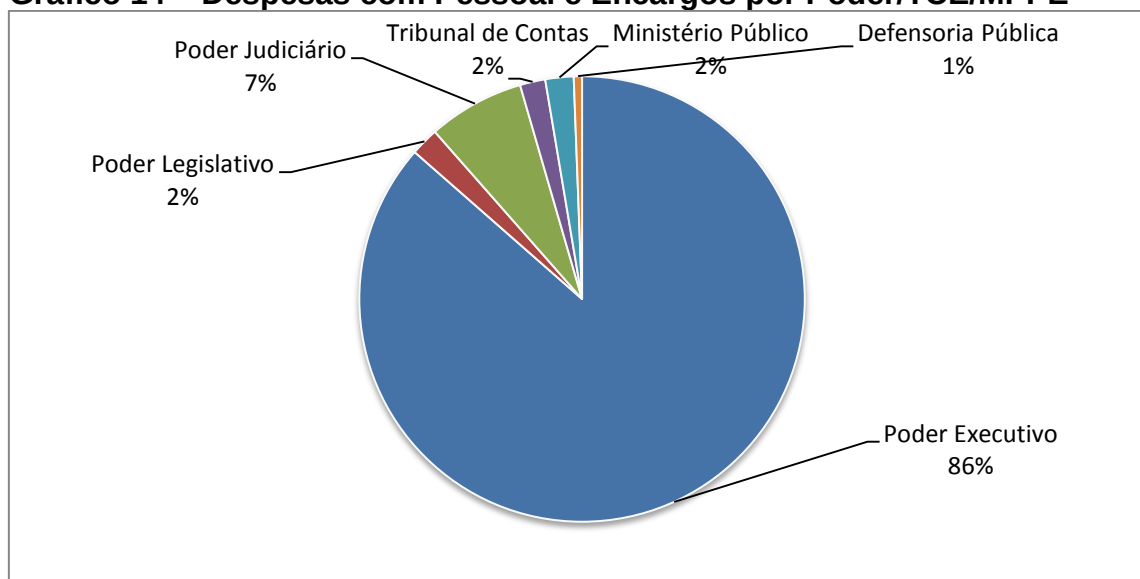
Órgão/Poder	LOA 2016	PLOA 2017	% aumento
Poder Executivo	13.663.048.500	14.131.990.500	3,43
Poder Legislativo	318.547.000	334.576.000	5,03
Poder Judiciário	1.087.350.000	1.144.136.500	5,22
Tribunal de Contas	311.477.000	301.019.000	-3,36
Ministério Público	324.860.100	334.940.300	3,10
Defensoria Pública	94.284.000	97.637.700	3,56
Total	15.799.566.600	16.344.300.000	3,45

Fonte: Anexos do PLOA 2017.



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

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



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

O gráfico acima demonstra que o Poder Executivo é o maior responsável pelas dotações indicadas para despesas com pessoal e encargos sociais, com representatividade de 86,46%, seguido pelo Poder Judiciário (7,00%), Ministério Público (2,05%), Assembleia Legislativa (2,05%), Tribunal de Contas (1,84%) e Defensoria Pública (0,60%).

Outro ponto a ser observado está na evolução das despesas com pessoal do estado ao longo do tempo. O gráfico e a tabela seguinte:

Tabela 25 – Evolução das dotações de pessoal e encargos sociais (R\$ milhares)
– 2010 a 2017

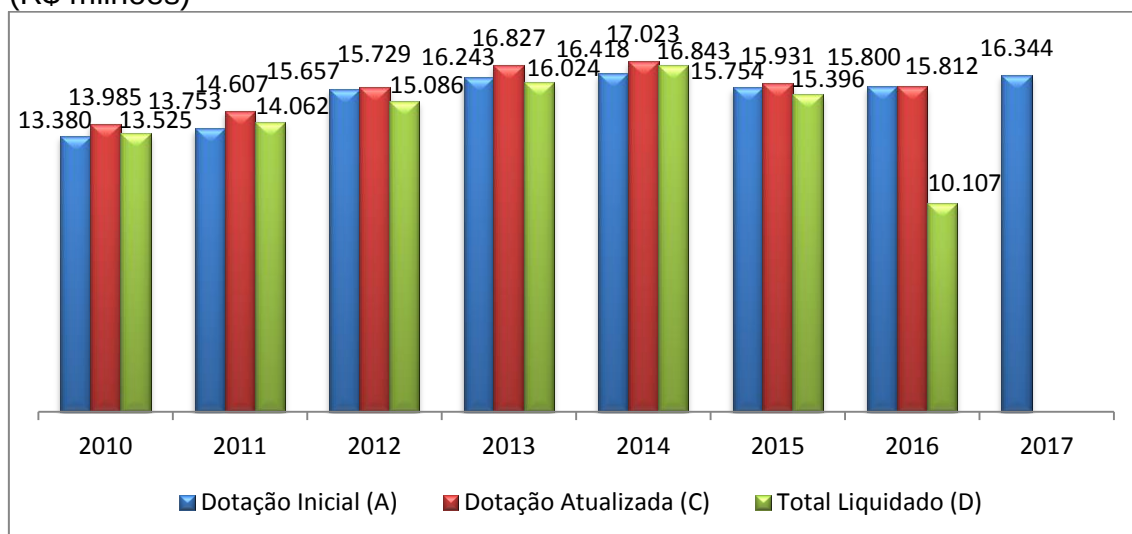
Ano	Dotação Inicial (A)	Incremento de Dotação (B)	Dotação Atualizada (C)	Total Liquidado (D)	% Incremento de Dotação (B/A)
2010	13.380.172	604.717	13.984.889	13.525.304	4,52
2011	13.753.361	854.133	14.607.495	14.061.709	6,21
2012	15.656.959	71.870	15.728.829	15.085.790	0,46
2013	16.242.662	584.351	16.827.014	16.023.564	3,60
2014	16.417.524	605.756	17.023.280	16.842.687	3,69
2015	15.754.173	176.707	15.930.880	15.395.552	1,12
2016 ¹²	15.799.567	11.978	15.811.545	10.106.590	0,08
2017	16.344.300	-	-	-	-

Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, Disponíveis no Portal da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco.
Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016.

¹² Os dados de 2016 se referem até o mês de agosto.



Gráfico 15 – Execução das despesas com pessoal e encargos por exercício (R\$ milhões)



Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, Disponíveis no Portal da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco
Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016.

Como se observa nos dados apresentados, Pernambuco vem executando na sua quase totalidade as despesas com pessoal, com média de aproveitamento de 96,63% da dotação atualizada no período de 2010 a 2015. Em relação a 2016, até o mês de agosto, a execução é de 63,9% da dotação atualizada.

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

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



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

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

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

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

Tabela 26 – Percentual de todas as despesas líquidas com pessoal do estado sobre RCL (R\$ milhares)

Ano	Despesa Líquida com Pessoal	RCL	% RCL
2005	6.194.524	11.781.278	52,58
2006	6.846.323	13.382.788	51,16
2007	7.287.301	14.393.454	50,63
2008	8.165.748	16.389.994	49,82
2009	8.890.407	16.677.049	53,31
2010	9.541.727	18.430.736	51,77
2011	10.165.784	20.252.601	50,19
2012	10.922.139	20.528.131	53,21
2013	11.416.326	21.320.930	53,55
2014	11.861.560	21.554.494	55,03
2015	11.550.958	20.713.382	55,77



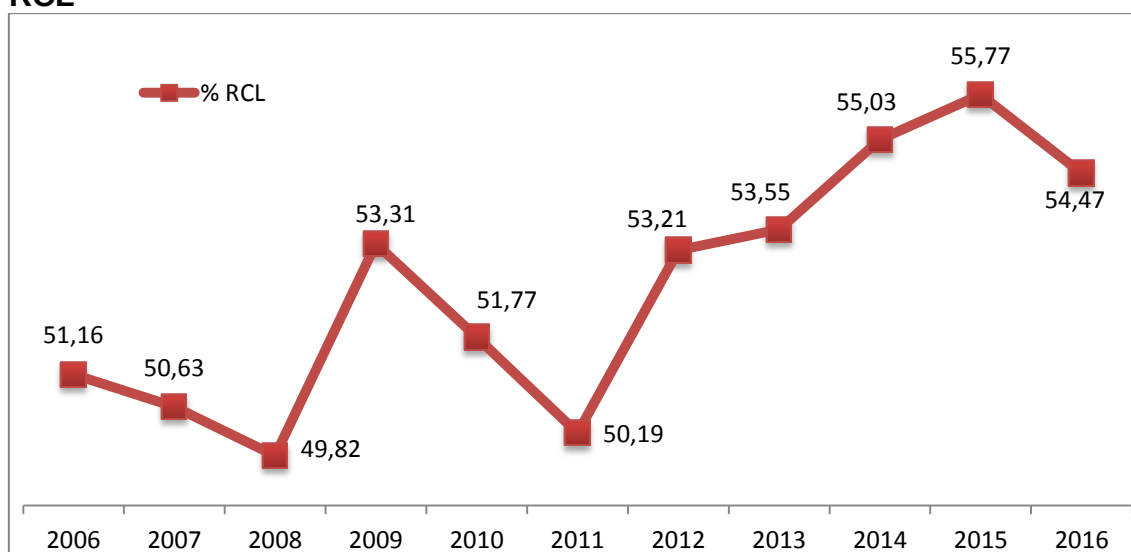
Tabela 26 – Percentual de todas as despesas líquidas com pessoal do estado sobre RCL (R\$ milhares)

Ano	Despesa Líquida com Pessoal	RCL	% RCL
2016 ¹³	11.029.134	20.246.298	54,47

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

Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016.

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



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

Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016.

O gráfico demonstra que houve uma tendência ao crescimento de gastos com pessoal em relação à receita corrente líquida no período de 2012 a 2015. Porém, em 2016, houve uma queda do indicador, atingindo 54,47% na apuração referente ao período setembro/2015 a agosto/2016, conforme publicado no Relatório de Gestão Fiscal do 2º Quadrimestre.

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

¹³ Os dados de 2016 se referem até o mês de agosto.



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

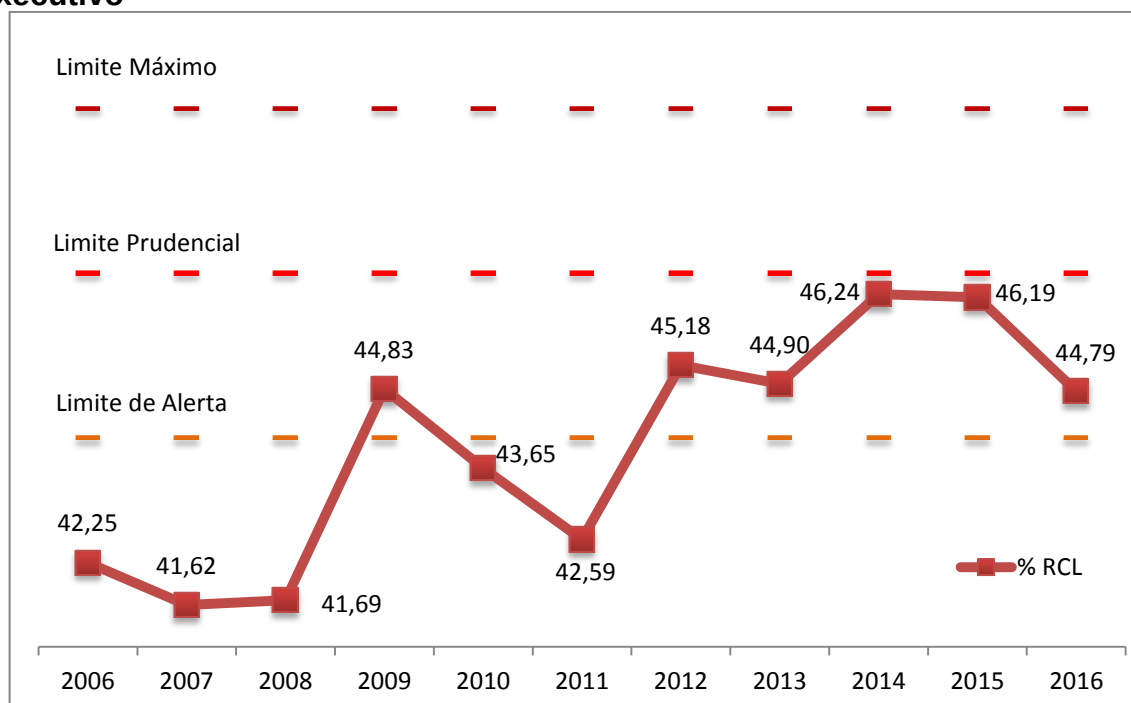
Tabela 27 – Percentual de despesas líquidas com pessoal sobre RCL (R\$ milhares)
Poder Executivo

Ano	Despesa Líquida com Pessoal	RCL	% RCL
2005	5.097.629	11.781.278	43,27
2006	5.654.292	13.382.788	42,25
2007	5.990.455	14.393.454	41,62
2008	6.833.062	16.389.994	41,69
2009	7.475.965	16.677.049	44,83
2010	8.044.709	18.430.736	43,65
2011	8.626.436	20.252.601	42,59
2012	9.275.190	20.528.131	45,18
2013	9.573.869	21.320.930	44,90
2014	9.966.412	21.554.494	46,24
2015	9.567.452	20.713.382	46,19
2016 ¹⁴	9.069.172	20.246.298	44,79

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

Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016.

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



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

Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016.

¹⁴ Os dados de 2016 se referem até o mês de agosto.



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

Como se pode observar, os gastos com pessoal chegaram muito próximos ao limite prudencial estabelecido na LRF, no âmbito do Poder Executivo do estado de Pernambuco, nos exercícios de 2014 e 2015. Outro aspecto importante é que, de 2012 até agosto de 2016, o Poder Executivo está acima do limite de alerta.

4.2 Juros e encargos da dívida

De acordo com o MTO 2016, classificam-se como “Juros e Encargos da Dívida” as despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária. As despesas fixadas no PLOA 2017 para gastos com juros e encargos da dívida são equivalentes a R\$ 550,89 milhões, o que corresponde a uma queda de 54,36 milhões (equivalente a 8,98% negativos) em relação à Lei Orçamentária Anual de 2016. Tal grupo de despesas equivale a apenas 1,73% da dotação total prevista no PLOA 2017.

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

Tabela 28 – Evolução das Dotações de Juros e Encargos da Dívida (R\$ – 2010 a 2017 milhares)

Ano	Dotação Inicial (A)	Incremento de Dotação (B)	Dotação Atualizada (C)	Total Liquidado (D)	% Execução (D/C)	% Incremento de Dotação (B/A)
2010	422.557	3.683	426.240	407.689	95,65	0,87
2011	403.571	51.075	454.647	433.847	95,43	12,66
2012	496.213	296	496.509	483.914	97,46	0,06
2013	402.571	175.179	577.749	573.911	99,34	43,51
2014	459.569	178.842	638.411	629.279	98,57	38,92
2015	542.711	129.587	672.298	667.359	99,27	23,88
2016 ¹⁵	605.250	-73.533	531.717	345.852	65,04	-12,15
2017	550.887	-	-	-	-	-

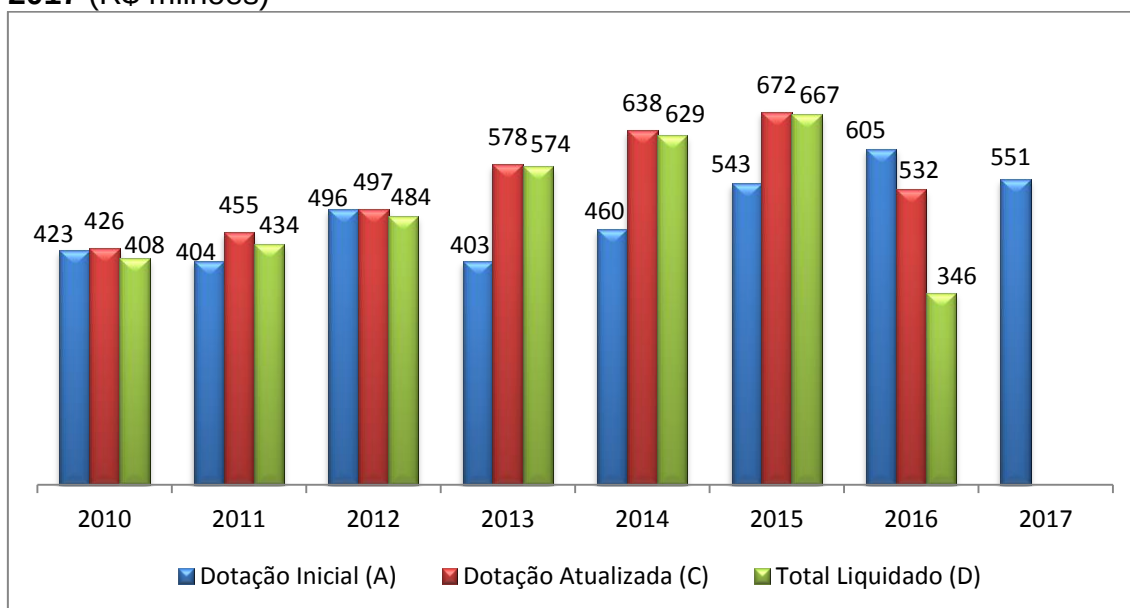
Fonte: RREOs, Disponíveis no Portal da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco e Anexos do PLOA 2017.

Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016.

¹⁵ Os dados de 2016 se referem até agosto de 2016.



Gráfico 18 – Evolução das dotações de juros e encargos da dívida – 2010 a 2017 (R\$ milhões)



Fonte: RREOs disponíveis no Portal da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco e Anexos do PLOA 2017.

Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016.

A partir dos dados apresentados, pode-se concluir que o estado aumentou as dotações destinadas aos Juros e Encargos da Dívida entre os anos de 2013 a 2016. O PLOA 2017 prevê uma queda nesse tipo de despesa quando comparado a 2016. A queda pode ser ainda maior caso haja a aprovação do Projeto de Lei Federal nº 257, que trata da renegociação da dívida dos estados com a União.

No mais, o ano de 2016 foi o único exercício em que houve redução da dotação inicial, indicando que a projeção definida no PLOA 2017 está condizente com a realidade atual.

4.3 Outras despesas correntes

O item “Outras Despesas Correntes” apresentou uma redução de 19,80% em 2017 em relação à dotação fixada na LOA 2016. Segundo o MTO 2016, este grupo de despesas representa os gastos orçamentários com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, e outros dispêndios da categoria econômica “Despesas Correntes” não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.



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

Tabela 29 – Evolução das Dotações de Outras Despesas Correntes – 2009 a 2017

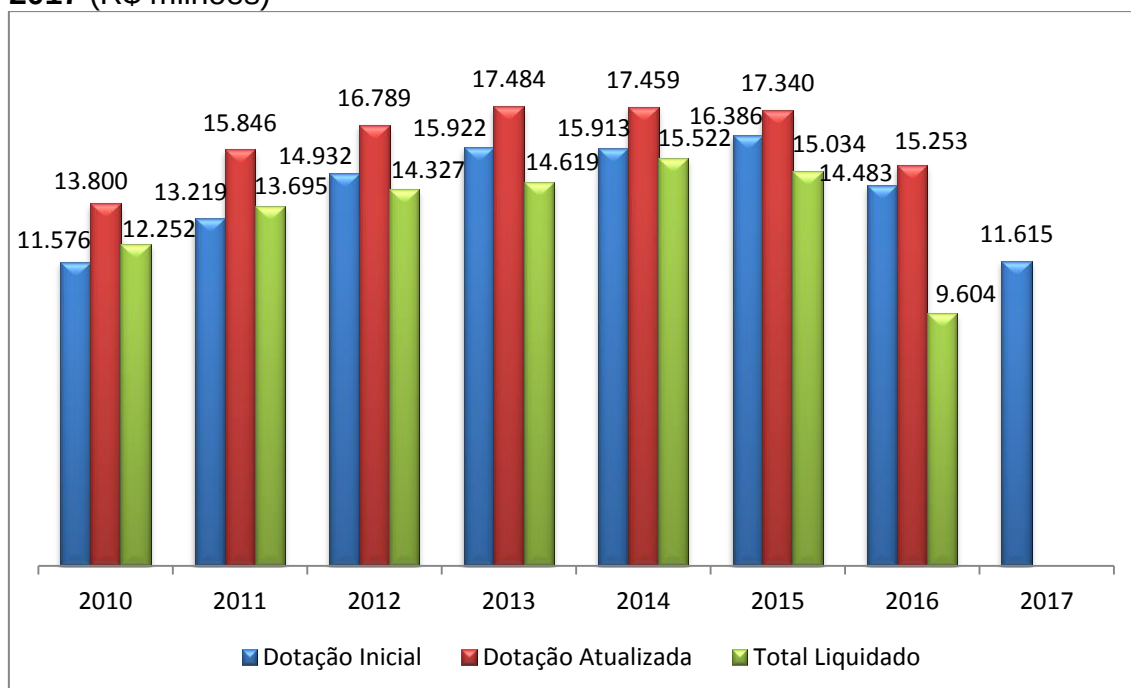
(R\$ milhares)

Ano	Dotação Inicial (A)	Incremento de Dotação (B)	Dotação Atualizada (C)	Total Liquidado (D)	% Execução (D/C)	% Incremento de Dotação (B/A)
2009	10.433.282	1.535.960	11.969.242	10.507.551	87,79	14,72
2010	11.576.466	2.223.573	13.800.038	12.252.395	88,79	19,21
2011	13.219.486	2.626.144	15.845.630	13.694.550	86,42	19,87
2012	14.932.020	1.856.821	16.788.841	14.327.278	85,34	12,44
2013	15.921.554	1.562.930	17.484.483	14.618.653	83,61	9,82
2014	15.912.681	1.546.662	17.459.343	15.521.928	88,90	9,72
2015	16.385.742	953.827	17.339.568	15.033.736	86,70	5,82
2016 ¹⁶	14.482.933	769.890	15.252.822	9.603.522	62,96	5,32
2017	11.615.190	-	-	-	-	-

Fonte: RREOs disponíveis no Portal da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco e Anexos do PLOA 2017.

Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016.

Gráfico 19 – Evolução das dotações de outras despesas correntes – 2010 a 2017 (R\$ milhões)



Fonte: RREOs disponíveis no Portal da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco e Anexos do PLOA 2017.

Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016.

Observa-se uma elevada execução das dotações previstas para o grupo “Outras Despesas Correntes”, no decorrer dos exercícios analisados. Outro aspecto

¹⁶ Os dados de 2016 se referem até agosto de 2016.



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

relevante é a necessidade de aumento de dotação em todos os exercícios analisados, mesmo com o aproveitamento abaixo de 90% em todos os anos analisados.

4.5 Investimentos

Segundo o Manual Técnico de Orçamento 2016 da Secretaria de Orçamento Federal, investimentos são despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

O total da dotação destinada a investimentos sofreu redução de 6,09% no PLOA 2017 quando comparado à LOA 2016. O montante fixado como despesas com investimentos do orçamento fiscal¹⁷ do estado de Pernambuco, bem como sua respectiva execução nos últimos anos, encontram-se na tabela seguinte:

Tabela 30 – Despesas com Investimentos – 2010 a 2017

(R\$ milhares)

Ano	Dotação Inicial (A)	Incremento de Dotação (B)	Dotação Atualizada (C)	Total Liquidado (D)	% Execução (D/C)	% Incremento de Dotação (B/A)
2009	3.390.237	-184.705	3.205.532	1.751.782	54,65	-5,45
2010	2.796.637	2.324.938	5.121.575	2.631.473	51,38	83,13
2011	4.035.437	2.294.873	6.330.310	2.671.127	42,20	56,87
2012	4.023.869	3.231.462	7.255.332	3.015.020	41,56	80,31
2013	6.676.041	861.498	7.537.540	3.546.724	47,05	12,90
2014	3.974.746	586.074	4.560.820	2.967.328	65,06	14,74
2015	3.499.435	113.268	3.612.703	1.124.283	31,12	3,24
2016	2.171.206	601.274	2.772.479	669.371	24,14	27,69
2017	2.038.875	-	-	-	-	-

Fonte: RREO 2009 a 2016 e PLOA 2017.

Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016.

Executado 2016 – Valores acumulados de Janeiro a Agosto.

¹⁷ Constituição do Estado de Pernambuco

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

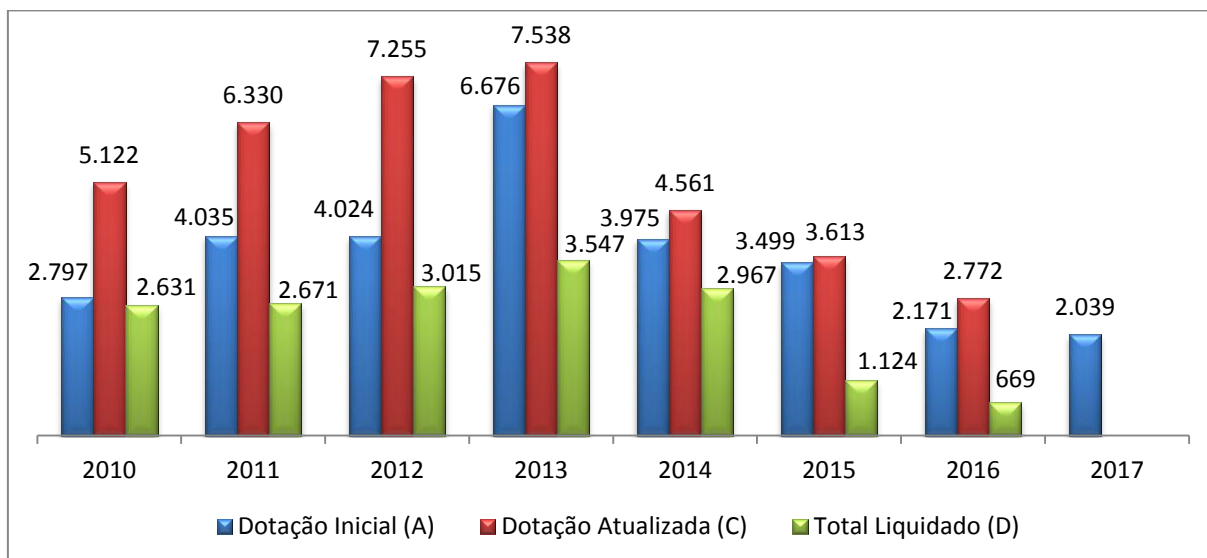
I - o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

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

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



Gráfico 20 – Valores das despesas com investimentos (Previstos X Executados - 2010 a 2017)
(R\$ milhões)



Fonte: RREO - 2010 a 2016 e PLOA 2017.

Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016.

Executado 2016 – Valores acumulados de Janeiro a Agosto.

Os dados apresentados indicam que houve baixo aproveitamento das dotações destinadas a investimentos nos últimos anos, com uma média de 47,57% entre 2009 e 2015. O exercício de 2016 também tende a ter baixa utilização desse tipo de despesa, tendo em vista que até agosto foram liquidadas apenas 24,14% da dotação atualizada.

Outro tipo de investimento do poder público previsto na Lei Orçamentária está contido no orçamento de investimentos das empresas estatais¹⁸ **não dependentes**¹⁹, que traz demonstrativo à parte das informações pertinentes ao orçamento fiscal.

¹⁸ Constituição do Estado de Pernambuco:

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

[...]

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

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

¹⁹ Lei Complementar Federal nº 101/2000 (LRF):

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

[...]

III - **empresa estatal dependente**: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;



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

As estatais são empresas públicas e sociedades de economia mista das quais o estado de Pernambuco possua controle, ou seja, são instituições cuja maior parte do capital social pertença a uma entidade pública.

Os valores dotados e a respectiva execução no período de 2009 a 2017 estão constantes no quadro seguinte:

Tabela 31 – Despesas com Investimentos das Empresas - 2009 a 2017

(R\$
milhares)

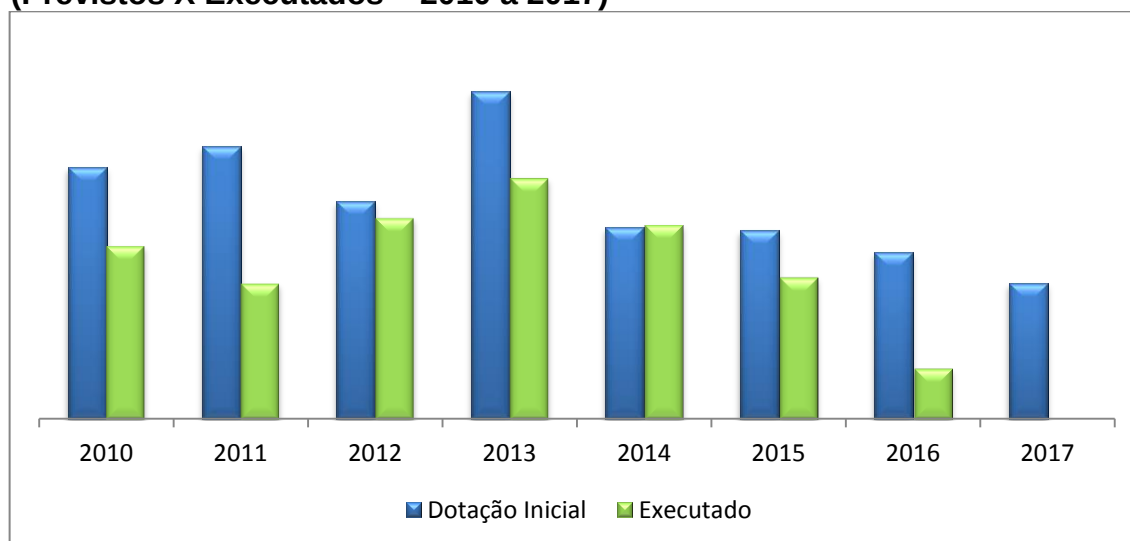
Exercício	Dotação Inicial	% Variação	Executado	% Executado
2009	3.074.393	-	1.618.353	52,64
2010	2.325.799	-24,35	1.604.017	68,97
2011	2.518.094	8,27	1.256.651	49,90
2012	2.013.374	-20,04	1.862.702	92,52
2013	3.029.100	50,45	2.228.961	73,58
2014	1.772.882	-41,47	1.797.802	101,41
2015	1.742.972	-1,69	1.313.619	75,37
2016	1.536.955	-11,82	470.862	30,64
2017	1.256.531	-18,25	-	-

Fonte: LOA's 2009 a 2016, PLOA 2017, Balanços Gerais de Pernambuco de 2009 a 2015 e Relatórios Resumidos do Orçamento de Investimentos publicados no Diário Oficial em 2016.

Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016.

Executado 2016 – Valores acumulados de Janeiro a Agosto.

Gráfico 21 – Valores das despesas com investimentos das empresas (Previstos X Executados – 2010 a 2017)



Fonte: LOA's 2009 a 2016, PLOA 2017, Balanços Gerais de Pernambuco de 2009 a 2015 e Relatórios Resumidos do Orçamento de Investimentos publicados no Diário Oficial em 2016.

Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016.

Executado 2016 – Valores acumulados de Janeiro a Agosto.



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

No tocante ao orçamento de investimentos das empresas, não foi possível encontrar os valores referentes aos créditos adicionais abertos ou às dotações atualizadas. Sendo assim, a análise se limitou a comparar a variação da fixação da despesa entre orçamentos de anos subsequentes e a sua execução.

Da tabela acima, destaca-se que a dotação inicial das despesas de investimentos das empresas de 2017 equivale a R\$ 1,26 bilhão, correspondente a uma queda de 18,25% da despesa fixada na LOA 2016.

Outro ponto relevante trata da tendência de queda das dotações no período 2014-2017, o que levou a um decréscimo dos valores de execução no entre 2014 e 2015.

4.6 Inversões Financeiras

Nos termos do Manual Técnico de Orçamento 2015 da Secretaria de Orçamento Federal, “inversões financeiras” são despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo.

O PLOA 2017 acresceu 24,58% às dotações decorrentes desse tipo de despesa em comparação À LOA 2016. Objetivando explicar as dotações orçamentárias da despesa com inversões financeiras no orçamento fiscal estadual, e também, sua correspondente execução, produziram-se os demonstrativos abaixo:

Tabela 32 – Despesas com inversões financeiras – 2009 a 2017 R\$ (milhares)

Ano	Dotação Inicial (A)	Incremento de Dotação (B)	Dotação Atualizada (C)	Total Liquidado (D)	% Execução (D/C)	% Incremento de Dotação (B/A)
2009	432.531	1.335.318	1.767.849	1.196.336	67,67	308,72
2010	737.062	748.917	1.485.980	826.752	55,64	101,61
2011	1.137.311	196.355	1.333.666	736.738	55,24	17,26
2012	1.125.512	240.408	1.365.920	808.288	59,18	21,36
2013	1.839.281	-358.284	1.480.998	1.093.815	73,86	-19,48
2014	851.975	-81.632	770.343	663.840	86,17	-9,58
2015	613.218	-60.634	552.584	314.700	56,95	-9,89
2016	413.206	581	413.787	194.120	46,91	0,14



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

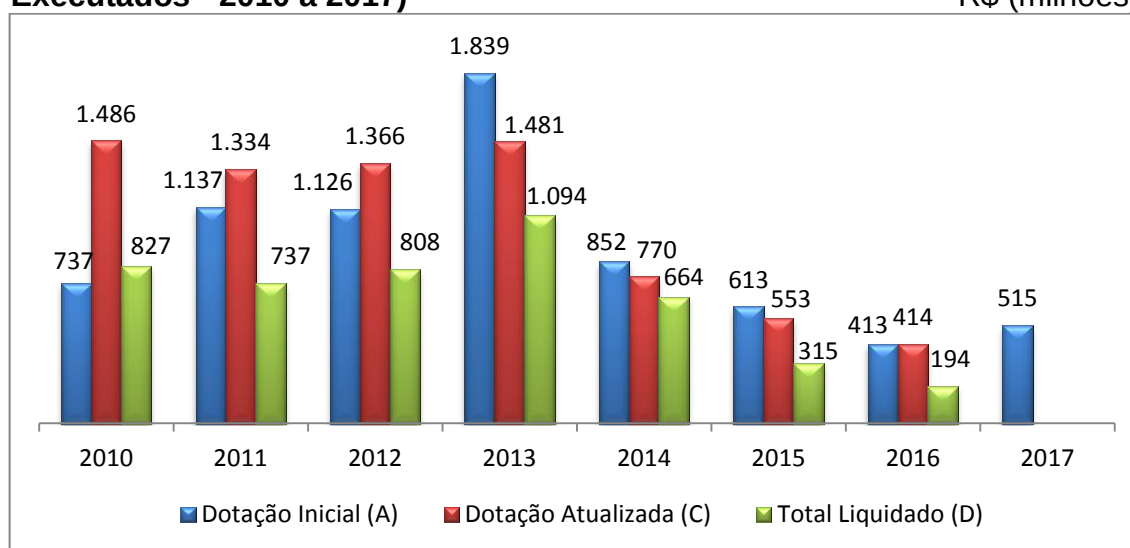
Ano	Dotação Inicial (A)	Incremento de Dotação (B)	Dotação Atualizada (C)	Total Liquidado (D)	% Execução (D/C)	% Incremento de Dotação (B/A)
2017	514.760	-	-	-	-	-

Fonte: RREOs 2009 a 2016 e PLOA 2017.

Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016.

Executado 2016 – Valores acumulados de janeiro a agosto.

Gráfico 22 – Valores das despesas com inversões financeiras (Previstos X Executados - 2010 a 2017) R\$ (milhões)



Fonte: RREOs 2010 a 2015 e PLOA 2016.

Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016.

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

Os dados acima indicam que houve baixo aproveitamento das dotações destinadas ao grupo de despesa ora em análise. O estado de Pernambuco apresentou uma média de 64,96% de utilização da dotação atualizada no período 2009 a 2015, evidenciando dificuldades na execução dos gastos destinados a inversões financeiras.

4.7 Amortização da Dívida

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



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

Com a finalidade de realizar uma análise do planejamento e execução das despesas com amortização da dívida no Estado, assim como sua execução, elaborou-se então a tabela a seguir:

Tabela 33 – Despesas com amortização da dívida – 2009 a 2017 (R\$ milhares)

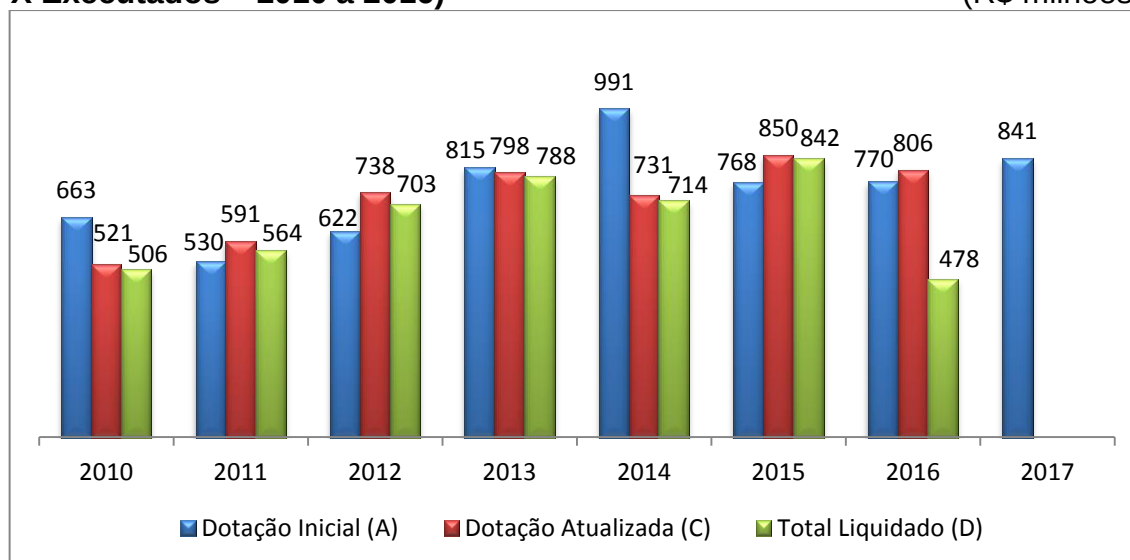
Ano	Dotação Inicial (A)	Incremento de Dotação (B)	Dotação Atualizada (C)	Total Liquidado (D)	% Execução (D/C)	% Incremento de Dotação (B/A)
2009	799.715	40.992	840.707	818.221	97,33	5,13
2010	663.350	-142.591	520.759	505.714	97,11	-21,50
2011	530.000	61.041	591.041	563.774	95,39	11,52
2012	621.819	116.012	737.831	703.381	95,33	18,66
2013	814.596	-16.653	797.943	788.384	98,80	-2,04
2014	990.624	-259.330	731.293	714.210	97,66	-26,18
2015	768.385	81.502	849.887	841.787	99,05	10,61
2016	770.439	35.404	805.842	477.505	59,26	4,60
2017	841.291	-	-	-	-	-

Fonte: RREOs 2009 a 2016 e PLOA 2017.

Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016.

Executado 2016 – Valores acumulados de Janeiro a Agosto.

Gráfico 23 – Valores das despesas com amortização da dívida (Previstos X Executados – 2010 a 2016) (R\$ milhões)



Fonte: RREOs 2010 a 2015 e PLOA 2017.

Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016.

Executado 2016 – Valores acumulados de Janeiro a Agosto.

Os dados apresentados informam que houve uma elevada execução das dotações destinadas à amortização da dívida no período 2010-2015, com uma



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

média de 97,22%. Porém, considerando aumento ou redução, houve uma média de alteração de 15,08% no mesmo período.

O gráfico 23 também indica que houve uma tendência ao crescimento de pagamento de dívidas pelo estado no período de 2011 a 2014. Em 2016, os valores da dotação inicial aproximaram-se daqueles fixados em 2015.

O PLOA 2017 apresenta o incremento de 9,20% na fixação dos dispêndios destinados à amortização de dívidas do Estado. Esse aumento parece estar mais condizente com a dotação atualizada dos exercícios de 2015 e 2016, quando foi necessária a elevação do planejamento inicial das respectivas leis orçamentárias.

5. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS PARA EDUCAÇÃO E SAÚDE

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

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

5.1 Educação

No âmbito estadual, o art. 212 da Constituição da República estabelece que, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos devem ser aplicados em educação:

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

Conforme se depreende do quadro de recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), incluso no PLOA 2017, a configuração das despesas se encontra da seguinte maneira:



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

Tabelas 34 – Valores previstos para aplicações em MDE – 2017 (R\$ 1,00)

FONTES	VALORES	APLICAÇÕES	VALORES
RECEITA DO TESOURO	21.696.776.100	UNIVERSIDADE DE PERNAMBUCO - UPE	173.734.600
DEDUÇÕES	3.904.671.250	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO	1.289.094.800
DIFERENÇA PARA A BASE DE CÁLCULO	17.792.104.850	ENCARGOS GERAIS DO ESTADO	71.006.900
		SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	11.510.400
		SECRETARIA DE DEFESA SOCIAL	20.912.000
		DEDUÇÃO PARA O FUNDEB	3.292.415.500
MÍNIMO LEGAL (25,00%)	4.448.026.213	TOTAL DE APLICAÇÃO (27,31%)	4.858.674.200

Fonte: PLOA 2017

Vê-se, portanto, que o governo do estado de Pernambuco fixou uma meta de execução de despesas com MDE de 27,31%, acima do limite de legal de 25,00%.

Acerca das aplicações, a Secretaria de Educação e a dedução para o Fundeb, ambas, concentram 94,29% dos recursos previstos para MDE.

É importante demonstrar a evolução dos recursos aplicados no mínimo constitucional em educação ao longo do tempo, conforme quadro a seguir:

Tabela 35 – Percentual previsto e executado de despesas com MDE (R\$ milhares)

ANO²⁰	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	EXECUTADO	% EXECUÇÃO	DESPESAS PARA FINS DE LIMITE	RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS	% LIMITE
2010	3.692.397	4.633.710	3.996.092	86,24	4.155.842	15.510.465	26,79
2011	3.616.400	4.270.688	3.855.120	90,27	4.518.660	17.411.391	25,95
2012	4.030.456	4.952.054	4.363.578	88,12	4.808.354	17.434.968	27,58
2013	4.702.185	5.124.411	4.198.448	81,93	4.962.826	18.101.296	27,42
2014	4.834.143	4.968.580	4.685.938	94,31	5.423.425	18.505.783	29,31
2015	4.497.274	4.274.838	3.821.891	89,40	4.617.305	17.344.909	26,62
2016	4.095.601	4.237.085	3.717.442	87,74	2.869.606	11.420.393	25,13
2017	4.858.674	-	-	-	-	-	-

Fonte: RREOs 2010 a 2016 e PLOA 2017

Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016

Executado 2016 – Valores acumulados de Janeiro a Agosto

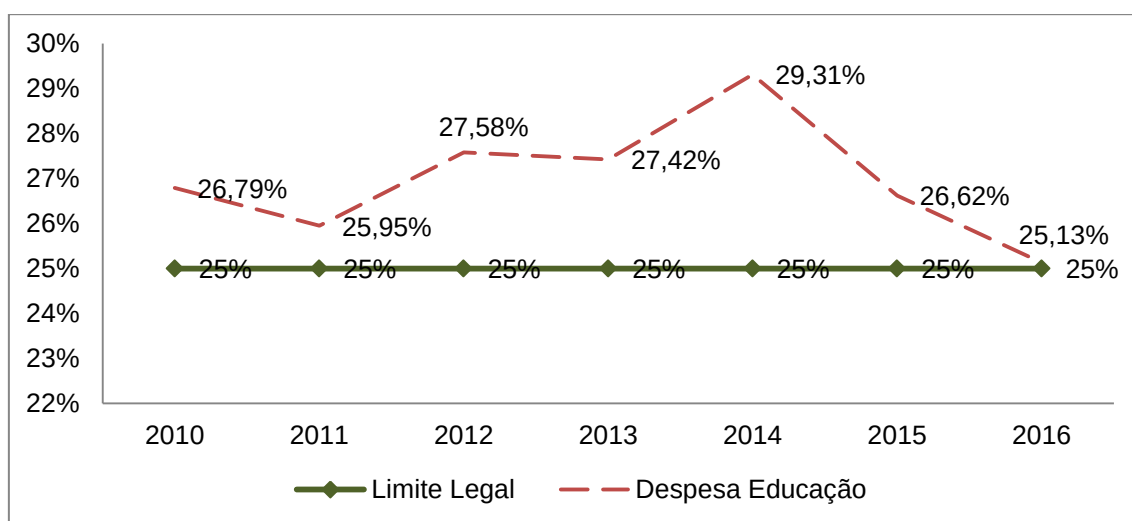
²⁰ Os valores referentes a 2016 consideram o relatório mais recente disponibilizado, referente ao bimestre julho-agosto.



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

Conforme gráfico abaixo, ao longo do período analisado, o ente público vem cumprindo o limite constitucional de educação (25%). Destaca-se, ainda, que, segundo os dados analisados (janeiro a agosto de 2016), o governo do Estado está cumprindo, no exercício 2016 (25,13%), o limite constitucional de educação.

Gráfico 24 – Limite Legal e Despesa com Educação



Fonte: RREOs 2010 a 2016.

Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016

Os valores referentes a 2016 consideram o relatório mais recente disponibilizado, referente ao bimestre julho-agosto.

O PLOA 2017 também trouxe o demonstrativo dos recursos do Fundeb, com os órgãos responsáveis por sua aplicação:

Tabelas 36 – Valores previstos para o FUNDEB – 2017

(R\$ 1,00)

FONTES	VALORES
RECEITA DO TESOURO	2.120.434.100
DEDUÇÕES	0
DIFERENÇA PARA A BASE DE CÁLCULO	2.120.434.100
MÍNIMO LEGAL (100,00%)	2.120.434.100

APLICAÇÕES	VALORES
DISTRITO ESTADUAL DE FERNANDO DE NORONHA	324.500
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO	2.120.109.600
-	-
TOTAL DE APLICAÇÃO (100,00%)	2.120.434.100

Fonte: PLOA 2017



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

Tendo em vista que a dotação inicial de aplicações em MDE está estimada em R\$ 4.858.674.000 (PLOA 2017), verifica-se que 43% do financiamento dessas ações se dá por meio de recursos do Fundeb, o que demonstra sua alta participação no custeio do setor de educação.

Verifica-se também que 99,98% do montante dos recursos do Fundeb serão aplicados pela Secretaria de Educação.

Sobre a aplicação dos recursos do Fundeb, vale mencionar a Lei 11.494/07 que trata da temática:

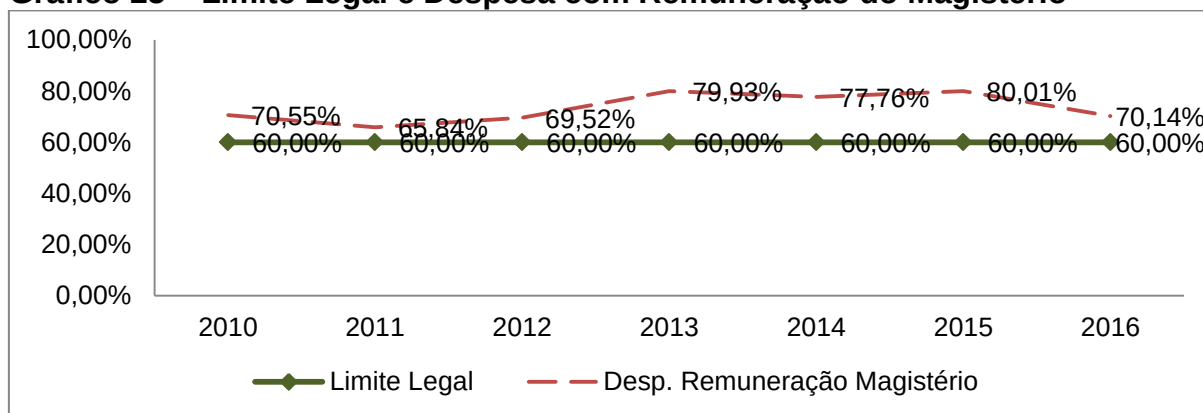
Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. (grifo nosso).

De acordo com o gráfico abaixo, elaborado com base em informações extraídas dos RREOs (2010 a 2016), o ente governamental, ao longo dos exercícios analisados, vem respeitando o art. 22 da Lei 11.494/07:

Gráfico 25 – Limite Legal e Despesa com Remuneração do Magistério



Fonte: RREOs 2010 a 2016.

Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016

Os valores referentes a 2016 consideram o relatório mais recente disponibilizado, referente ao bimestre julho-agosto.



5.2 Saúde

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

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

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

Atendendo aos dispositivos citados acima, extraiu-se do PLOA 2017 o demonstrativo de aplicação desses recursos, discriminados na tabela a seguir:

Tabelas 37 – Valores previstos para aplicações em ASPS – 2017 (R\$ 1,00)

FONTES	VALORES	APLICAÇÕES	VALORES
RECEITA DO TESOURO	21.696.776.100	FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE - FES - PE	2.531.145.600
DEDUÇÕES	3.904.671.250		
DIFERENÇA PARA A BASE DE CÁLCULO	17.792.104.850	-	-
MÍNIMO LEGAL (12,00%)	2.135.052.582	TOTAL DE APLICAÇÃO (14,47%)	2.574.434.700

Fonte: PLOA 2017

Assim, percebe-se que o governo planeja atender o limite constitucional, superando em 2,47% o valor mínimo a ser aplicado em saúde.

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

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



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

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

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

Art. 2º (...)

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

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

Tabela 38 – Percentual previsto e executado de despesas com ASPS (R\$ milhares)

ANO ²¹	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	EXECUTADO	% EXECUÇÃO	RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS	% LIMITE
2010	2.153.683	2.805.749	2.714.350	58,44	15.510.465	17,50
2011	2.284.899	2.862.603	2.738.260	64,14	17.411.391	15,73
2012	2.794.595	2.793.382	2.744.328	60,30	17.434.968	15,74
2013	2.951.886	2.874.751	2.707.526	94,18	18.101.296	14,96
2014	2.584.212	3.241.248	3.067.443	94,64	18.505.783	16,58
2015	2.675.059	2.968.123	2.816.212	94,88	17.344.909	16,24
2016	2.556.349	2.696.052	1.765.151	65,47	11.420.393	15,46
2017	2.574.435	-	-	-	-	-

Fonte: RREOs 2010 a 2016 e PLOA 2017

Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016

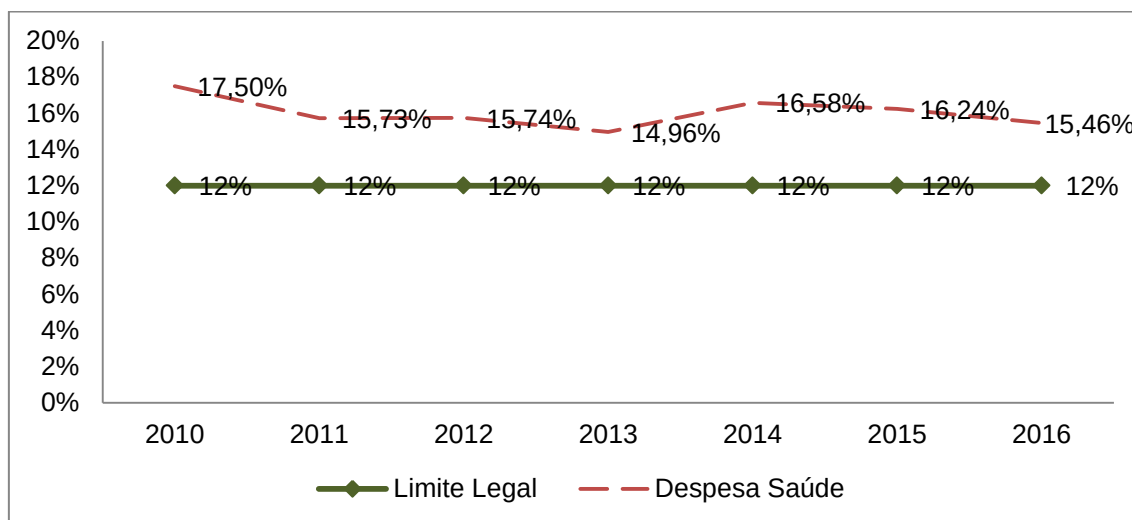
Na série apresentada no gráfico abaixo, percebe-se que o ente estadual vem cumprindo o limite constitucional de saúde (12%) ao longo dos anos. É importante citar, que, segundo os dados analisados (janeiro a agosto de 2016), a tendência é que o governo do estado atinja o limite constitucional de saúde, no término do

²¹ Os valores referentes a 2016 consideram o relatório mais recente disponibilizado, referente ao bimestre julho-agosto.



exercício 2016, pois, de acordo com os dados publicados até agosto/2016, o limite se encontra em 15,46%.

Gráfico 26 – Limite Legal e Despesa com Saúde



Fonte: RREOs 2010 a 2016.

Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2016

6. DESPESAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS

Para fins deste Boletim, serão consideradas despesas obrigatórias aquelas que os Poderes, o Ministério Público e o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco devem executar, por exigência legal ou constitucional. Considerou-se como despesas discricionárias, para elaboração do presente documento, aquelas que poderão sofrer limitação de empenho, ou seja, que poderão sofrer cortes caso seja necessário readequar o orçamento em virtude de frustração de arrecadação de receitas ou de aumento de despesas que possam dificultar o alcance das metas fiscais definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2017 – LDO 2017.

O art. 18 da LDO 2017 assim define as prioridades para limitação de empenho:

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



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

§ 1º No Poder Executivo, as limitações referidas no caput incidirão, prioritariamente, sobre os seguintes tipos de gasto:

- I - transferências voluntárias a instituições privadas;
- II - transferências voluntárias a municípios;
- III - despesas com publicidade ou propaganda institucional;
- IV - despesas com serviços de consultoria;
- V - despesas com treinamento;
- VI - despesas com diárias e passagens aéreas;
- VII - despesas com locação de veículos e aeronaves;
- VIII - despesas com combustíveis;
- IX - despesas com locação de mão de obra;
- X - despesas com investimentos, diretos e indiretos, observando-se o princípio da materialidade; e
- XI - outras despesas de custeio.

§ 2º Na hipótese de ocorrência do disposto no caput, o Poder Executivo comunicará aos demais Poderes, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público Estadual, e à Defensoria Pública, até o 25º (vigésimo quinto) dia subsequente ao final do bimestre, o montante que caberá a cada um na limitação de empenhamento e na movimentação financeira, calculado de forma proporcional à participação dos Poderes, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública no total das dotações financiadas com Recursos Ordinários, fixado na Lei Orçamentária Anual do exercício vigente desta LDO, excluídas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal de execução.

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

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

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

Assim, os grupos pertencentes às despesas de execução obrigatória são “pessoal e encargos sociais”, “amortização da dívida” e “juros e encargos da dívida”. Além dessas, foram consideradas como obrigatórias as seguintes despesas, incluídas no grupo “outras despesas correntes”:



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

Tabela 39 – Despesas Obrigatórias Constantes do Grupo Outras Despesas Correntes em 2017 (R\$ 1,00)

Elemento	Dotação PLOA 2017
Auxílio - Alimentação	337.504.530
Auxílio - Transporte	29.233.270
Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas	3.985.141.500
Indenizações e Restituições	187.233.910
Arrendamento Mercantil	30.000,00
Despesas de Exercícios Anteriores	24.505.500
Depósitos Compulsórios	1.193.100
Obrigações Tributárias e Contributivas	231.752.000
Outros Benefícios Assistenciais do servidor e do militar	98.047.900
Compensações ao RGPS	70.070.000
Pensões Especiais	24.100.000
Despesas Decorrentes de Contrato de Parceria Público-Privada – PPP, exceto Subvenções Econômicas, Aporte e Fundo Garantidor	6.800.000
Outras despesas correntes – Execução Obrigatória do Fundeb	283.951.895
Total	5.279.563.605

Fonte: Relatório de Detalhamento da Despesa por Elemento, emitido no e-fisco em 20/10/2016.

Em resumo, serão consideradas despesas de execução obrigatória, para fins deste trabalho:

Tabela 40 – Despesas Obrigatórias Fixadas no PLOA 2017

(R\$ 1,00)

Classificação	Dotação (PLOA 2017)
Pessoal e Encargos Sociais	16.319.460.200
Juros e Encargos da Dívida	550.886.600
Amortização de Dívidas	841.291.100
Outras Despesas Obrigatórias ²²	5.279.563.605
Total	23.016.041.305

Fonte: PLOA 2017 e Relatório de Detalhamento da Despesa por Elemento, emitido no e-fisco em 20/10/2016.

O PLOA 2017, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, inclui as despesas discricionárias nos montantes seguintes:

²² São outras despesas correntes que possuem vinculação legal.



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

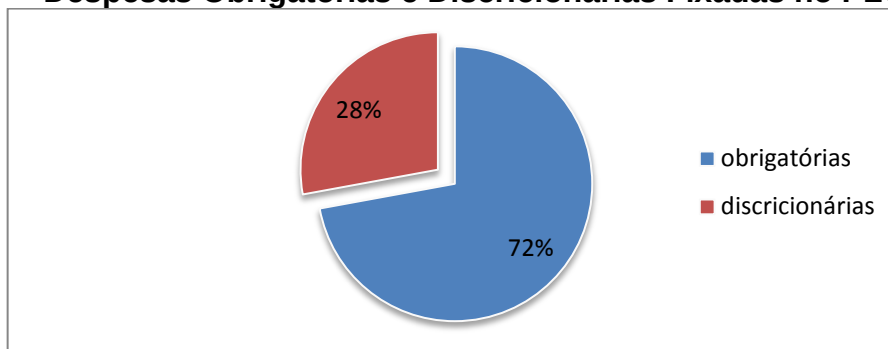
Tabela 41 – Despesas Discricionárias Fixadas no PLOA 2017
(R\$ 1,00)

Grupo de Despesas	Dotação (PLOA 2017)
Investimentos	2.038.875.100
Inversões Financeiras	514.760.400
Outras Despesas Discricionárias ²³	6.345.981.695
Total	8.899.617.195

Fonte: PLOA 2017 e Relatório de Detalhamento da Despesa por Elemento, emitido no e-fisco em 20/10/2016.

Desta forma, foram fixadas 71,71% de despesas obrigatórias no PLOA 2017, em detrimento de 28,29%, considerada discricionária para efeitos deste trabalho, como demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 27 – Despesas Obrigatórias e Discricionárias Fixadas no PLOA 2017



Fonte: PLOA 2017 e Relatório de Detalhamento da Despesa por Elemento, emitido no e-fisco em 20/10/2016.

Por fim, destaca-se que os limites constitucionais de distribuição de receitas, gasto com manutenção e desenvolvimento de ensino e ações de saúde não estão detalhados de forma suficiente no Projeto de Lei Orçamentária 2017, impossibilitando a análise conjunta dos limites constitucionais e as despesas de execução obrigatória classificadas de acordo com a sua natureza.

Sendo assim, os valores informados nesta seção correspondem a uma metodologia de cálculo adotada para identificar as despesas obrigatórias com base na classificação da natureza da despesa e na utilização dos recursos do Fundeb.

Marcelo Cabral e Silva
Consultor Geral

Cláudio Roberto de Barros Alencar²⁴
Consultor-chefe do Núcleo de Orçamento e Economia

²³ São outras despesas correntes que não possuem vinculação legal e a reserva de contingência.

²⁴ Consultores designados: Alexandre Torres Vasconcelos, André Pimentel Pontes, Ednilson da Silva Cardoso, Erick Bezerra de Souza e Mauro Soares Carneiro.