



Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO 2018 - BOLETIM INFORMATIVO



Assembleia Legislativa
do Estado de Pernambuco



BOLETIM INFORMATIVO Nº 11, DE 2017

Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018

Boletim Informativo sobre o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) do Estado de Pernambuco para o ano de 2018, encaminhado pelo Governador do Estado por meio da Mensagem nº 71/2017, de 1ª de agosto de 2017.

Consultor-Geral

Marcelo Cabral e Silva

Consultor-chefe do Núcleo de Orçamento e Economia

Cláudio Roberto de Barros Alencar

Consultores designados

Alexandre Torres Vasconcelos

André Pimentel Pontes

Augusto César Neves Lima Filho

Cilano Medeiros de Barros Correia Sobrinho

Ednilson da Silva Cardoso

Erick Bezerra de Souza

Guilherme Stor de Aguiar

Mauro Soares Carneiro



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	4
1. PRAZOS DO PLDO.....	4
2. PARÂMETROS ECONÔMICOS DO PLDO.....	5
3. RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA OS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO, O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFENSORIA PÚBLICA.....	9
4. DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS ÀS DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS.....	12
5. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS.....	13
6. EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA.....	16
6.1 Valor e destinação de emendas parlamentares impositivas.....	16
6.2 Destinação de recursos a entidades do setor privado.....	19
6.3 Destinação de recursos a Municípios inadimplentes com o Estado.....	21
6.4 Execução equitativa e inscrição em restos a pagar.....	21
6.5 Impedimentos de ordem técnica.....	23
6.6 Alteração de emendas.....	24
7. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS AO SETOR PRIVADO.....	25
8. TRANSPARÊNCIA.....	30
9. ANEXO I - METAS FISCAIS.....	30
9.1 Anexo de Metas Fiscais.....	30
9.1.1 Metas.....	31
9.2 Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior.....	36
9.3 Demonstrativo das metas anuais dos três exercícios anteriores.....	38
9.4 Avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS.....	41
9.4.1 Estatísticas da Base Cadastral.....	43
9.4.2 Projeções Atuariais.....	44
9.4.3 Fundo de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco – Funaprev e o Regime de Previdência Complementar.....	49
9.5 Estimativa e compensação da renúncia de receita.....	49
9.6 Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.....	50
9.7 Demonstrativo da estimativa das Parcerias Público-Privadas.....	52
10. ANEXO II - RISCOS FISCAIS.....	53



INTRODUÇÃO

A Consultoria Legislativa (Consuleg) da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (Alepe) apresenta, por meio deste Boletim Informativo, os principais aspectos relativos ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) 2018.

O PLDO é peça fundamental na gestão orçamentária, uma vez que no seu texto encontram-se definidas as metas e prioridades da administração pública estadual para o exercício subsequente, além de orientar a elaboração da lei orçamentária anual.

Este Boletim procura analisar o cenário econômico e fiscal projetado para o Estado de Pernambuco, a compatibilidade do texto legal com as exigências do ordenamento jurídico e as alterações legais propostas, em comparação com textos anteriores.

1. PRAZOS DO PLDO

O prazo para envio do PLDO ao Poder Legislativo é até o dia 1º de agosto e a devolução para sanção é até 31 de agosto do ano corrente, nos termos do inciso I, do § 1º, do artigo 124 da Constituição do Estado de Pernambuco. A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do PLDO, conforme § 2º, do artigo 124 da Constituição do Estado de Pernambuco.

Nos termos do artigo 254 da Resolução nº 905/2008, que institui o Regimento Interno da Alepe, o prazo para designação do relator e dos sub-relatores, pelo presidente da Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação (CFOT), bem como para apresentação de emendas, subemendas e substitutivos (inciso I) será de 10 dias úteis, contados da publicação do texto legal. Encerrado esse prazo, os relatores, em cinco dias úteis, emitirão parecer sobre todas as emendas, subemendas e substitutivos apresentados ao PLDO (inciso II).

Concluído o prazo previsto no art. 254, II, da Resolução nº 905/2008, os pareceres serão discutidos e votados na CFOT na reunião ordinária subsequente.



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

Cumpre salientar que o art. 254, § 2º, do Regimento Interno da Alepe estabelece que, para fins da estrita observância das datas-limite previstas na Constituição Estadual, o Presidente da Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação poderá modificar os prazos das etapas de tramitação das matérias orçamentárias no âmbito do colegiado.

Ressalte-se que, nos termos do art. 255, *caput*, do Regimento Interno, o pronunciamento da CFOT será conclusivo, exceto no caso de aprovação ou rejeição de emenda, subemenda ou substitutivo, que poderá ser submetido a Plenário, a requerimento de um terço dos deputados, desde que apresentado no prazo de dois dias úteis, após a publicação dos pareceres.

Por fim, a redação final do PLDO competirá exclusivamente à CFOT.

2. PARÂMETROS ECONÔMICOS DO PLDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é o documento responsável por estabelecer as diretrizes para a elaboração do Orçamento Estadual referente ao exercício seguinte. Ela define as metas e prioridades, orienta a elaboração do projeto, dispõe sobre alteração na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento.

Diante das atribuições que a LDO possui, portanto, faz-se importante analisar quais critérios econômicos foram adotados quando da elaboração da proposta. Nesse sentido, o Anexo de Metas Fiscais do PLDO de Pernambuco para 2018 esclarece que foram levadas em consideração “além do cenário fiscal vigente no Estado, as expectativas econômicas nacionais futuras, materializadas no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2018”.

Desse modo, são apresentados na Tabela 1 os principais parâmetros macroeconômicos da LDO da União (Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017), além da previsão de mercado publicada no Relatório Focus, elaborado pelo Banco Central do Brasil, em 4 de agosto de 2017.



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

Tabela 1 – Cenário Macroeconômico

Parâmetros	2017		2018	
	Boletim Focus ¹	LDO União ²	Boletim Focus	LDO União
PIB Brasil (% a.a.)	0,34	0,50	2,00	2,49
Taxa Selic - fim período (% a.a.)	7,50	9,30	7,50	9,00
IPCA - acumulado (% a.a.)	3,45	4,20	4,20	4,50
Câmbio - fim período (R\$/US\$)	3,25	3,30	3,40	3,40

Fonte: ¹ Relatório de Mercado Focus de 4 de agosto de 2017.

² Cenário macroeconômico de referência apresentado na LDO 2018 da União.

Como se pode inferir da tabela acima, o ano de 2017 tem registrado um arrefecimento da crise econômica, materializado, por um lado, no fim da sequência de oito trimestres de retração do Produto Interno Bruto (PIB) nacional¹, e, por outro, na manutenção das taxas de inflação em patamares bastante confortáveis abaixo da meta², o que tem permitido uma série de reduções na taxa básica de juros (Taxa Selic) desde outubro de 2016³.

Após apresentar uma queda no PIB de 4,2% em 2016 - resultado ainda pior que o desempenho do Brasil, cujo PIB teve uma retração de 3,6% - Pernambuco apresentou elevação de 0,7% no PIB do primeiro trimestre de 2017 comparado ao último trimestre de 2016 e de 1,4% quando se compara o primeiro trimestre deste ano com o mesmo período de 2016⁴.

É o primeiro indicador positivo para o PIB estadual depois de sete quedas consecutivas, conforme se depreende da tabela e do gráfico abaixo. Os principais setores responsáveis pela alta foram a Agropecuária e a Indústria, que apresentaram crescimento de 12,3% e 6%, respectivamente, enquanto o setor de

1 O 1º trimestre de 2017 registrou crescimento de 1% do PIB nacional ante os três meses anteriores, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O último resultado positivo havia sido registrado no 4º trimestre de 2014 perante os três meses antecedentes.

2 Após atingir o acumulado de 10,7% nos 12 meses encerrados em janeiro de 2016, o IPCA acumulado até julho de 2017 encontra-se em 2,71%, bem abaixo do centro da meta, que é de 4,5%.

3 A taxa Selic teve seu valor reduzido de 14,25% para 9,25% ao ano entre outubro de 2016 e agosto de 2017.

4 Dados referentes ao PIB nacional são de responsabilidade do IBGE, enquanto os dados referentes ao PIB estadual são divulgados pela Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa (Condepe/Fidem).



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

serviços - que representa mais de 75% da economia pernambucana - cresceu 0,6%, sempre se comparando o 1º trimestre de 2017 com o mesmo período de 2016.

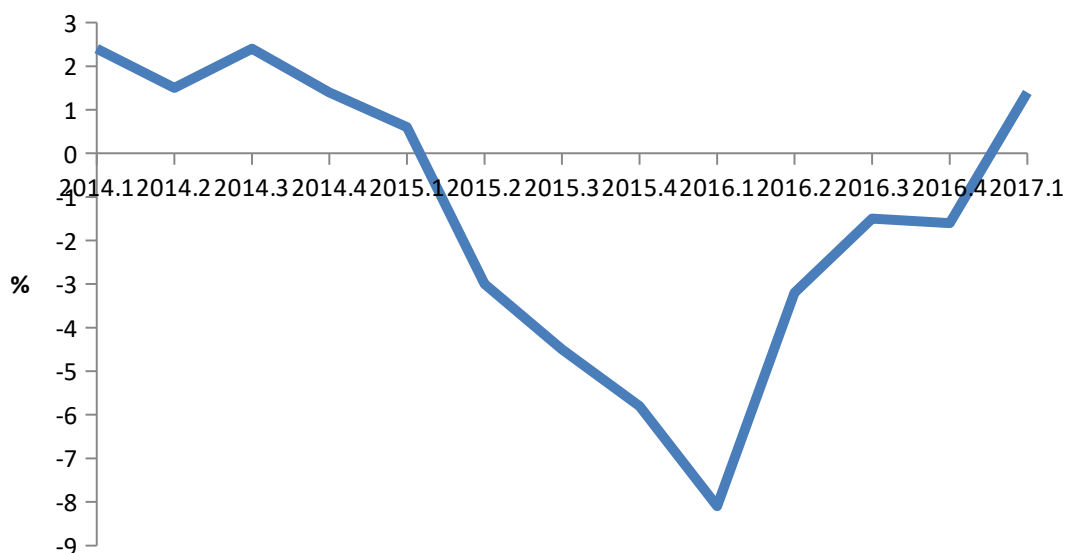
Tabela 2 – Desempenho do PIB de Pernambuco

	1º tri	2º tri	3º tri	4º tri
2014	2,4%	1,5%	2,4%	1,4%
2015	0,6%	-3,0%	-4,5%	-5,8%
2016	-8,1%	-3,2%	-1,5%	-1,6%
2017	1,4%	-	-	-

Fonte: Agência Condepe/Fidem.

*Base de comparação: mesmo trimestre do ano anterior.

Gráfico 1 - Desempenho do PIB de Pernambuco



Fonte: Agência Condepe/Fidem.

*Base de comparação: mesmo trimestre do ano anterior.

No caso da Agricultura, houve crescimento na produção de cana-de-açúcar, mandioca, feijão e milho. Na Indústria, o crescimento é explicado pelo desempenho positivo nos setores de produtos alimentícios (8,8%) e de equipamentos de transportes (57,1%). Vale ressaltar ainda o setor da construção civil: depois de 12 trimestres seguidos de queda, houve um crescimento de 2,8%, apontando para o início de recuperação do mercado imobiliário.

Devem-se interpretar tais resultados com cautela, pois têm como referência uma base de comparação muito deprimida, que foi o ano de 2016. Entretanto, é



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

preciso reconhecer que os dados sinalizam uma possível retomada do crescimento econômico, especialmente para 2018.

O PLDO 2018 retrata como esse cenário de recuperação gradual tem gerado reflexos ainda inconstantes nas contas estaduais no ano corrente, exigindo a manutenção de grande esforço para garantia do equilíbrio fiscal. Ele indica que algumas das principais receitas estaduais, como o ICMS, o IPVA e o FPE, apresentaram fracos resultados no primeiro semestre de 2017, comportamento que deve se manter no segundo semestre desse ano.

Após crescerem cerca de 8% nos dois primeiros bimestres do ano, as receitas de origem tributária (lastreadas principalmente nos recursos do ICMS e do IPVA) baixaram consideravelmente seu ritmo de crescimento, atingindo a marca de 4,7%⁵, fazendo o crescimento acumulado no primeiro semestre alcançar o patamar de 7%, em comparação com o mesmo período do ano anterior (entre 2011 e 2014, o crescimento médio foi de 12,2%).

O projeto de lei esclarece ainda que:

Para o segundo semestre a expectativa é de maior desaceleração, principalmente por conta de receitas extraordinárias realizadas no final de 2016, em especial as oriundas do Programa Especial de Recuperação de Créditos Tributários (PERC), que não deverão se repetir esse ano.

As receitas originárias de Transferências Correntes, lastreadas principalmente em recursos do FPE, têm tido um comportamento menos errático, mas com patamares de crescimento ainda muito tímidos. Essas receitas cresceram apenas 3,9% no primeiro semestre de 2017 (entre 2011 e 2014, o crescimento médio foi de 11,7%).

Mantido esse patamar de crescimento, o ano de 2017 poderá registrar uma receita menor que a de 2016. Deve-se considerar o ingresso extraordinário, naquele ano, da receita oriunda da cota constitucional de participação do Estado na arrecadação dos tributos cobrados sobre os recursos repatriados no âmbito do Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT).

⁵ Para efeitos de comparação, em 2016 esse número havia sido de 9,4%.



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

Nesse sentido, o ano de 2017 possui uma desvantagem em comparação aos dois exercícios anteriores: a não previsão de receitas extraordinárias no segundo semestre. Afinal, em 2016 foram registrados recursos extraordinários oriundos do PERC e do RERCT, ao passo que em 2015 houve a receita extraordinária originária da alienação da gestão da folha de pagamento dos servidores estaduais.

Adicionalmente, existe a expectativa da manutenção das receitas de Operações de Crédito em níveis bastante deprimidos, tendo em vista a continuidade da postura restritiva adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional no âmbito das negociações dos programas de ajuste fiscal dos estados.

Por outro lado, é esperada uma retomada mais consistente da atividade econômica a partir de 2018, como se pode depreender dos indicadores contidos na tabela 1. Prevê-se que a parcela mais severa da crise atual terá sido enfim superada, revertendo-se a sequência de variações negativas do PIB ocorridas em 2015 e 2016, com um crescimento mais consistente ao longo do ano de 2018.

Complementando esse quadro de reversão do atual cenário econômico, supõe-se a manutenção da inflação e, consequentemente, da taxa básica de juros da economia em patamares historicamente baixos. A redução da taxa de juros tem forte efeito indutor sobre a economia, uma vez que incentiva o aumento da atividade econômica.

Essa recuperação esperada para o exercício de 2018, entretanto, não deverá ser suficiente para evitar a ocorrência de déficits primários, tanto no caso da União, como no caso de Pernambuco. Conforme indica o PLDO em análise, está previsto um resultado primário negativo para 2018 da ordem de 0,47% das Receitas Primárias estimadas para o ano, com o retorno a um cenário de superávit primário apenas em 2019.

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



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

O art. 32 do PLDO 2018 estabelece a regra para o cálculo da fixação dos duodécimos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública, decorrentes da Fonte de Recursos nº 0101 – Recursos Ordinários da Administração Direta. Define ainda que a dotação total será disponibilizada na Lei Orçamentária Anual (LOA) das entidades e dos órgãos mencionados e será igual ao valor do montante fixado na LOA 2017 somado (em caso de créditos adicionais) ou subtraído (em caso de anulação de dotação) em decorrência das alterações realizadas até 31 de agosto de 2017.

Além disso, aplica-se à base de cálculo resultante o percentual do crescimento da receita líquida da Fonte de Recursos nº 0101, estimado pelo Poder Executivo para 2018. Frisa-se que, conforme dita o § 2º do art. 32 do PLDO 2018, durante a apuração da receita líquida da Fonte 0101, deve-se considerar o total da receita da respectiva fonte deduzido das transferências constitucionais aos municípios.

As receitas identificadas como “Recursos Ordinários - Administração Direta” são os valores arrecadados pelo ente federativo que não possuem destinação vinculada no momento de sua utilização. Nesse sentido, a 7ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) da STN⁶ define que são recursos de destinação ordinária as receitas arrecadadas que possuem o processo de alocação livre entre a origem e a aplicação de recursos, para atender a quaisquer finalidades.

Destaca-se que o montante fixado na LOA 2017 é o total de despesas definidas para o exercício corrente. No caso da Alepe, o valor foi de R\$ 485,28 milhões. Já os créditos adicionais são alterações no orçamento definido na LOA 2017, para acrescentar ou subtrair valores às dotações inicialmente fixadas. Esses créditos podem ser decorrentes de:

6 Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) - 7ª edição, publicado no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional no endereço <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mcasp>. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/563508/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Republica%C3%A7%C3%A3o+2017+06+02.pdf/3f79f96f-113e-40cf-bbf3-541b033b92f6>. Acesso: 09/08/2017. Página 136



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

- Superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior.
- Excesso de arrecadação.
- Anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei.
- Produto de operações de crédito autorizadas, de forma que, juridicamente, seja possível ao Poder Executivo realizá-las.
- Recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, fiquem sem despesas correspondentes, desde que haja prévia e específica autorização legislativa.
- Reserva de contingência prevista na LOA.

No caso do PLDO 2018 serão consideradas alterações orçamentárias na Fonte 0101 realizadas até 31 de agosto de 2017.

Uma observação importante é que, no caso de abertura de crédito adicional para aumento de dotação orçamentária, o § 1º do artigo 32 do PLDO 2018 não considera aqueles decorrentes de superávit financeiro ou de excesso de arrecadação da Fonte 0101.

Assim, o cálculo da dotação orçamentária para o exercício de 2018 para os Poderes Legislativo e Judiciário, para o Ministério Público, para o Tribunal de Contas e para a Defensoria Pública, será realizado da seguinte forma:

$$\text{Dotação Orçamentária 2018} = [\text{DTO2017} + \text{CA2017} - \text{AD2017}] \times [1 + \text{IA2018}]$$

DTO2017 → dotação orçamentária na LOA 2017.

CA2017 → créditos adicionais abertos em 2017, exceto os decorrentes de superávit financeiro e de excesso de arrecadação da Fonte 0101.

AD2017 → anulações de dotação realizadas em 2017.

IA2018 → índice de previsão de aumento da fonte de recursos nº 0101 realizada pelo Poder Executivo para 2018.

Por fim, as demais disposições referentes aos duodécimos reproduzem as normas da LDO 2017, exigindo cumprimento de outros dispositivos do PLDO 2018 quanto à programação orçamentária, e replicam o art. 129 da Constituição Estadual,



afirmando que os recursos correspondentes às dotações orçamentárias serão entregues até o dia 20 de cada mês.

4. DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS ÀS DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

As disposições relativas às despesas do Estado com pessoal e encargos sociais encontram-se detalhadas no capítulo V do PLDO 2018.

A Constituição Federal no art. 169, § 1º, inciso II estabelece o seguinte ditame:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, **só poderão ser feitas:**
II - **se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias**, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (grifos nossos)

A autorização específica da Constituição Federal dá-se de forma genérica no PLDO do Estado 2018 (art. 58, inciso I), que delega essa atribuição à lei estadual específica em cada caso.

Por outro lado, a LDO Federal de 2018 (art. 88), para atender ao supracitado dispositivo da Constituição brasileira, remete a autorização para um anexo específico da LOA Federal. Desse modo, o Anexo V da LOA Federal 2017 descreve as autorizações específicas para a criação ou provimento de cargos, contratações, alteração de estrutura e aumento de remuneração. Nos seus termos, as medidas previstas no § 1º da Constituição Federal só poderão ser implementadas se o projeto de lei estiver presente no Anexo V.

O Distrito Federal inova neste quesito, ao estabelecer na LDO do ano de 2017 que a autorização para a concessão de quaisquer vantagens, aumento de



remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alteração de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações a qualquer título respeitarão os montantes das quantidades e limites orçamentários estabelecidos em anexo discriminativo específico presente na própria LDO.

Depreende-se, assim, que o Estado de Pernambuco não possui, nem nas leis de diretrizes orçamentárias nem nas leis orçamentárias anuais, um capítulo ou anexo específico que explicita as autorizações em cada um dos Poderes, no que tange à concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, à criação de cargos, empregos e funções ou à alteração de estrutura de carreiras, bem como à admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título.

A experiência da União e do Distrito Federal sugere a possibilidade de avanço dos normativos orçamentários para a previsão de anexos específicos que dotam a unidade federativa de maior previsibilidade, transparência e capacidade de gestão.

5. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

A partir da leitura das disposições presentes da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), em conjunto com o art. 25 do PLDO 2018, define-se transferência voluntária como a transferência de recursos financeiros pelo Estado de Pernambuco a municípios, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, desde que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

O art. 25, § 5º do PLDO inviabiliza a utilização das transferências voluntárias nos casos de:

- a) Transferências constitucionais de receita tributária.
- b) Transferências destinadas a atender a situações de emergência e estado de calamidade pública, legalmente reconhecidas por ato governamental.
- c) Transferências para os municípios criados durante o exercício vigente desta LDO.



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

d) Transferências destinadas ao cumprimento de obrigações constitucionais ou legais privativas do Estado, mediante regime de cooperação com o município.

A LRF no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea “d” estabelece a necessidade de previsão de contrapartida orçamentária dos municípios para a realização da transferência de recursos. Define-se contrapartida como a parcela de contribuição do conveniente na realização do convênio, ou instrumento congênere, devendo a LDO atribuir essa colaboração, de acordo com a capacidade econômica do respectivo município.

Atendendo essa definição, o Estado de Pernambuco, no §2º do art. 25 do PLDO 2018, estabelece que a contrapartida dos municípios seja atendida por meio de recursos financeiros, estabelecidos em percentuais sobre o valor previsto nos convênios. É considerada a capacidade financeira da unidade beneficiada e seu Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, tendo como limites mínimos os percentuais indicados nas alíneas I a III, do §2º, do art. 25, podendo ainda ser reduzidos nos termos do § 3º, do art. 25 do PLDO.

A novidade principal presente no PLDO diz respeito à possibilidade de dispensa das exigências listadas no inciso IV, § 1º, do art. 25 da LRF, para realização das transferências voluntárias, nos casos de ações nas áreas de educação, saúde e assistência social, exceto quanto à exigência de prestação de contas de recursos anteriormente recebidos do ente transferidor e à previsão orçamentária da contrapartida.

Assim, os municípios podem receber transferências voluntárias destinadas à saúde, educação e assistência social mesmo que não comprovem:

- Adimplência em relação ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao Estado de Pernambuco.
- Cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde.



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

- Observância aos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal.

A combinação dessa regra com os dispositivos que tratam das emendas impositivas pode ser resumida pelo quadro seguinte:

Tabela 3 – Exigências previstas no art. 25, §1º da LRF que devem ser cumpridas pelos municípios que desejam receber transferências voluntárias

Exigências (art. 25, §1º da LRF)	Transferências Voluntárias não decorrentes de Emendas Parlamentares		Emenda Impositiva Destinada a Município	
	Saúde, Educação ou Assistência Social	Demais Áreas	Saúde, Educação ou Assistência Social	Demais Áreas
Adimplência em relação aos tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao Estado de Pernambuco		X		
Prestação de contas de recursos recebidos anteriormente do Estado de Pernambuco	X	X		
Cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde		X		X
Observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal		X		X
Previsão orçamentária de contrapartida	X	X	X	X

Fonte: PLDO 2018 e Lei Complementar Federal nº 101/00 (LRF). Tabela elaborada pelos autores.

Outro ponto de destaque a ser observado nas transferências voluntárias diz respeito às áreas para as quais os recursos podem ser destinados, dentre as quais se encontram ações de assistência social, combate à fome, programas de educação básica, dentre outros, em conformidade com o teor do art. 25, § 3º, inciso III, alíneas “a” até “e”.



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

Outra novidade implementada pelo PLDO 2018 diz respeito ao art. 25, § 6º, estipulando que as exigências de comprovação de regularidade perante a Seguridade Social e a observância dos principais limites fiscais definidos na LRF e em Resoluções do Senado Federal não se aplicam às transferências destinadas a atender a estado de calamidade pública.

6. EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA

As emendas parlamentares impositivas estabelecem programações de despesas de execução obrigatória no orçamento estadual, desde que financiadas exclusivamente com recursos da reserva parlamentar instituída para sua cobertura, de acordo com previsão na Constituição Estadual:

Art. 123-A. É obrigatória a execução dos créditos constantes da Lei Orçamentária Anual, resultantes de emendas parlamentares, financiadas exclusivamente com recursos consignados na reserva parlamentar instituída com a finalidade de dar cobertura às referenciadas emendas.

6.1 Valor e destinação de emendas parlamentares impositivas

Na LDO 2017, o Poder Executivo fixou o valor total de R\$ 70.070.000,00⁷ para a referida reserva, sendo R\$ 1.430.000,00 por parlamentar. No PLDO 2018, esse valor aumentará para R\$ 74.236.826,32, com **R\$ 1.515.037,27 por parlamentar** (R\$ 85.037,27 superior ao do ano anterior)

O valor da reserva é obtido mediante aplicação do percentual de 0,356% sobre a Receita Corrente Líquida (RCL) de 2016⁸, que foi de R\$ 20.853.041.100,00⁹. A forma de cálculo está prevista no artigo a seguir, do PLDO:

Art. 54. A reserva destinada às emendas individuais ao Projeto de Lei Orçamentária de 2018 corresponderá a **0,356% (trezentos e cinquenta e**

⁷ Art. 54 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2017

⁸ Segundo o art. 166, § 9º, da Constituição Federal, no âmbito da União, a reservar parlamentar é baseada na RCL prevista no PLOA.

⁹ Relatório Resumido de Execução Orçamentária – 6º bimestre de 2016.



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

seis milésimos por cento) da Receita Corrente Líquida de 2016, e será distribuída, em partes iguais, para cada parlamentar. (grifamos)

As emendas individuais propostas a partir da reserva definida serão destinadas ao seguinte conjunto de áreas temáticas:

I – Saúde.

II – Educação.

III – Segurança Pública.

IV – Investimentos em equipamentos para o Hospital do Servidor ou para o Hospital da Polícia Militar.

V – Planos de trabalho municipais apoiados por meio do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal (FEM).

VI – Convênios já celebrados entre o Estado e os municípios e que estejam em andamento.

VII – Infraestrutura hídrica, urbana e rural.

Essa obrigação também estava presente na LDO anterior. Ademais, é importante ressaltar que foi aprovada na CFOT emenda de parlamentar ampliando o rol de áreas temáticas¹⁰.

O PLDO não está claro na indicação dessas áreas temáticas. Aparentemente, faltou algum texto no *caput* do artigo indicando a obrigatoriedade dessa destinação. Nesse ponto, recomenda-se a edição de emenda de forma a trazer clareza ao texto, em sintonia com disposição semelhante na LDO anterior.

Na sequência, o § 1º auxilia na identificação das áreas:

Art. 54. [...]

§ 1º As áreas temáticas especificadas nos **incisos I a V e VII** deverão corresponder **a classificação da ação orçamentária** objeto da emenda parlamentar. (grifamos)

O § 1º exige que as áreas especificadas nos incisos I a V e VII possuam correspondência com a classificação da ação orçamentária objeto da emenda

¹⁰ As seguintes áreas temáticas foram incluídas no rol de possíveis destinações de emendas parlamentares: direitos da cidadania, assistência social e gestão ambiental. Emenda Modificativa nº 05/20170, aprovada pelo Parecer nº 4.545/2017. Diário Oficial do Estado de Pernambuco – Poder Legislativo, pag. 23, 17 de agosto de 2017.



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

individual. Nessa classificação, a função orçamentária¹¹ é a que mais se aproxima do conceito de área temática. Nesse sentido, segue exemplo hipotético para a área temática de **educação (inciso II)**:

- Deputado propõe emenda ao PLOA 2018 na intenção de apoiar a Orquestra Acordes do Futuro, localizada na cidade do Recife, no valor de R\$ 100.000,00. Para isso, direciona esse valor de sua reserva à ação: 4072 – Ampliação do Suporte à Atividade Educacional, da unidade orçamentária Secretaria de Educação.

Consultando o PLOA 2018, o parlamentar verifica que a ação corresponde à função 12-EDUCAÇÃO. Logo, conclui que a emenda atende às exigências da LDO 2018, que relaciona a educação como área temática.

As áreas temáticas de **saúde (inciso I)** e **segurança pública (inciso III)** também possuem funções correspondentes: 10-SAÚDE e 06-SEGURANÇA PÚBLICA. **A área de saúde tem apenas uma ressalva, que é novidade no PLDO: o § 6º do art. 54 determina que os recursos só poderão ser alocados na unidade orçamentária 00208 – Fundo Estadual de Saúde (FES-PE).**

Já a área de **infraestrutura hídrica, urbana e rural (inciso VII)** pode ser associada a mais de uma função, entre elas: 15-URBANISMO, 16-HABITAÇÃO, 18-GESTÃO AMBIENTAL, 21-ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA, 26-TRANSPORTE.

Contudo, para as áreas temáticas dos incisos IV e V, a análise terá que ir além da classificação funcional.

No caso da área de **investimentos em equipamentos para o Hospital do Servidor ou para o Hospital da Polícia Militar (inciso IV)**, a alocação de valores deve obediência a outros requisitos.

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

¹¹ A função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com os respectivos órgãos (Manual Técnico de Orçamento 2018 da Secretaria de Orçamento Federal).



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

- Se a unidade orçamentária corresponde a 00303 - Instituto de Recursos Humanos de Pernambuco - IRH-PE¹²;
- Se o Grupo de Despesa da ação corresponde a 4 – Investimentos; e
- Se o nome da ação menciona investimentos em equipamentos. Ex.: 0292 - Ampliação, Reforma e **Reequipagem** das Unidades de Saúde do SASSEPE.

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

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

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

- Se a unidade orçamentária corresponde a 00216 - Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal - FEM; e
- Se o nome da ação refere-se a planos de trabalho municipais.

Por fim, o § 5º do art. 54 trouxe **limite de valor mínimo de R\$ 100.000,00** para a apresentação de emendas individuais ao projeto de lei orçamentária. Contudo, esse limite já foi suprimido por emenda parlamentar¹³.

6.2 Destinação de recursos a entidades do setor privado

A destinação de recursos a entidades do setor privado é tratada nos parágrafos a seguir:

Art. 54. [...]

§ 2º A destinação de recursos de emendas parlamentares individuais a entidades do setor privado deverá observar o disposto na Lei Federal nº

¹² Arts. 1º e 2º da Lei Complementar Estadual nº 30/2001.

¹³ Emenda de autoria parlamentar suprimiu o § 5º do art. 54. Emenda Supressiva nº 02/2017, aprovada pelo Parecer nº 4.545/2017. Diário Oficial do Estado de Pernambuco – Poder Legislativo, pag. 23, 17 de agosto de 2017.



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

13.019, de 2014, e na legislação estadual relativa às parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos.

§ 3º As entidades privadas destinatárias de recursos de emendas parlamentares voltadas ao custeio de ações nas áreas de saúde e educação deverão, obrigatoriamente, ser detentoras da certificação prevista no art. 1º da Lei Federal nº 12.101, de 27 de novembro de 2009.

O § 2º remete a matéria à disciplina da Lei Federal nº 13.019/2014, que trata de parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco.

Segundo a lei, a escolha das organizações da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento não se sujeita ao arbítrio da Administração Pública. A seleção deverá obedecer a chamamento público¹⁴, procedimento assentado na imparcialidade e transparência:

Art. 24. Exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, **a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil** que tornem mais eficaz a execução do objeto. (grifamos)

Contudo, a lei excetua as emendas parlamentares dessa regra:

Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam **recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público**, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei.

Assim, **o chamamento público não é obrigatório nos ajustes firmados com recursos decorrentes de emendas parlamentares**¹⁵. Por isso, os parlamentares podem indicar as entidades que serão beneficiadas por suas emendas.

¹⁴ Chamamento público: procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (art. 2º, XII, da Lei Federal nº 13.019/2014).

¹⁵ A Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco (PGE-PE) vem admitindo a realização de chamamento público pelos órgãos que receberem recursos de emendas parlamentares para entidades privadas sem fins lucrativos, mas sem a indicação da entidade beneficiada.



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

O § 3º do art. 54, por fim, determina que as entidades que receberem recursos de emendas parlamentares para o custeio nas áreas de saúde ou de educação deverão possuir a **Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social (Cebas)**, prevista na Lei Federal nº 12.101/2009:

Art. 1º A certificação das entidades beneficentes de assistência social e a isenção de contribuições para a seguridade social serão concedidas às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, e que atendam ao disposto nesta Lei.

Apesar da mencionada lei se aplicar às áreas de assistência social, saúde e educação, o PLDO 2018 exigiu a certificação tão somente para as duas últimas.

6.3 Destinação de recursos a Municípios inadimplentes com o Estado

Neste item, destaca-se o parágrafo a seguir:

Art. 54. [...]

§ 4º A execução de emendas parlamentares destinadas a Municípios observará o disposto no art. 25 desta Lei, **ressalvando-se apenas a exigência prevista no art. 25, § 1º, IV, “a”, da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000.** (grifamos)

Para auxiliar no entendimento, segue o dispositivo grifado acima, da LRF:

Art. 25. [...]

§ 1º **São exigências para a realização de transferência voluntária**, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias: [...]

IV - **comprovação, por parte do beneficiário, de:**

a) **que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;**
 (grifamos)

Conjugando as referências supracitadas, conclui-se que o § 4º do art. 54 do PLDO **assegura a execução de emendas parlamentares destinadas a municípios que não comprovarem que estão em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao Estado, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos.**

Além disso, como foi descrito na seção 5 deste boletim, os municípios beneficiados com emendas impositivas voltadas às áreas de saúde, educação ou



assistência social¹⁶ também não precisam atender aos requisitos previstos nas alíneas b e c do inciso IV do § 1º do art. 25 da LRF.

6.4 Execução equitativa e inscrição em restos a pagar

O art. 55 do PLDO garante que a execução orçamentária e financeira das emendas ocorrerá de forma equitativa, vale dizer, sem distinção entre parlamentares¹⁷.

Além disso, seu parágrafo único assegura que o Poder Executivo inscreverá em restos a pagar os valores dos saldos orçamentários referentes às emendas parlamentares que se verifiquem no final do exercício de 2018. O conceito de saldo orçamentário não estava presente na LDO anterior e agora está expresso no PLDO:

Art. 56. Considera-se: [...]

IV – saldos orçamentários: parcelas das dotações orçamentárias das subações beneficiadas por emendas individuais **já empenhadas e ainda não efetivamente pagas**. (grifamos)

Interpretando-se gramaticalmente o conectivo lógico “e” do texto destacado, reconhecendo sua função de conjunção entre dois termos da oração, é possível concluir que o conceito de saldo orçamentário contempla todas as emendas que já tiverem sido empenhadas e, ao mesmo tempo, ainda não tiverem sido pagas¹⁸. A partir desse entendimento, deverão ser inscritos em restos a pagar:

- As emendas que encerraram o exercício na fase de empenho e que naturalmente não foram pagas (restos a pagar não processados).
- As emendas que encerraram o exercício na fase de liquidação, que naturalmente já passaram pela fase de empenho, e ainda não foram pagas (restos a pagar processados).

16 Pode haver emendas destinadas à área de assistência social em áreas temáticas como a de infraestrutura urbana ou rural ou convênios celebrados anteriormente.

17 Conforme o art. 56, I, do PLDO 2018, considera-se execução equitativa: “a execução das programações que atenda de forma igualitária e impessoal as emendas apresentadas, independentemente da autoria”.

18 Art. 36 da Lei Federal nº 4.320/64: “Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas”.



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

O preciosismo na leitura da definição de saldo orçamentário é relevante na medida em que permite erigir o entendimento de que os restos a pagar processados e não processados deverão ser inscritos.

O conceito já era previsto na LDO anterior. Todavia, o Poder Executivo apenas procedia à inscrição dos restos a pagar processados, cancelando as emendas que estavam na fase de empenho.

Para efetuar o último cancelamento dos empenhos (no ano de 2016), balizou-se em medida prevista em decreto de encerramento de exercício, ato normativo que é editado ao final de cada ano. O decreto nº 43.732/2016 foi o último a prever essa possibilidade¹⁹.

6.5 Impedimentos de ordem técnica

O art. 56, II, do PLDO define impedimento de ordem técnica como “o óbice identificado no processo de execução que inviabilize o empenho, a liquidação ou o pagamento das programações”.

O art. 57 traz o protocolo de comunicação dos impedimentos de ordem técnica ao Poder Legislativo:

Art. 57. No caso de qualquer impedimento de ordem técnica que integre a programação prevista no art. 53 desta Lei, os Poderes enviarão **ofício** ao Poder Legislativo com as justificativas do impedimento, no prazo de até 30 (trinta) dias após o recebimento do plano de execução da emenda parlamentar. (grifamos)

O referido ofício, como se trata de documento oficial, deverá ser publicado no Diário Oficial do Poder Legislativo, garantindo a publicidade dessa etapa do processo. Esse ofício não estava previsto na LDO 2017.

O art. 57, §1º elenca as situações consideradas impedimentos de ordem técnica. Nesta edição do PLDO, a novidade foi a inclusão de “empenho de despesas no objeto originário das emendas” como situação de impedimento.

19 O art. 7º do decreto nº 43.732/2016 determina que “Fica vedada a inscrição de Restos a Pagar não processados no exercício de 2016”. A consequência é o cancelamento dos empenhos que ainda não foram liquidados.



Aparentemente, o objetivo do dispositivo é vedar a alteração de emendas que estejam na fase de empenho da despesa, provavelmente pelo fato de que a maior parte dos empenhos decorrentes de emendas parlamentares é vinculada a um contrato, convênio, ou instrumento congênere. Esses ajustes obrigam a Administração Pública a realizar o pagamento após o cumprimento do objeto por parte do credor.

Todavia, entrevemos que essa modificação não vá provocar o efeito desejado. Nessa esteira, o Poder Executivo poderia ter sido mais preciso se não tratasse a situação como hipótese de impedimento, mas sim em um parágrafo à parte, haja vista a fase de empenho não consistir em um impedimento de ordem técnica, mas em uma etapa da despesa orçamentária.

Uma sugestão de alteração da proposta seria remover o inciso e incluir parágrafo com o seguinte conteúdo: “as programações orçamentárias relativas às emendas parlamentares que já tiverem alcançado a fase de empenho não poderão ser alteradas”.

Por outro lado, o art. 57, § 2º traz hipóteses que não caracterizam impedimento de ordem técnica.

Finalmente, o art. 57, § 3º garante que “inexistindo impedimento de ordem técnica, o órgão deverá providenciar a imediata execução orçamentária e financeira das programações” (decorrentes de emendas).

6.6 Alteração de emendas

Se for identificado impedimento de ordem técnica ou por critérios de conveniência e oportunidade do parlamentar, as programações da LOA 2018 decorrentes das emendas parlamentares poderão ser alteradas, no próprio exercício de 2018, por meio de requerimento da Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação (CFOT) ao Poder Executivo.

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



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

- O requerimento deverá ser publicado ao final de cada mês no Diário Oficial, aglutinando todos os pedidos de alteração feitos pelos parlamentares, com início em janeiro e encerramento em setembro²⁰.
- O requerimento será publicado com os seguintes dados: nome do autor, código de identificação da emenda, alocação orçamentária originária, objeto originário, nova alocação orçamentária, novo objeto e valor a ser redistribuído.
- A CFOT consolidará as propostas de alteração e as encaminhará ao Poder Executivo na forma de banco de dados.
- O Poder Executivo deverá promover as alterações solicitadas por meio de ato próprio, nos termos previstos na LOA, no prazo de até 30 dias contado a partir do recebimento do requerimento, observados os limites autorizados na LOA 2018.

Finalmente, no prazo de 30 dias a contar do cumprimento das regras previstas acima, o Poder Executivo deverá devolver à CFOT as propostas individuais recebidas no mês anterior, indicando a fase de execução em que cada uma se encontra, na forma de banco de dados.

Esse compromisso não estava previsto na LDO anterior. Contudo, o prazo concedido ainda está aquém do necessário. O que se espera é que os parlamentares possam modificar essas programações mensalmente. Se os dados forem recebidos pelo Poder Legislativo no último dia do prazo sugerido, não haverá tempo suficiente para que ocorram as alterações, o processamento pela CFOT e o posterior envio de requerimento ao Poder Executivo consolidando os pedidos.

7. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS AO SETOR PRIVADO

20 De forma pragmática, os pedidos de alteração dos deputados têm que ser dirigidos à CFOT por meio de sistema informatizado da Alepe (Notes). Ao final do mês, a CFOT consolidará esses pedidos em um único requerimento. Cada mês terá um período de alteração que será demarcado a partir do recebimento, pela Comissão, de base de dados do Poder Executivo contendo a alocação atual das programações financeiras que serão objeto de modificação, assim como sua fase de execução. Essas informações serão disponibilizadas aos parlamentares pelo sistema Notes para que procedam às devidas alterações, cientes da situação atual dessas programações (empenhadas, com programação financeira autorizada, etc).



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

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

A LRF também estabelece algumas exigências na destinação orçamentária para o setor privado (art. 26), quais sejam: a autorização mediante lei específica (uma lei que aprove, em cada caso, a destinação de recursos às pessoas beneficiadas)²¹; a definição da LDO sobre as condições gerais para a realização do procedimento ora em análise; e a previsão dos recursos no orçamento ou em seus créditos adicionais.

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

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

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

21 MARTINS, Ives Gandra da Silva et. al. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Art. 26.2



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

O PLDO 2018 trouxe algumas disposições a respeito do tema tratado, fixando que, em relação às subvenções sociais, a entidade que receber recursos públicos deve prestar atendimento direto ao público e estar registrada junto ao Conselho Estadual de Políticas Públicas correspondente à sua área de atuação (art. 43).

Quanto às subvenções econômicas, o PLDO 2018 define que a realização das transferências pode se dar visando a equalização de encargos financeiros ou de preços, a pagamento de bonificações ou a ajuda financeira, nos seguintes termos:

Art. 44. A transferência de recursos a título de subvenções econômicas, nos termos do que dispõem os arts. 18 e 19 da Lei nº 4.320, de 1964, e arts. 26 a 28 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, atenderá exclusivamente às despesas correntes destinadas a:

I - equalização de encargos financeiros ou de preços a produtores e vendedores de determinados gêneros alimentícios ou materiais;

II - pagamento de bonificações a produtores e vendedores de determinados gêneros alimentícios ou materiais;

III - ajuda financeira a entidades privadas com fins lucrativos.

Parágrafo único. A transferência de recursos dependerá de lei específica nos termos da legislação mencionada no caput. (grifos nossos)

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

Tabela 4 – Exigências para Concessão de Subvenções ao Setor Privado

Tipo de Transferência	Exigências	Dispositivo Legal
Subvenções Sociais	Autorização Legislativa Específica	Art. 26 da LRF
	Previsão na LOA ou nos créditos adicionais	Art. 26 da LRF
	Vantagem econômica em relação à execução direta	Art. 16 da Lei Federal nº 4.320/1964
	Sempre que possível, calculada com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição	Art. 16, parágrafo único da Lei Federal nº 4.320/1964
	Exigência de padrões mínimos de eficiência previamente fixados	Art. 16, parágrafo único da Lei Federal nº 4.320/1964
	Prestação de atendimento direto ao público nas áreas de saúde, educação e assistência social	Art. 43 do PLDO 2018
	Registro junto ao Conselho Estadual de Políticas Públicas	Art. 43 do PLDO 2018
	Somente despesas correntes	Art. 12, § 2º da Lei Federal nº 4.320/1964



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

Subvenções Econômicas	Autorização Legislativa Específica	Art. 26 da LRF e parágrafo único do art. 44 do PLDO 2018
	Previsão na LOA ou nos créditos adicionais	Art. 26 da LRF
	Destinadas a equalização de encargos financeiros ou de preços, pagamentos de bonificações e ajuda financeira	Art. 44 do PLDO 2018
	Somente despesas correntes	Art. 12, § 2º da Lei Federal nº 4.320/1964 e art. 44 do PLDO 2018

Fonte: ¹ Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

² Lei Federal nº 4.320.

³ PLDO 2018 do Estado de Pernambuco.

O PLDO 2018 também prevê outras duas espécies de transferências de recursos públicos ao setor privado além das subvenções: as contribuições e os auxílios.

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

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

Art. 45. A transferência de recursos a título de contribuição corrente somente será destinada a entidades sem fins econômicos que preencham uma das seguintes condições:

I - estejam autorizadas em lei que identifique expressamente a entidade beneficiária;

II - estejam nominalmente identificadas na Lei Orçamentária do exercício vigente desta LDO; ou

III - sejam selecionadas para execução, em parceria com a Administração Pública Estadual, de programas e ações que contribuam diretamente para o alcance de diretrizes, objetivos e metas previstas no plano plurianual.

§ 1º A transferência de recursos a título de contribuição corrente dependerá de publicação, para cada entidade beneficiada, de ato da unidade orçamentária transferidora, o qual conterá o objeto e o prazo do termo de formalização da parceria.

§ 2º O disposto no caput e em seu § 1º aplica-se aos casos de prorrogação ou renovação do termo de formalização da parceria ou aos casos em que, já havendo sido firmado o instrumento, devam as despesas dele originadas correr à conta das dotações consignadas na Lei Orçamentária do exercício vigente desta LDO.



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

Art. 46. A alocação de recursos para entidades privadas com fins econômicos far-se-á a título de contribuições correntes e de capital, nos termos dos §§ 2º e 6º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 1964, ficando condicionada à autorização em lei especial de que trata o art. 19 do referido diploma legal, dependendo ainda da:

- I - publicação do edital, pelos órgãos responsáveis pelos programas constantes da lei orçamentária, para habilitação e seleção das entidades que atuarão em parceria com a administração pública estadual na execução de programas e ações que contribuam diretamente para o alcance de diretrizes, objetivos e metas previstas no plano plurianual; e
- II - comprovação da regularidade fiscal, mediante a apresentação de certidões negativas de débito perante a Seguridade Social, ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS) e à Fazenda Estadual. (grifos nossos)

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

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

Em relação aos auxílios, assim dispõe o PLDO 2018:

Art. 47. A transferência de recursos a título de auxílios, previstos no art. 12, § 6º, da Lei nº 4.320, de 1964, somente poderá ser realizada para entidades privadas sem fins econômicos e desde que sejam:

- I - de atendimento direto e gratuito ao público e voltadas para a educação especial, ou representativa da comunidade das escolas públicas estaduais e municipais da educação básica;
- II - prestem atendimento direto e gratuito ao público na área de saúde e atendam ao disposto no art. 43;
- III - prestem atendimento direto e gratuito ao público na área de assistência social e atendam ao disposto no art. 43;
- IV - qualificadas ou registradas e credenciadas como instituições de apoio ao desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica com contrato de gestão ou instrumento congênere firmado com órgãos públicos;
- V - qualificadas para o desenvolvimento de atividades esportivas que contribuam para a capacitação de atletas de alto rendimento nas modalidades olímpicas e paraolímpicas, desde que seja formalizado instrumento jurídico adequado que garanta a disponibilização do espaço esportivo implantado para o desenvolvimento de programas governamentais e seja demonstrada, pelo órgão ou entidade transferidora, a necessidade de tal destinação e sua imprescindibilidade, oportunidade e importância para o setor público;



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

VI - voltadas ao atendimento de pessoas carentes em situação de risco social ou diretamente alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e geração de trabalho e renda, nos casos em que ficarem demonstrados que a entidade privada tem melhores condições que o Poder Público local para o desenvolvimento das ações pretendidas, devidamente justificado pelo órgão ou entidade transferidora responsável; e
VII - voltadas ao desenvolvimento de atividades relativas à preservação do patrimônio histórico. (grifos nossos)

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

Por fim, o art. 48 do PLDO 2018 estabelece que depende de justificativa a concessão de todas as espécies de transferências a entidades privadas sem fins econômicos até aqui tratadas, além de uma série de condições que a beneficiária terá de cumprir para receber os recursos.

8. TRANSPARÊNCIA

No PLDO 2018, o Poder Executivo mantém a integralidade do texto do artigo 70 da LDO 2017, que determina a divulgação dos instrumentos orçamentários e relatórios de execução orçamentária e gestão fiscal no Portal da Transparência (www.portaldatransparencia.pe.gov.br). Trata-se de um canal de comunicação com o público em geral, onde o cidadão poderá ter acesso a informações do Governo do Estado de Pernambuco como, por exemplo: Receitas, Despesas, Licitações e Contratos, Planejamento Orçamentário, Execução Orçamentária, Servidores e Prestações de Contas, entre outros assuntos.

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

9. ANEXO I - METAS FISCAIS



9.1 Anexo de Metas Fiscais

A LRF também preconiza a elaboração de Anexo de Metas Fiscais (AMF) como parte integrante do PLDO.

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional, as metas representam a conexão entre o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento. São parâmetros que indicam os rumos da condução da política fiscal para os próximos exercícios e servem de indicadores para a promoção da limitação de empenho e de movimentação financeira²².

O AMF estabelece metas anuais de:

- Receitas;
- Despesas;
- Resultado nominal;
- Resultado primário; e
- Montante da dívida pública.

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

Valor corrente é o valor projetado para o exercício financeiro a que ele se referir, em termos nominais. Valor constante é o valor corrente trazido para o ano anterior ao ano de referência da LDO, desprovido, portanto, da variação da inflação projetada.

9.1.1 Metas

Para 2018, o Anexo de Metas Fiscais do PLDO de Pernambuco prevê o seguinte:

Tabela 5 - Receitas, despesas, resultado e dívida (2018)

Em R\$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	2018
---------------	------

22 Manual de Demonstrativos Fiscais, 7ª edição, página 54. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/542015/CPU_MDF_7_edicao.pdf/7945690c-c501-4c80-b1b5-9035ca25ca88. Acesso: 04/08/2016.



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

	Valor Corrente (a)	Valor Constante	%PIB (a/PIB)x100	%RCL (a/RCL)x100
Receita Total	33.855.205	32.397.325	0,524	155,23
Receitas Primárias (I)	32.255.666	30.866.666	0,500	147,89
Despesa Total	33.855.205	32.397.325	0,524	155,23
Despesas Primárias (II)	32.417.620	31.021.646	0,502	148,64
Resultado Primário (I-II)	-161.954	-154.980	-0,003	-0,74
Resultado Nominal	206.170	197.292	0,003	0,95
Dívida Pública Consolidada	16.015.429	15.325.770	0,248	73,43
Dívida Consolidada Líquida	13.601.437	13.015.729	0,211	62,36

Fonte: Demonstrativo 1/AMF/PLDO 2018.

Nesse quadro, os valores correntes são referentes a 2018, considerada a inflação até lá. Já os valores constantes tomam como base o mês de junho de 2017.

Comparando os valores correntes e constantes apresentados no quadro, conclui-se que Pernambuco está trabalhando com uma previsão de inflação em torno de 4,5% em 2018.

Quanto aos dados, a receita total foi estimada em R\$ 33,85 bilhões. De acordo com o AMF do PLDO 2018, essa estimativa considerou um crescimento aproximado, em 2018, de 8,1% para todas as fontes próprias e receitas diretamente arrecadadas pelos diversos órgãos e poderes, e uma queda de cerca de 15% nas expectativas de receitas oriundas de convênios e operações de crédito.

Apesar desse volume de receita total, Pernambuco espera resultado primário negativo em 2018, com déficit primário de quase R\$ 162 milhões.

Quanto ao resultado nominal, esse índice é calculado levando em consideração o aumento da dívida pública, ou seja, a projeção para 2018 é o aumento da dívida em R\$ 206,17 milhões.

Esse aumento da dívida poderá decorrer tanto da inscrição em restos a pagar quanto da utilização de disponibilidade de caixa para pagamento de obrigações.

Em relação às despesas primárias, de R\$ 32,41 bilhões totais, R\$ 37,26 milhões (0,11%) são gerados por Parcerias Público-Privadas (PPPs). Apesar do impacto pequeno, a informação é relevante porque não há previsão de receitas primárias advindas de PPPs em 2018.

Tabela 6 – PPPs (2017)

Em R\$ milhares



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

ESPECIFICAÇÃO	2018		
	Valor Corrente (a)	Valor Constante	%PIB (a/PIB)x100
Receitas Primárias advindas de PPP (IV)	0,0	0,0	0,0
Despesas Primárias geradas por PPP (V)	37.259	35.654	0,001
Impacto do saldo das PPP (VI) = (IV-V)	-37.259	-35.654	0,001

Fonte: Demonstrativo 1/AMF/PLDO 2018.

Essa situação deve-se prolongar pelo menos até 2020.

Em virtude dessa constatação, o impacto primário em relação às PPPs é sempre negativo.

Tabela 7 – PPPs (2017-2019)

Em R\$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	Valores constantes		
	2018	2019	2019
Receitas Primárias advindas de PPP (IV)	0,0	0,0	0,0
Despesas Primárias geradas por PPP (V)	35.654	31.574	28.573
Impacto do saldo das PPPs (VI) = (IV-V)	-35.654	-31.574	-28.573

Fonte: Demonstrativo 1/AMF/PLDO 2018.

A dívida pública consolidada, outra meta contida no anexo, corresponde ao montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas para amortização em prazo superior a doze meses, decorrentes de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito. Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento²³. Já a dívida consolidada líquida (DCL) representa o montante da dívida consolidada (DC) deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros²⁴.

A expectativa é a de que ambas alcancem, em valores constantes, R\$ 15,33 bilhões e R\$ 13,02 bilhões, respectivamente, ao final de 2018.

Apesar disso, comparando-se a dívida de 2018 e a de 2020, as projeções são mais animadoras, uma vez que elas visualizam redução da dívida pública

23 LRF, art. 29, inciso I e § 3º. Resolução nº 40/2001, do Senado Federal, art. 1º, §1º, inciso III.

24 Resolução nº 40/2001, do Senado Federal, art. 1º, §1º, inciso V.



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

consolidada em 6,90%, o que equivale a mais de R\$ 1 bilhão, acompanhada, ainda, pela inversão de resultado primário, de negativo a positivo.

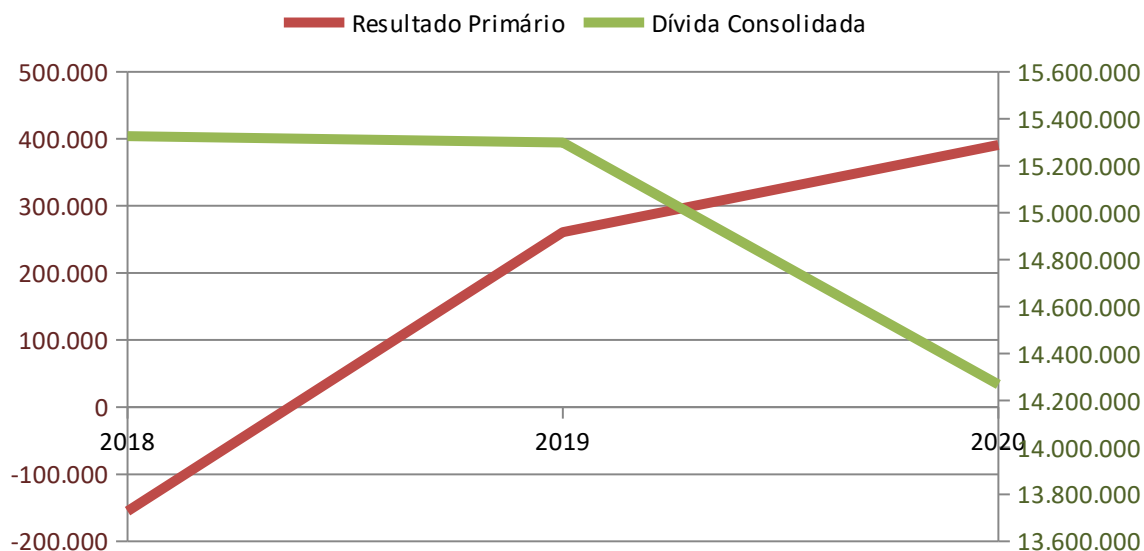
É o que se observa na tabela a seguir, que considerou apenas os valores constantes, pois eles possuem a mesma referência temporal (junho de 2017):

Tabela 8 – Receitas, despesas, resultado e dívida (2018-2020) Em R\$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	Valores constantes		
	2018	2019	2020
Receita Total	32.397.325	31.870.284	31.684.025
Receitas Primárias (I)	30.866.666	30.770.262	30.711.975
Despesa Total	32.397.325	31.870.284	31.684.025
Despesas Primárias (II)	31.021.646	30.509.517	30.321.161
Resultado Primário (I-II)	-154.980	260.745	390.813
Resultado Nominal²⁵	197.292	279.184	-740.924
Dívida Pública Consolidada	15.325.770	15.297.948	14.267.743
Dívida Consolidada Líquida	13.015.729	12.965.802	11.913.279

Fonte: Demonstrativo 1/AMF/PLDO 2018.

Gráfico 2 – Dívida pública consolidada e resultado primário (2018-2020)



Fonte: Elaborado pelos autores a partir do AMF/PLDO 2018.

²⁵ O resultado nominal corresponde à diferença entre a dívida fiscal líquida de um determinado exercício e aquela do exercício anterior. Dívida fiscal líquida corresponde a Dívida Consolidada Líquida somada aos passivos reconhecidos.

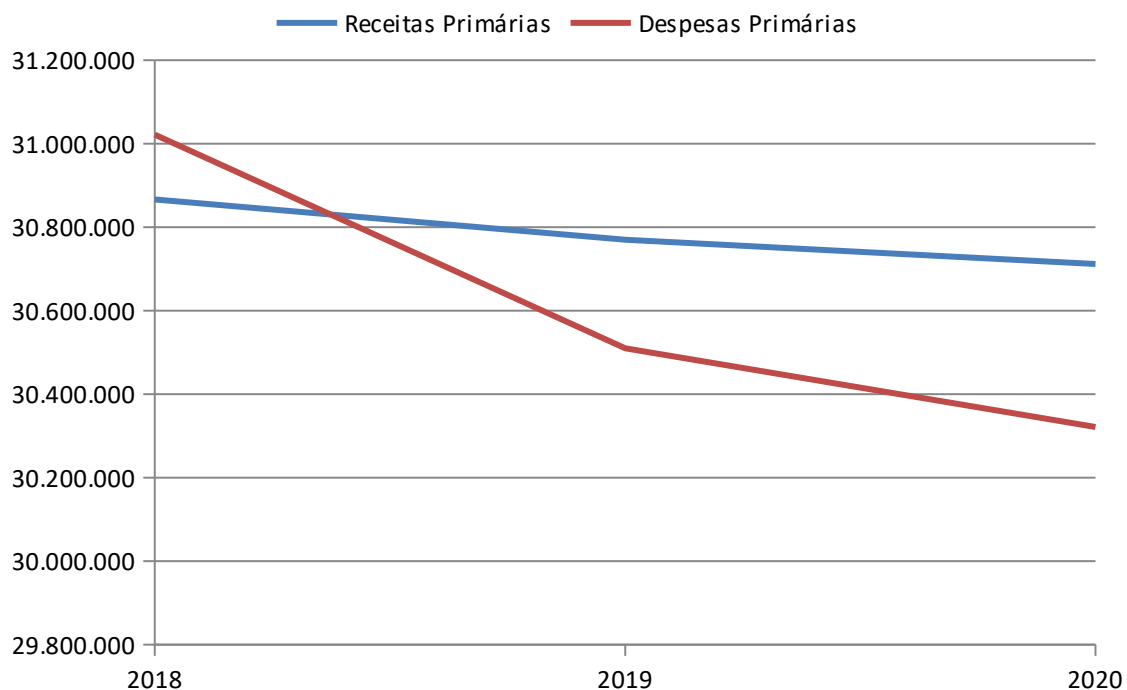


ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

Apesar de o Estado prever queda de R\$ 154,69 milhões nas receitas primárias até 2020, o resultado primário deve passar a ser superavitário devido à redução ainda maior (R\$ 700,48 milhões) das despesas primárias.

A inversão de déficit para superávit primário deve ocorrer já em 2019, pois as receitas primárias devem superar as despesas correlatas em pouco mais de R\$ 260 milhões (a valores de junho de 2017).

Gráfico 3 – Projeção do total das receitas primárias e despesas primárias (2018-2020)



Fonte: Elaborado pelos autores a partir do AMF/PLDO 2018.



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

A LRF também exige que o Anexo de Metas Fiscais contenha outras informações. De maneira sintética, são as seguintes:

- Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior.
- Demonstrativo das metas anuais, instruído com metodologia de cálculo que justifique os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores.
- Evolução do patrimônio líquido nos últimos três exercícios.
- Avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes de previdência geral e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador e dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial.
- Demonstrativo da estimativa e da compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Cada demonstrativo será analisado a seguir, a começar pela avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior.

9.2 Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior

O demonstrativo 2 do AMF faz a avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício de 2016.

Tabela 9 – Cumprimento das metas de 2016

Em R\$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	I - Metas Previstas na LDO 2016 (a)	II - Metas Realizadas em 2016 (b)	Participação (%) no PIB Nacional	Variação (II-I)	
				Valor (c) = (b-a)	% (c/a)*100
Receita Total	29.394.413	30.250.696	0,483	856.283	3
Receitas Primárias (I)	27.414.144	29.541.152	0,471	2.127.008	8
Despesa Total	29.394.413	30.092.028	0,480	697.615	2
Despesas Primárias (II)	27.403.558	28.763.739	0,459	1.360.181	5
Resultado Primário (I-II)	10.586	777.413	0,012	766.827	7.244
Resultado Nominal	998.042	-1.676.309	-0,027	-2.674.351	-268
Dívida Pública Consolidada	17.054.058	15.106.218	0,241	-1.947.840	-11
Dívida Consolidada Líquida	14.963.731	12.654.083	0,202	-2.309.648	-15

Fonte: Demonstrativo B/AMF/PLDO 2018.



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

A tabela acima evidencia que o resultado primário superou as expectativas ao atingir superávit 7.244% maior do que o previsto. Isso se deve, basicamente, a uma arrecadação acima da expectativa em 2016 da ordem de 8%, o que redundou em um resultado superior de R\$ 2,13 bilhões em comparação à receita primária inicialmente prevista.

Esse incremento na arrecadação se deu muito por força da distribuição das receitas da repatriação e pelo Programa Especial de Recuperação de Créditos Tributários Estadual (Perc). Com essas receitas extraordinárias, foi possível aumentar as despesas primárias em R\$ 1,36 bilhão, valor 5% maior que o previsto inicialmente.

Esse superávit primário, por contribuir com o aumento da disponibilidade de caixa, também serviu para reduzir a dívida consolidada líquida, que passou de R\$ 14,30 bilhões em 2015 para R\$ 12,06 bilhões ao final de 2016, uma diferença de R\$ 1,64 bilhão ²⁶.

Em relação ao resultado nominal, observa-se que foi negativo em R\$ 1,67 bilhão em 2016, valor 268% menor que a meta estipulada na LDO 2016. O resultado nominal representa a diferença entre o saldo da dívida fiscal líquida em 31 de dezembro de determinado ano e aquele apurado em 31 de dezembro do ano anterior²⁷.

Portanto, quando esse parâmetro é negativo, significa que houve redução do estoque da dívida. O resultado pode ser explicado, principalmente, por força dos seguintes fatores:

- Redução da dívida externa – o estoque da dívida passou de R\$ 7,39 bilhões ao final de 2015 para R\$ 6,25 bilhões em 31 de dezembro de 2016 (diferença de R\$ 1,14 bilhão). Grande parte dessa queda

²⁶Relatório Resumido de Execução Orçamentária do último bimestre de 2016. Disponível em: <https://www.sefaz.pe.gov.br/Transparencia/Financas/Paginas/Demonstrativos-da-lei-de-Responsabilidade-Fiscal.aspx>. Acesso: 11/08/2017.

²⁷ Manual de Demonstrativos Fiscais, 7ª edição, página 88. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mdf>. Acesso: 11/08/2017.



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

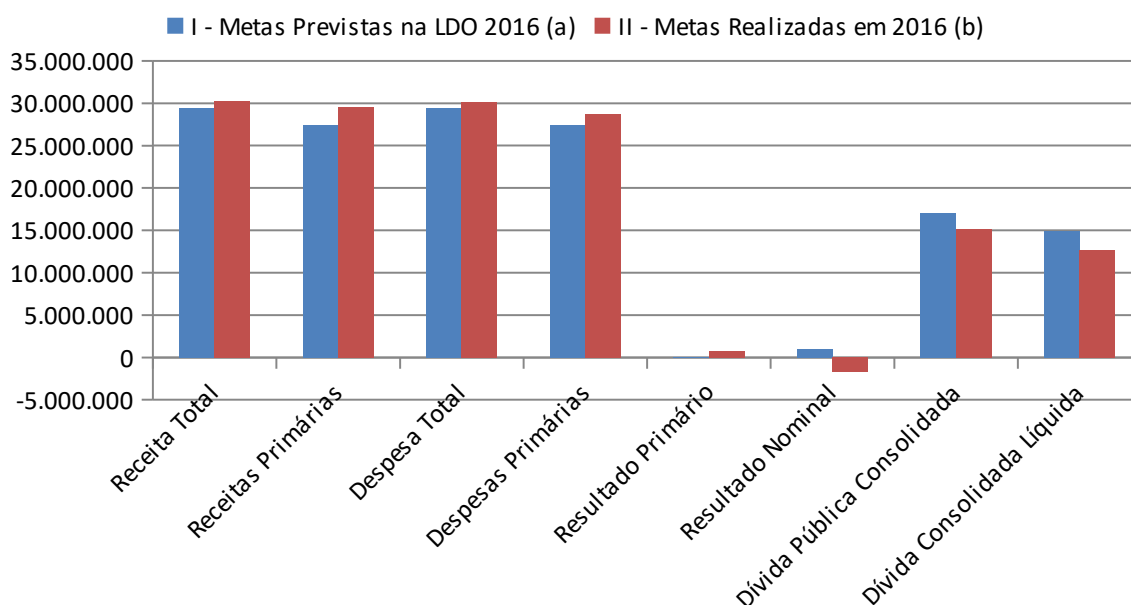
relevante aconteceu por força da taxa de câmbio nas datas analisadas (R\$ 3,90 em 2015 e R\$ 3,26 em 2016).

- Aumento da disponibilidade de caixa – o resultado primário positivo possibilitou o incremento do caixa estadual, que em 2015 era de R\$ 2,91 bilhões e passou a ser de R\$ 3,57 bilhões em 2016 (diferença de R\$ 665,19 milhões).
- Baixo crescimento de Restos a Pagar (RP) – o Estado de Pernambuco reconheceu como RP, ao final de 2016, R\$ 1,21 bilhão, representando um aumento de R\$ 179,44 milhões em relação ao exercício anterior.

Em resumo, as metas previstas e os resultados alcançados em 2016 estão sintetizados no gráfico seguinte:

Gráfico 4 – Metas de 2016 – Previsão X realização

Em R\$ bilhões



Fonte: Elaborado pelos autores a partir do AMF/PLDO 2018.

9.3 Demonstrativo das metas anuais dos três exercícios anteriores



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

A LRF exige que o AMF contenha demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional (artigo 4º, § 2º, inciso II).

É importante ressaltar que esse demonstrativo de exercícios anteriores considera as metas fixadas pelas respectivas LDOs, e não o resultado obtido ao final de cada exercício. Seu objetivo é dar transparência para uma melhor avaliação da política fiscal do ente federativo, de forma a permitir a análise da política fiscal em uma linha do tempo, combinando execução passada e perspectivas futuras, validando a consistência dessas últimas²⁸.

O PLDO 2018 faz isso no demonstrativo 3, denominado de Metas fiscais atuais comparadas com as metas fiscais fixadas nas LDOs dos três exercícios anteriores.

As informações podem ser sintetizadas na tabela seguinte, construída com valores constantes de junho de 2017 para uniformizar a comparação.

Tabela 10 – Metas de exercícios anteriores

Em R\$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	2015	2016	2017	2018
Receita Total	35.660.374	30.275.765	31.825.372	32.397.325
Receitas Primárias (I)	33.354.359	28.236.120	30.196.196	30.866.666
Despesa Total	35.660.374	30.275.765	31.825.372	32.397.325
Despesas Primárias (II)	33.191.109	28.225.217	30.452.194	31.021.646
Resultado Primário (III) = (I - II)	163.251	10.904	-255.998	-154.980
Resultado Nominal	2.323.410	1.027.967	732.169	197.292
Dívida Pública Consolidada	18.000.080	17.565.401	16.938.157	15.325.770
Dívida Consolida Líquida	14.700.510	15.412.398	14.646.894	13.015.729

Fonte: Demonstrativo 3/AMF/PLDO 2018.

Pelos dados acima, percebe-se que Pernambuco mantém postura conservadora na fixação das suas metas fiscais para 2018, na medida em que os parâmetros de receita total e primária foram delimitados em patamares inferiores ao do exercício de 2015.

²⁸ Manual de Demonstrativos Fiscais, 7ª edição, página 89.

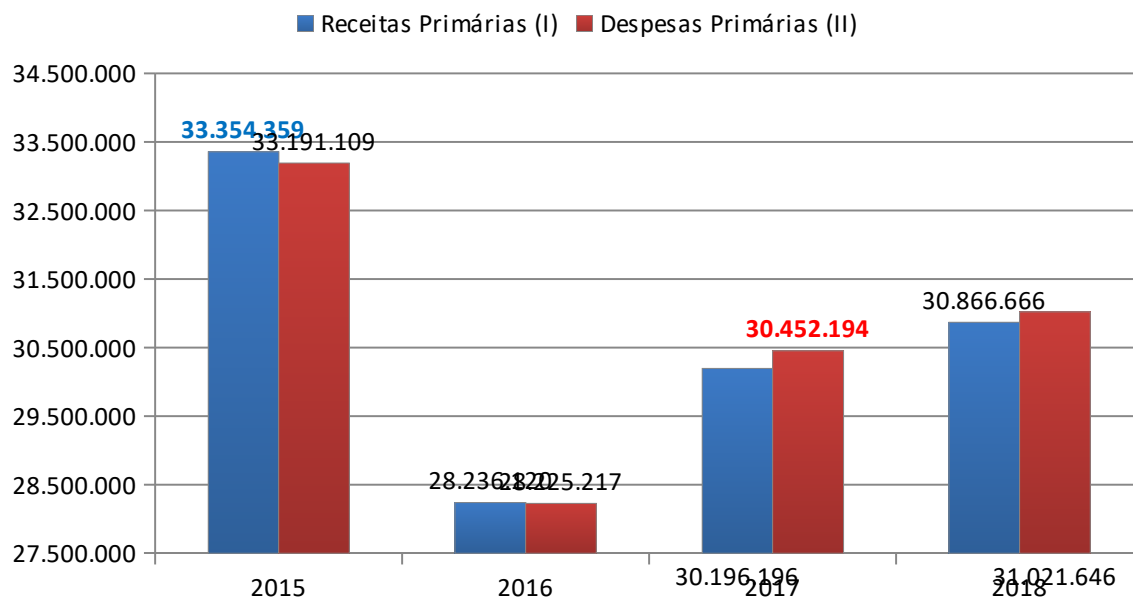
Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mdf>. Acesso: 11/08/2017.



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

Ao mesmo tempo, o Estado parece empenhado em manter suas despesas abaixo do nível estabelecido até 2015, embora superiores a 2016 e 2017.

Gráfico 5 – Receita e despesas - Metas 2015-2018



Fonte: Elaborado pelos autores a partir do AMF/PLDO 2018.

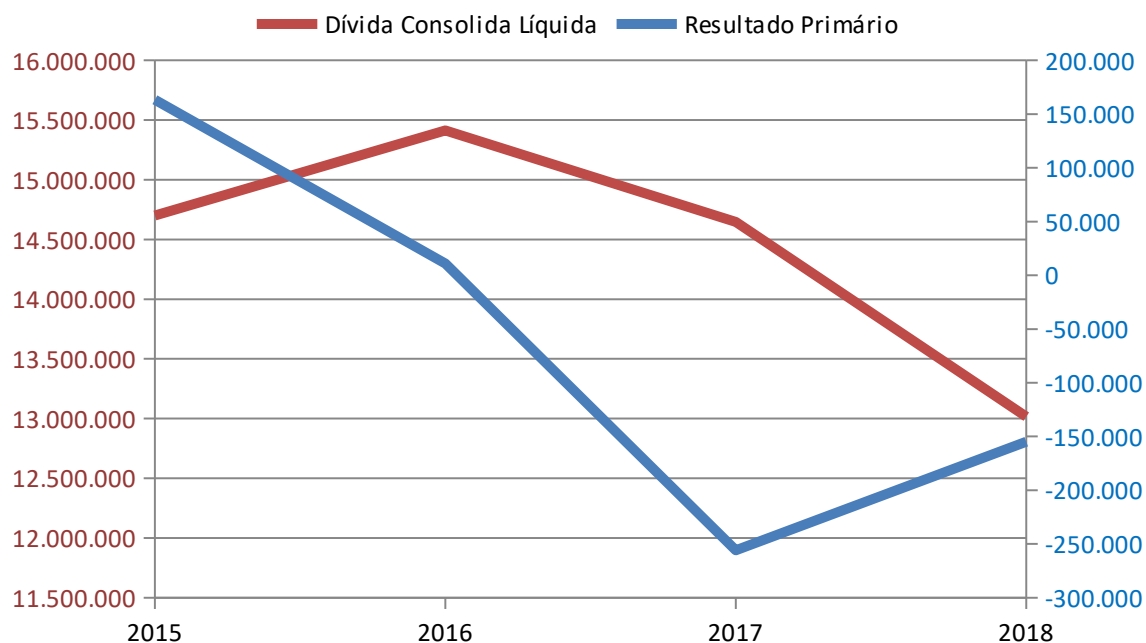
Apesar da meta de déficit primário em 2017 (R\$ 255,99 milhões negativos), até junho do ano corrente, houve superávit de R\$ 500,58 milhões (25,07% menor quando comparado a 2016). Para 2018, a meta também é deficitária (R\$ -154,98 milhões), porém menor que a prevista pra 2017.

Mesmo com a previsão do déficit primário, o Governo do Estado também demonstra que pretende inverter a curva de crescimento da dívida pública, reduzindo-a a valores inferiores aos estabelecidos em 2015.

Gráfico 6 – Dívida consolidada líquida e resultado primário - Metas 2015-2018



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



Fonte: Elaborado pelos autores a partir do AMF/PLDO 2018.

Como a previsão de resultado primário é deficitária em 2017 e em 2018 (que levaria a uma queda na disponibilidade de caixa ou aumento dos Restos a Pagar), a diminuição da dívida consolidada líquida pode ter sido prevista em razão de uma possível queda da taxa de câmbio (que reduziria a dívida externa).

9.4 Avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais²⁹, o objetivo dessa avaliação é dar transparência à situação financeira e atuarial do Regime Próprio de

²⁹ Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) - 8ª edição, publicado no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional no endereço http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/mdf. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/592968/MDF+8%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+vers%C3%A3o+12-07-2017.pdf/7b081fe2-fcb1-4898-ba37-519270e12f8c>. Acesso: 09/08/2017. Página 108.



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

Previdência dos Servidores (RPPS) do ente público, em estudo, e, de forma sintética, evidenciar seu respectivo impacto nas metas fiscais fixadas, além de orientar a elaboração da LOA.

As diversas tabelas que compõem esse demonstrativo, apresentadas pelo ente estadual, visam atender ao estabelecido no art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea “a”, da LRF, o qual determina que o Anexo de Metas Fiscais conterá a avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS.

Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000.
 Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e: (...)
 § 2º O Anexo conterá, ainda:
 IV - avaliação da situação financeira e atuarial:
 a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

Assim, o Estado de Pernambuco apresentou o demonstrativo referente à Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do RPPS, o qual evidencia as Receitas e Despesas Previdenciárias, bem como o resultado previdenciário e os aportes necessários para cobertura dos déficits de cada exercício:

Tabela 11 - Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do RPPS (Resumido)

R\$ 1,00

RECEITAS E DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES			
PLANO FINANCEIRO			
RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS	2014	2015	2016
RECEITAS CORRENTES (I)	2.410.605.334,77	2.514.226.013,48	2.440.178.414,48
RECEITAS DE CAPITAL (II)	0,00	0,00	0,00
TOTAL DAS RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS (III=I+II)	2.410.605.334,77	2.514.226.013,48	2.440.178.414,48
DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS	2014	2015	2016
ADMINISTRAÇÃO (IV)	13.870.386,63	16.133.624,15	17.598.740,47
PREVIDÊNCIA (V)	3.824.763.825,79	4.243.482.618,72	4.520.671.203,99



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

TOTAL DAS DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS DO RPPS (VI=IV+V)	3.838.634.212,42	4.259.616.242,87	4.538.269.944,46
RESULTADO PREVIDENCIÁRIO (VII= III-VI)	(1.428.028.877,65)	(1.745.390.229,39)	(2.098.091.529,98)
APORTES DE RECURSOS PARA O PLANO FINANCEIRO DO RPPS	2014	2015	2016
RECURSOS PARA COBERTURA DE INSUFICIÊNCIAS FINANCEIRAS	1.361.682.333,77	1.791.182.096,48	1.998.145.215,36

Fonte: Exercício 2016 – Elaborado pela Ferreira Auditores com base nas informações extraídas do e-Fisco nas UG's Funape e Funafin, conforme Manual de Demonstrativos Fiscais.

Ressalte-se que todas as análises no presente item são em termos nominais. A respeito do demonstrativo acima, cabe frisar que as receitas previdenciárias do RPPS de Pernambuco cresceram 4,30% de 2015 para 2016, contudo sofreram uma queda de 2,95% de 2016 para 2017.

No que se refere às despesas previdenciárias do RPPS, estas cresceram 10,97% de 2015 para 2016, e 6,54% de 2016 para 2017.

Quanto ao resultado previdenciário do RPPS, infere-se que o déficit vem aumentando ano a ano, sendo que de 2015 para 2016 o aumento foi de 22,22%, enquanto de 2016 para 2017 foi de 20,21%.

Em relação aos aportes efetuados pelo Governo do Estado de Pernambuco frente ao RPPS, nota-se um crescimento ano a ano, sendo que de 2015 para 2016 o aumento foi de 31,54%; já de 2016 para 2017 foi de 11,55%.

Nesse sentido, destacamos a análise de alguns pontos referentes ao RPPS do Estado de Pernambuco, visando enfatizar os aspectos vistos como de maior relevância no contexto da temática.

9.4.1 Estatísticas da Base Cadastral

Inicialmente, é importante realçar que os dados cadastrais se referem ao mês de setembro/2016 e que as informações originam-se da avaliação realizada pela Actuarial – Assessoria e Consultoria Atuarial LTDA – ME.



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

De acordo com os dados apresentados, o número total de ativos, inativos e pensionistas do RPPS dos Servidores do Estado de Pernambuco é de 191.020, os quais estão vinculados ao Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado (Funafin), compreendendo 53,37% de ativos e 46,63% de beneficiários (aposentados e pensionistas), conforme tabela abaixo:

Tabela 12 - Número de Servidores/Beneficiários e Remuneração/Benefício Médio 31/12/2012

Item	Ativos	Beneficiários(*)	Total
Nº. de Servidores	101.946	89.074	191.020
Remuneração/Benefício Médio (R\$)	4.454,51	3.964,22	4.225,88

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2018).

(*) Aposentados e Pensionistas

É importante citar a aproximação no que diz respeito ao quantitativo de servidores ativos (101.946) e beneficiários (89.074), ou seja, para financiar o pagamento de cada aposentado/pensionista existem 1,14 servidores ativos contribuindo para o Funafin. Contudo, cabe dizer que alguns beneficiários, bem como o ente público por meio da quota patronal, também contribuem para o financiamento do Funafin. Cumpre destacar que a remuneração/benefício médio(a) dos desembolsos são: R\$ 4.454,51 para os ativos e R\$ 3.964,22 para os beneficiários.

Outra tabela que vale realçar é a relacionada ao número de servidores e beneficiários por Poder / órgão autônomo do Estado, que traz uma dimensão quantitativa e distributiva dos servidores e beneficiários do estado.

Tabela 13 - Número de Servidores e Beneficiários por Poder / Órgão Autônomo do Estado 31/12/2016

Poder	Ativos	Beneficiários		Total
		Aposentados	Pensionistas	
Executivo	92.545	65.416	21.275	179.236
Judiciário	7.302	839	712	8.853
Legislativo	334	180	193	707
Ministério Público	1.080	176	120	1.376
Tribunal de Contas	685	111	52	848
Total	101.946	66.722	22.352	191.020

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2018).



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

Assim sendo, o Executivo é o poder com a maior quantidade de servidores ativos e também com a maior quantidade de aposentados e pensionistas, totalizando 179.236 (ativos/beneficiários), o que representa 93,83% do total geral de 191.020 (ativos/beneficiários).

Vale destacar que, no Poder Executivo, os aposentados e pensionistas juntos totalizam 86.691 beneficiários, representando, assim, 48,37% do total geral dos servidores (ativos e inativos) do respectivo Poder.

9.4.2 Projeções Atuariais

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

A finalidade desse demonstrativo é dar transparência à projeção atuarial do regime de previdência no longo prazo. Essa avaliação procura dimensionar o impacto fiscal no ente e planejar a necessidade de financiamento do regime de previdência, transcrita, de forma reduzida, no quadro abaixo:

Tabela 14 - Projeções Considerando o Plano de Custeio Vigente do Funafin (Resumida)

31/12/2016

ANO	REPASSE CONTRIBUIÇÃO PATRONAL (a)	RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS (b)	DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS (c)	RESULTADO PREVIDENCIÁRIO (d) = (a+b-c)	SALDO FINANCEIRO DO EXERCÍCIO (e) = (e "anterior"+d)
2017	1.325.811.179,12	662.905.589,56	5.286.542.556,00	(3.297.825.787,32)	-
2018	1.284.619.970,85	642.309.985,42	5.354.725.518,50	(3.427.795.562,23)	-
2019	1.239.646.823,48	619.823.411,74	5.428.303.618,63	(3.568.833.383,41)	-
2020	1.184.760.270,45	592.380.135,22	5.527.541.438,84	(3.750.401.033,17)	-
2021	1.130.193.374,25	565.096.687,12	5.615.315.832,35	(3.920.025.770,98)	-



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

.	.	.	.	.	.
.	.	.	.	.	.
.	.	.	.	.	.
2058	4.623,90	2.311,95	2.299.265.610,25	(2.299.258.674,41)	-
2059	-	-	2.130.539.825,69	(2.130.539.825,69)	-
2060	-	-	1.968.040.939,72	(1.968.040.939,72)	-
.	.	.	.	.	.
.	.	.	.	.	.
.	.	.	.	.	.
2092	-	-	1.070.940,35	(1.070.940,35)	-

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2018).

Nessa tabela, não foi identificado valor correspondente à contribuição de beneficiários (aposentados e pensionistas) a partir do ano de 2058, ou seja, a projeção atuarial não está levando em consideração a contribuição de beneficiários que recebem benefícios acima do teto previdenciário adotado pelo Funafin, conforme regramentos a seguir:

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003). Grifo nosso.

Lei Complementar nº 28, de 14 de Janeiro de 2000.

Art. 71. As alíquotas das contribuições mensais dos segurados e pensionistas para os Fundos criados por esta Lei Complementar serão, exclusivamente, conforme o caso, em função da vinculação do segurado e do pensionista a cada um dos Fundos criados por esta Lei Complementar, as seguintes: (Redação alterada pelo art. 1º da Lei Complementar nº 56, de 30 de dezembro de 2003.)

[...]

II - contribuição para o FUNAFIN: 13,5 % (treze inteiros e cinco décimos percentuais). Grifo nosso.

É importante dizer que o resultado previdenciário se mantém negativo durante todo o período da projeção, saindo de um déficit de R\$ 3,29 bilhões em 2017 para um déficit de R\$ 1,07 bilhão em 2092. O déficit de R\$ 3,42 bilhões previsto para o exercício 2018, é cerca de 3,94% maior que o previsto para o exercício de 2017.



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

Com o intuito de melhor ilustrar o crescimento do déficit do RPPS de Pernambuco, construiu-se o gráfico abaixo para o período de 2017 a 2092.

Gráfico 7 - Projeções Considerando o Plano de Custeio Vigente do Funafin (2017 a 2092)

R\$ em Bilhões



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2018) / Projeções Considerando o Plano de Custeio Vigente do Funafin.

Analisando o gráfico acima, nota-se que o déficit crescerá de maneira significativa no período 2017-2030. Assim, faz-se necessária uma preparação financeira do ente público estadual em análise para fazer frente aos pagamentos do RPPS, haja vista que os aportes financeiros também crescerão junto com os resultados previdenciários negativos.

Entende-se que a segregação de massas, que será implementada a partir do funcionamento do Funaprev, levará a sucessivas quedas no déficit previdenciário do Funafin até sua extinção, uma vez que o ingresso de novos servidores será exclusivamente nesse Fundo.

Dessa forma, a partir da adoção da segregação de massas, o Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco (Funafin) não terá novas entradas de servidores. Esse fato levará a uma queda nos déficits previdenciários somente a partir de 2043, tendo em vista que, na medida em



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

que os beneficiários (aposentados e pensionistas) forem morrendo ao longo do período, a obrigação de pagamento do Fundo para com estes irá cessar.

Por outro lado, diante da queda da receita com a contribuição dos servidores ativos (já que eles não estarão mais vinculados ao Funafin), há previsão para o aumento do déficit previdenciário no período de transição de regimes, que deverá ser coberto pelo Poder Executivo.

De toda forma, para que a situação atuarial atinja o equilíbrio, Pernambuco não poderá utilizar os recursos do novo fundo (Funaprev) para financiar os benefícios previdenciários do Funafin, que se encontra em funcionamento.

A título de exemplo, o Estado de Minas Gerais e o do Rio Grande do Norte reunificaram os regimes previdenciários existentes nas respectivas unidades federativas. Essa prática permitiu que os recursos acumulados ao longo de mais de dez anos fossem consumidos em três exercícios, levando ao retorno do desequilíbrio atuarial³⁰.

Outro demonstrativo presente no Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2018) que cabe discorrer a respeito é a Previsão de Aposentadorias Programadas por Ano, apresentado no quadro abaixo:

Tabela 15 - Previsão de Aposentadorias Programadas por Ano (Resumida)

31/12/2016

ANO	TIPO DE APOSENTADORIA					TOTAL GERAL	GRUPO TOTAL REMANESCENTE
	IDADE E TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	IDADE E COMPULSÓRIA	PROFESSOR	POLICIAL CIVIL	POLICIAL MILITAR		
Até Dez/201	7.400	3.864	5.346	466	1.684	18.760	83.186

30 Nota técnica nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS, de 03 de março de 2015.



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

6							
2017	1.203	622	955	297	24	3.101	80.085
2018	1.656	633	734	70	432	3.525	76.560
2019	1.508	665	618	144	1.120	4.055	72.505
2020	1.108	658	715	128	1.373	3.982	68.523
.	.	.	.	.	.	.	.
.	.	.	.	.	.	.	.
.	.	.	.	.	.	.	.
2048	354	30	-	-	-	384	620
2049	361	18	-	-	-	379	241
2050	119	-	-	-	-	119	122
.	.	.	.	.	.	.	.
.	.	.	.	.	.	.	.
.	.	.	.	.	.	.	.
2058	1	-	-	-	-	1	-
Total	36.871	18.512	18.743	6.611	21.209	101.946	-

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2018).

(*) Previsão das aposentadorias programadas do atual grupo de servidores ativos, sem reposição de massa.

No que se refere à tabela acima, pode-se extrair que, ao término do exercício de 2016, o Estado de Pernambuco pode ter sofrido uma baixa de 18.760 servidores ativos, haja vista eles terem completado os requisitos para se aposentarem. É algo em torno de 18,40% do total geral dos servidores ativos.

Vale frisar que a maior parte das aposentadorias/pensões previstas diz respeito aos primeiros exercícios, ou seja, os maiores impactos ocorrerão a curto e médio prazo.

Os exercícios de 2016 a 2025 (10 anos) concentram 48,66% das aposentadorias/pensões previstas, enquanto os exercícios de 2026 a 2058 (33 anos) concentram 51,34%, ambos percentuais em relação ao total dos benefícios previstos para o período 2016-2058.

Os tipos de aposentadorias que mais se destacam quantitativamente são as seguintes: Idade e Tempo de Contribuição, representando 36,17%, e Policial Militar, representando 20,80%, ambos ao final no ano de 2058.

9.4.3 Fundo de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco – Funaprev e o Regime de Previdência Complementar

Com o objetivo de equacionar o déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores, o Governo do Estado de Pernambuco aprovou a Lei



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

Complementar nº 258, de 19 de dezembro de 2013, que estabelece o regime de capitalização para os novos servidores do Estado e a Lei Complementar nº 257, da mesma data, que instituiu o Regime de Previdência Complementar.

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

Vale ressaltar que o Regime de Previdência Complementar ainda não foi implantado, logo esta avaliação atuarial considerou apenas o Funafin.

9.5 Estimativa e compensação da renúncia de receita

O Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita atende ao comando previsto no art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF. O Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) – Anexo de Metas Fiscais 8ª Edição reflete que o demonstrativo será acompanhado de análise dos critérios estabelecidos para as renúncias de receitas e suas respectivas compensações.

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

O MDF explana que o demonstrativo identifica os tributos com previsão de renúncias de receita, indicando: a modalidade de renúncia; os setores, programas e beneficiários a serem favorecidos; a previsão da renúncia no ano de referência da LDO (2018) e nos dois exercícios seguintes (2019 e 2020); e as medidas de compensação pela perda prevista de receita com a renúncia.



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

Segue abaixo a transcrição do Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, com o valor estimado para os exercícios de 2018 a 2020:

Tabela 16 – Demonstrativo 7 – Estimativa e compensação da renúncia de receita
 Em R\$ milhares

Tributo	Modalidade	Setores/ programas/ beneficiários	Renúncia de receita prevista			Compensação
			2018	2019	2020	
ICMS	Crédito presumido e redução da base de cálculo	Atividade Portuária /PEAP	52.297,8	57.021,9	61.889,4	Instituição de Programas Especiais de Recuperação de Créditos Tributários-PERC
	Crédito presumido e diferimento	Setor Industrial de calçados/PROCAL-ÇADO	4.407,2	4.805,3	5.215,5	
	Crédito presumido, diferimento e aproveitamento do saldo credor	Setor Automotivo/ PRODEAUTO	27.173,9	29.628,5	32.157,7	
	Crédito presumido e diferimento	Setores industrial e comercial atacadista/ PRODEPE	1.898.301,8	2.069.774,7	2.246.458,3	
Total			1.982.180,7	2.161.230,4	2.345.720,9	

Fonte: PLDO 2018. Anexo I – Metas Fiscais, 7- Estimativa e compensação da renúncia de receitas.

O valor previsto para 2018 é equivalente a 9,27% da última Receita Corrente Líquida divulgada (referente ao período compreendido entre julho de 2016 e junho de 2017). Para efeitos comparativos, o percentual é menor que os 10,45% observados no Estado de São Paulo.

Por fim, no que tange ao total de renúncia de receita prevista, observa-se que a previsão no ano de 2019 é superior em 9,03% ao ano de 2018 e no ano de 2020 a previsão consignada é maior em 8,54% com relação ao ano imediatamente anterior.

9.6 Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado

A LRF considera obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios³¹.

³¹ Lei Complementar Federal nº 101 (LRF), art. 17.



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

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

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

O demonstrativo em tela tem o objetivo de dar transparência às novas Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCC) previstas e indicar o aumento permanente de receita ou a redução permanente de despesa que compensarão essas despesas. Essa avaliação servirá para mensurar o impacto nas metas fiscais estabelecidas pelo ente, além de orientar a elaboração da LOA³².

A inclusão desse demonstrativo nos anexos da LDO é exigência do inciso V do §2º do art. 4º da LRF. Porém, as Leis de Diretrizes Orçamentárias referentes a exercícios anteriores não vinham observando esse dispositivo legal, ou seja, apenas no PLDO 2018 foi possível identificar a existência dessa informação.

Em síntese, o demonstrativo apresenta os seguintes valores:

Tabela 17 – Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado - DOCC (2018) Em R\$ milhares

Eventos	Valor previsto (2018)
Aumento Permanente da Receita	396.529,00
(-) Transferências Constitucionais	152.094,00
(-) Transferências ao Fundeb	122.273,00
Saldo Final do Aumento Permanente de Receita (I)	122.162,00
Redução Permanente de Despesa (II)	0,00
Margem Bruta (III) = (I+II)	122.162,00
Saldo Utilizado da Margem Bruta (IV)	122.162,00
Novas DOCC	122.162,00
Novas DOCC geradas por PPP	0,00
Margem Líquida de Expansão de DOCC (V) = (III-IV)	0,00

Fonte: PLDO 2018. Anexo I – Metas Fiscais, Demonstrativo 8 - Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Segundo o PLDO 2018, o aumento permanente da receita previsto (equivalente a R\$ 396,53 milhões) foi projetado conforme expectativas de

32 Manual de Demonstrativos Fiscais, pág. 116.

Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mdf>. Acesso em: 11/08/2017.



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

crescimento real da atividade econômica, não sendo consideradas novas alterações de alíquota para o exercício de referência.

Um fator importante em relação à receita são as deduções decorrentes de transferências constitucionais e aquelas destinadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Por fim, a margem bruta de expansão de DOCC (R\$ 122,162 milhões) foi plenamente reduzida pelo crescimento vegetativo das despesas obrigatórias³³, resultando numa margem líquida de expansão nula.

9.7 Demonstrativo da estimativa das Parcerias Público-Privadas

O demonstrativo trata do valor das despesas com as contraprestações anuais, tendo como referência os anos de 2018 a 2020. Abaixo segue tabela retirada do demonstrativo da estimativa das parcerias público-privadas:

Tabela 18 - Despesas com as contraprestações anuais dos projetos de Parcerias Público-Privadas (2018 a 2020) Em R\$ milhares

Projetos de Parcerias Público-Privadas (PPP)	Modalidade	Despesas com as contraprestações anuais*		
		2018	2019	2020
I-Projeto e sistema viário do Projeto Praia do Paiva	Patrocinada	3.409.572,19	1.704.786,10	-
II- Cidade da Copa 2014	Administrativa	33.849.160,84	32.774.934,99	32.606.354,68
Total		37.258.733,03	34.479.721,09	32.606.354,68

Fonte: PLDO 2018. Anexo I – Metas Fiscais, *- Demonstrativo da estimativa das Parcerias Público-Privadas. *As despesas com as prestações anuais encontram-se a preços de maio de 2016, com base no IPCA abril/2017 – SELIC abril/2017.

Nota: O item II refere-se a um cumprimento de pagamento de parcelas estabelecidas conforme instrumento de rescisão consensual do contrato da PPP Arena da Copa 2014.

³³ O demonstrativo informa que todas as Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado previstas são decorrentes de crescimento vegetativo.



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

A tabela nº 18 evidencia que o Estado de Pernambuco projetou uma redução do total de despesas com as contraprestações anuais no percentual de 14,68% no exercício de 2020, em comparação com a projeção para 2018.

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

10. ANEXO II - RISCOS FISCAIS

Segundo a exigência disposta no § 3º, do art. 4º, da LRF, o ente governamental apresentou, juntamente com o PLDO 2018, o Anexo de Riscos Fiscais.

Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais, entende-se como Riscos Fiscais a possibilidade da ocorrência de eventos que venham a impactar negativamente as contas públicas. É importante ressaltar que riscos repetitivos deixam de ser riscos, devendo ser tratados no âmbito do planejamento, ou seja, devem ser incluídos como ações na LDO e na LOA do ente estadual³⁴.

Ainda conforme o MDF, contingência passiva é uma possível obrigação presente cuja existência será confirmada somente pela ocorrência de um ou mais eventos futuros que não estão totalmente sob o controle da entidade; ou é uma obrigação presente que surge em decorrência de eventos passados, mas que não é reconhecida, seja porque é improvável que a entidade tenha de liquidá-la ou porque o valor da obrigação não pode ser estimado com suficiente segurança³⁵.

34 Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) - 8ª edição, publicado no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional no endereço http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/mdf. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/592968/MDF+8%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+vers%C3%A3o+12-07-2017.pdf/7b081fe2-fcb1-4898-ba37-519270e12f8c>. Acesso: 09/08/2017. Página 39.

35 Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) - 8ª edição, publicado no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional no endereço http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/mdf. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/592968/MDF+8%C2%AA%20edi>



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

Sendo assim, o respectivo demonstrativo identifica e estima os riscos fiscais, bem como informa as providências para enfrentar esses riscos, caso eles se concretizem. Dessa maneira, segue a tabela 19, a respeito da temática em questão:

Tabela 19 - Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências Em R\$ 1.000,00

Passivos Contingentes			Providências	
	Descrição	Valor	Descrição	Valor
Demandas Judiciais	Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas - IDR nº 456621-6 instaurado perante o TJPE com o objeto de fixar entendimento sobre a possibilidade de conceder benefício fiscal relativo ao ICMS cujo produto deve ser partilhado com os municípios por força de norma constitucional.	350.000	Suplementação orçamentária, utilizando-se da Reserva de Contingência e de anulação de outras despesas discricionárias.	535.800
	Mandado de Segurança Coletivo preventivo contra ato a ser praticado por Delegado da Receita Federal. Os dispositivos impugnados ampliam o rol de retenções do IR realizados pelo Estado que devem ser inseridos na Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF). Caso se confirme a higidez dos dispositivos, o Estado não mais poderá se apropriar dos recursos que retém a título de IRRF incidentes sobre o pagamento de terceiros que não sejam seus empregados e servidores.	100.000		
	Execução de Título Judicial em ação movida pelo Município de Abreu e Lima sobre a complementação de repasses constitucionais de valores oriundos da arrecadação de ICMS	16.000		
Autuação da Receita Federal	Execução de Título Judicial promovida pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação no Estado de Pernambuco referente a desconto de contribuição previdenciária	28.000		
	Insuficiência de recolhimento da contribuição para o PASEP no valor de R\$ 209.000.000,00. Reconhecida a parcial procedência da impugnação apresentada, a questão foi submetida ao CARF que converteu o julgamento em diligência a fim de que fossem corrigidos erros materiais. Atualmente, já houve redução de mais de 80% (oitenta por cento) do montante cobrado sem que ainda tenha sido integralmente analisado o recurso ofertado pelo Estado.	41.800		
SUBTOTAL		535.800	SUBTOTAL	535.800
Demais Riscos Fiscais			Providências	
	Descrição	Valor	Descrição	Valor
Frustração de Arrecadação	-	-	-	-
Restituição de Tributos a Maior	Acórdão do STF sobre o RE 593849, que trata sobre a possibilidade de Ressarcimento do ICMS ST quando a BC praticada for menor que a presumida no momento do cálculo do ICMS ST	200.000	Modificar a legislação estadual de sorte a que se possa igualmente cobrar do contribuinte complementação do ICMS ST, nas hipóteses em que a saída real exceda a base de cálculo que valorou a cobrança antecipada.	100.000
Discrepância de Projeções:	-	-	-	-
Outros Riscos Fiscais	Aprovação do PLP 45/2015, que institui a alíquota única de 3,95% para todos os produtos sujeitos à Substituição Tributária adquiridos por empresas enquadradas no Simples Nacional	300.000	Aumento do percentual, de 60% para 80% recebido da diferença entre a alíquota interna e a interestadual, tal como previsto na EC 87/2015.	60.000
	Eventual decisão desfavorável no STF acerca da incidência do ICMS sobre a demanda de potência TUSD/TUST	400.000	Priorização dos processos do TATE, racionalizando os alvos segundo maiores retornos.	160.000



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

			Implantação da nova sistemática de débitos fiscais, aumentando a recuperação de créditos tributários.	250.000
			Implantação do malha fina em tempo real e advento da nota fiscal eletrônica de venda ao consumidor, junto à sistemática de fiscalização do Simples Nacional e acompanhamento das 1.000 maiores empresas.	330.000
SUBTOTAL		900.000	SUBTOTAL	900.000
TOTAL		1.435.800	TOTAL	1.435.800

Fonte: a) Procuradoria Geral do Estado (demandas judiciais) b) Secretaria da Fazenda do Estado (demais riscos fiscais).

Realça-se que as demandas judiciais representam 34,41% ou R\$ 494 milhões do total dos riscos fiscais. A providência para fazer frente a esses passivos, caso venham a se concretizar, será a utilização do valor de R\$ 535,8 milhões, por meio de suplementação orçamentária, através da reserva de contingência e de anulação de outras despesas discricionárias.

Entre os demais riscos fiscais, vale frisar os “outros riscos fiscais” que correspondem a 48,75% ou a R\$ 700,0 milhões do total desse item. Para fazer frente a esses riscos, caso ocorram, serão tomadas as seguintes medidas: 1) Aumento do percentual, de 60% para 80% recebido da diferença entre a alíquota interna e a interestadual; 2) Priorização dos processos do TATE; 3) Implantação da nova sistemática de débitos fiscais; e 4) Implantação da malha fina em tempo real, entre outras.