



# GESTÃO FISCAL

BOLETIM

2º Quadrimestre - 2015



Assembleia Legislativa  
do Estado de Pernambuco

## **BOLETIM INFORMATIVO Nº 02, DE 2015.**

### **GESTÃO FISCAL**

Boletim Informativo elaborado acerca da Gestão Fiscal do Governo do Estado de Pernambuco, com dados do Relatório de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2015 e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 4º bimestre de 2015.

A Consultoria Legislativa (Consuleg) da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (Alepe) apresenta aspectos relevantes quanto à condução das gestões fiscal e orçamentária por parte do Governo do Estado de Pernambuco. Foram analisados os dados do Relatório de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2015 e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 4º bimestre de 2015, com o intuito de fornecer indicadores quanto à atual situação fiscal do Estado.

#### **1. RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL DO 2º QUADRIMESTRE DE 2015**

De acordo com os arts. 54 e 55 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), os titulares dos Poderes e órgãos deverão emitir Relatório de Gestão Fiscal (RGF), o qual deverá conter:

Art. 55. O relatório conterá:

I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes

- a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;
  - b) dívidas consolidada e mobiliária;
  - c) concessão de garantias;
  - d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;
- [...]

II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;

Nesse sentido, o RGF do Poder Executivo Estadual referente ao 2º quadrimestre do exercício de 2015 apresenta os seguintes demonstrativos:

- Demonstrativo da Despesa com Pessoal;
- Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida;

- Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores; e
- Demonstrativo das Operações de Crédito.

Cada um desses demonstrativos será examinado individualmente, nas sessões seguintes. Antes, porém, a próxima sessão tratará da Receita Corrente Líquida (RCL) e sua evolução ao longo dos últimos 10 anos.

### **1.1 Receita Corrente Líquida**

A RCL é um conceito trazido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que tem como principal objetivo, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional:

Servir de parâmetro para o montante da reserva de contingência e para os limites da despesa total com pessoal, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação da receita orçamentária e das garantias do ente da Federação.

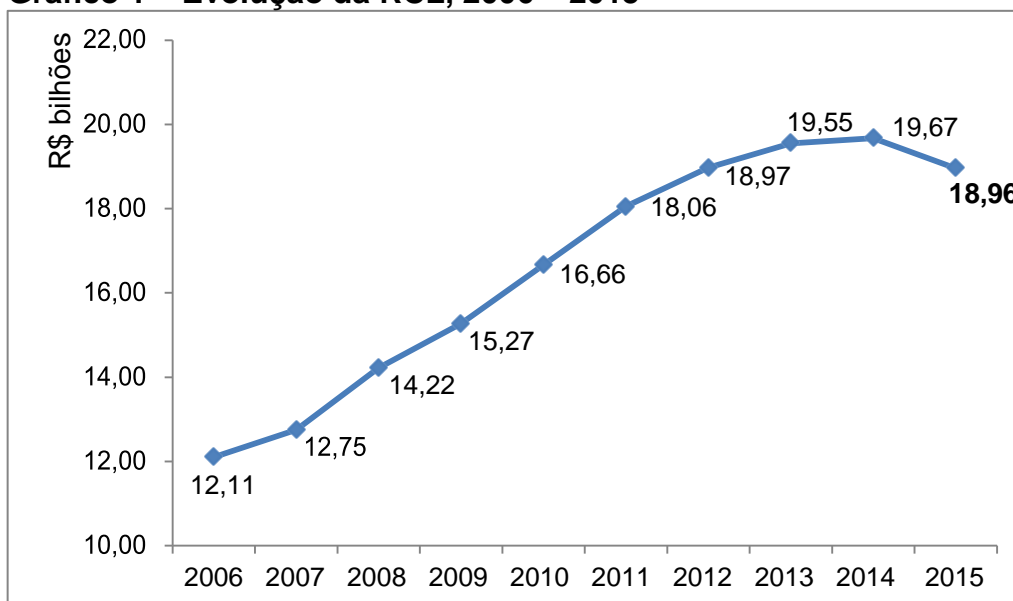
Assim, a Receita Corrente Líquida é o parâmetro atualmente utilizado para definir os limites de gastos de que trata o inciso I do art. 55 mencionado acima. O inciso IV do art. 2º da LRF define a RCL como o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzido, no caso dos Estados, das parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional, da contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e das receitas provenientes da compensação financeira dos diversos regimes de previdência social, citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

Ela é apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores. Assim, a RCL que consta do RGF do 2º quadrimestre de 2015 tem como referência o período entre setembro de 2014 e agosto de 2015. Nesse intervalo, a Receita Corrente Líquida de Pernambuco foi de R\$ 18,96 bilhões, sendo este o valor usado como base para os limites estabelecidos na LRF.

O gráfico 1, a seguir, demonstra a evolução dessa receita nos últimos 10 anos. Cabe esclarecer que todos os dados deste Boletim foram atualizados pela

inflação<sup>1</sup>, de forma a representar valores de agosto de 2015, possibilitando uma comparação temporal dos mesmos. Ademais, frisa-se que os dados referem-se aos Relatórios de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de cada ano, particularmente, em relação a RCL compreendem o período que vai de setembro do ano anterior a agosto do ano considerado.

**Gráfico 1 – Evolução da RCL, 2006 – 2015**



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal, 2006 – 2015.

Percebe-se uma redução na RCL entre o segundo quadrimestre de 2014 e o de 2015. Enquanto que em todos os outros anos foi observado um aumento real dessa receita, o segundo quadrimestre de 2015 apresentou um valor 3,6% menor, em termos reais, que no mesmo período do ano anterior.

As principais receitas estaduais, como o ICMS e o FPE, cresceram, mas sem ganhos reais para o caixa estadual. Na comparação entre janeiro e agosto de 2014 e de 2015, o ICMS cresceu 4,5% e o FPE aumentou 6,5% em termos nominais. Entretanto, a inflação acumulada entre setembro de 2014 e agosto de 2015 foi de 9,53%, acarretando em uma queda real na arrecadação do ICMS e do FPE de, aproximadamente, 5% e 3%, respectivamente.

<sup>1</sup> Foi utilizado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

## 1.2 Demonstrativo da Despesa com Pessoal

O art. 18 da LRF define como despesa total com pessoal o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

A Lei Complementar Federal nº 101/2000 estabelece, ainda, três limites para a despesa total com pessoal do Poder Executivo estadual em relação à receita corrente líquida, a saber:

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

De acordo com os dados divulgados no RGF do 2º quadrimestre de 2015, o Poder Executivo do Estado de Pernambuco ultrapassou o limite máximo legal. Este resultado pode ser melhor visualizado na tabela 1, abaixo.

**Tabela 1 – Despesa com Pessoal do Poder Executivo de Pernambuco, 2º quadrimestre de 2015**

R\$ milhares

Despesa com Pessoal - Poder Executivo	Valor	% sobre a RCL
Despesa Total com pessoal para fins de apuração do limite da LRF	9.543.773,00	50,33
Limite de Alerta	8.361.624,10	44,10
Limite Prudencial	8.826.158,80	46,55
Limite Máximo	9.290.693,40	49,00

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal, 2º quadrimestre de 2015.

A despesa total com pessoal encontra-se R\$ 253 milhões acima do limite máximo estabelecido na LRF e R\$ 717 milhões além do limite prudencial. Por ter

ultrapassado o limite prudencial, é vedado ao Governo do Estado, nos termos do art. 22 da LRF:

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

- I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
- II - criação de cargo, emprego ou função;
- III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Ademais, a LRF e a Constituição Federal elencam uma série de medidas que devem ser adotadas pelo Poder Executivo no sentido de retornar essa relação para abaixo do limite máximo estabelecido.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece penalidades para o caso de o ente não alcançar a redução necessária nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço do percentual excedente já no próximo quadrimestre. Entretanto, de acordo com o art. 66 da LRF, tais prazos serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres. Ainda de acordo com o mencionado artigo, entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do PIB inferior a 1%.

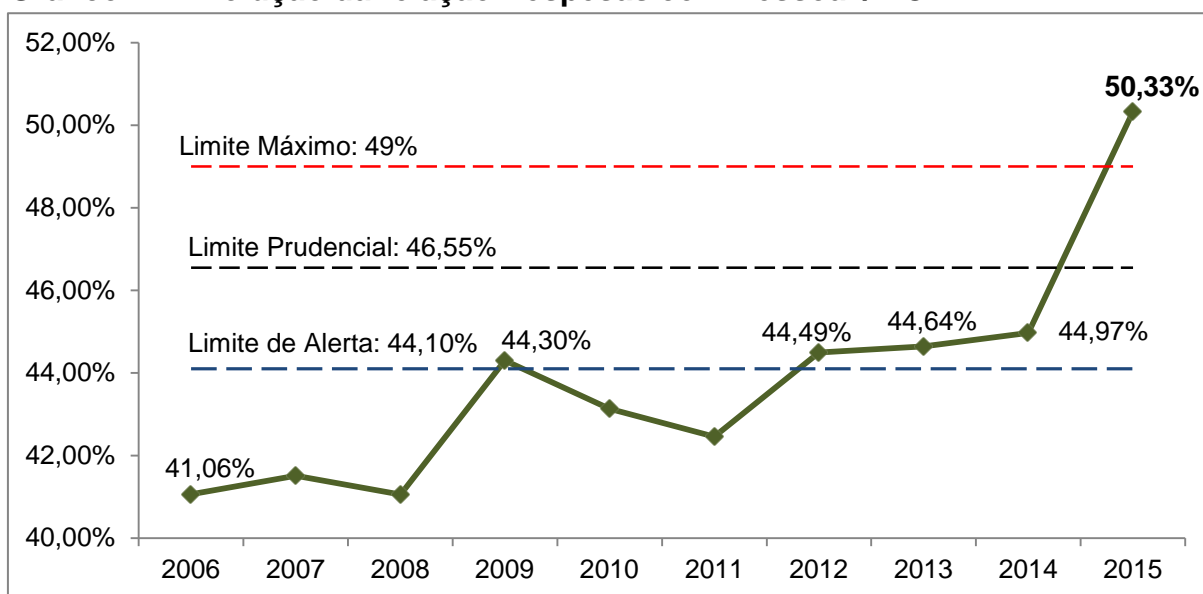
Assim, se o Governo do Estado não reduzir sua despesa com pessoal para dentro do limite de 49% da RCL, ele não poderá:

- Receber transferências voluntárias;
- Obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;
- Contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das

despesas com pessoal.

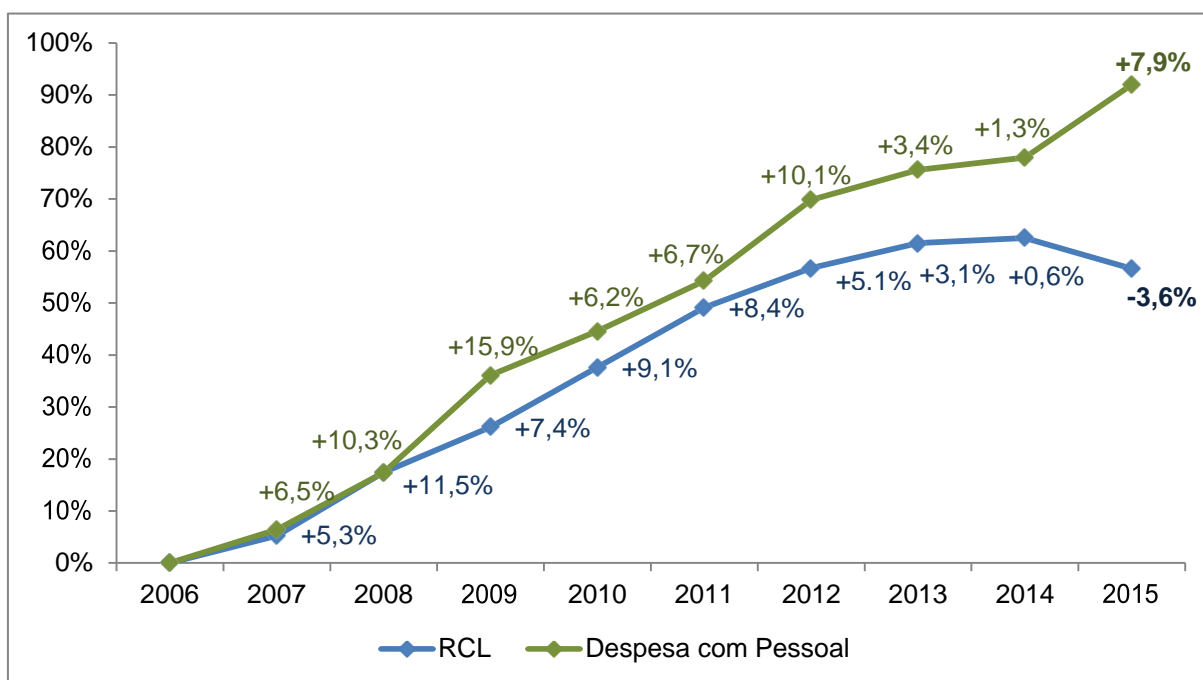
O gráfico 2, a seguir, demonstra a evolução da relação entre despesas com pessoal e receita corrente líquida nos últimos dez anos. Nota-se que esta é a primeira vez, nesse período, que essa relação encontra-se acima tanto do limite prudencial quanto do limite máximo no segundo quadrimestre de cada ano.

**Gráfico 2 – Evolução da relação Despesas com Pessoal / RCL**



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal, 2006 – 2015.

Esse cenário pode ser melhor entendido ao analisar-se o gráfico 3, que traz a evolução acumulada da RCL e das Despesas com Pessoal a partir de 2006. Enquanto que a RCL encontra-se no mesmo patamar de 2012, em termos reais, os gastos com pessoal, por sua vez, estão no seu maior nível histórico, resultando no “descolamento” observado entre as duas linhas do gráfico.

**Gráfico 3 – Evolução anual da RCL e das Despesas com Pessoal**

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal, 2006 – 2015.

Em audiência pública realizada na Assembleia Legislativa de Pernambuco, o Secretário da Fazenda Estadual justificou esse resultado por conta do pagamento antecipado da primeira parcela do 13º salário dos servidores do executivo estadual. Enquanto que nos outros anos da análise a primeira parcela era paga no mês de novembro, no ano de 2015 ela foi paga no mês de julho.

Dessa forma, como os gastos com pessoal do RGF do 2º quadrimestre são apurados entre setembro de 2014 e agosto de 2015, esse resultado contempla uma folha e meia de décimo terceiro. De acordo com o representante do Poder Executivo, a relação entre despesa com pessoal e receita corrente líquida vai retornar para o limite prudencial já no próximo quadrimestre, sem a necessidade da adoção das medidas restritivas previstas na LRF e na Constituição Federal.

### 1.3 Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida

O Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida traz informações quanto aos valores da dívida pública do Estado de Pernambuco. Estão discriminados valores referentes à dívida mobiliária, dívida contratual, precatórios, bem como sobre a dívida

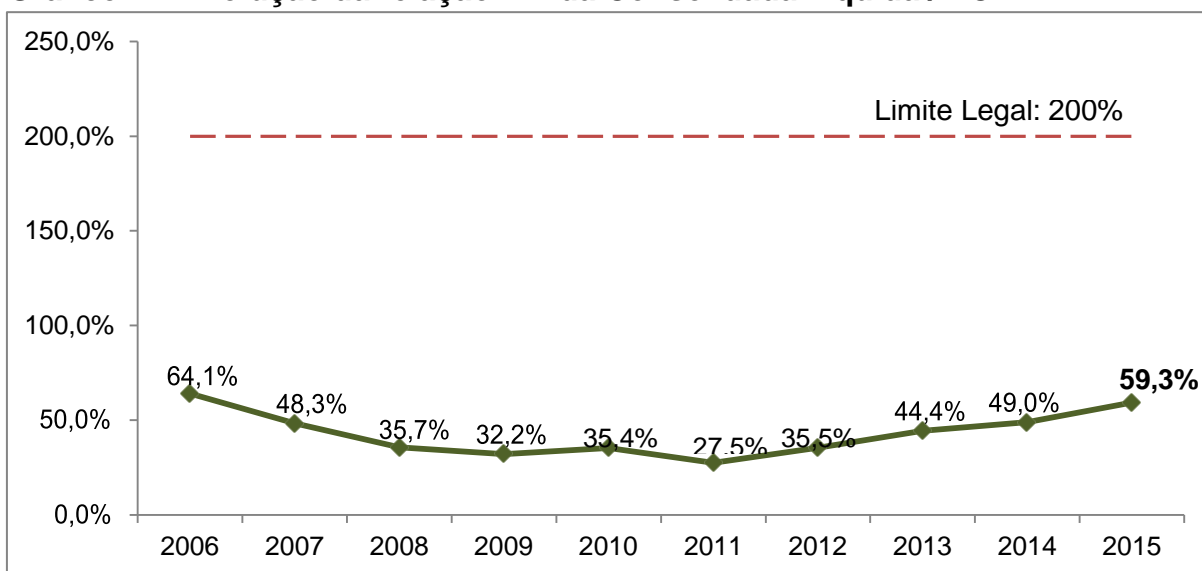


previdenciária.

A Resolução nº 40/2001, do Senado Federal, prevê, em seu art. 3º, inciso I, que a Dívida Consolidada Líquida dos Estados não poderá exceder a duas vezes a Receita Corrente Líquida. De acordo com o RGF do 2º quadrimestre de 2015, a relação Dívida Consolidada Líquida/RCL encontrava-se em 59,3%, abaixo do limite legal.

O gráfico 4 traz a evolução dessa relação desde o exercício de 2006. Percebe-se uma tendência ascendente dessa relação a partir de 2011, ainda que se encontre abaixo do limite legal. Destaca-se, também, que grande parte da variação ocorrida entre o 2º quadrimestre de 2014 e o de 2015 é explicada pela alta do dólar no período. Isso porque 87,4% do crescimento da dívida consolidada nesse período foram devidos ao aumento da dívida externa, influenciada pela desvalorização do real ante o dólar norte-americano.

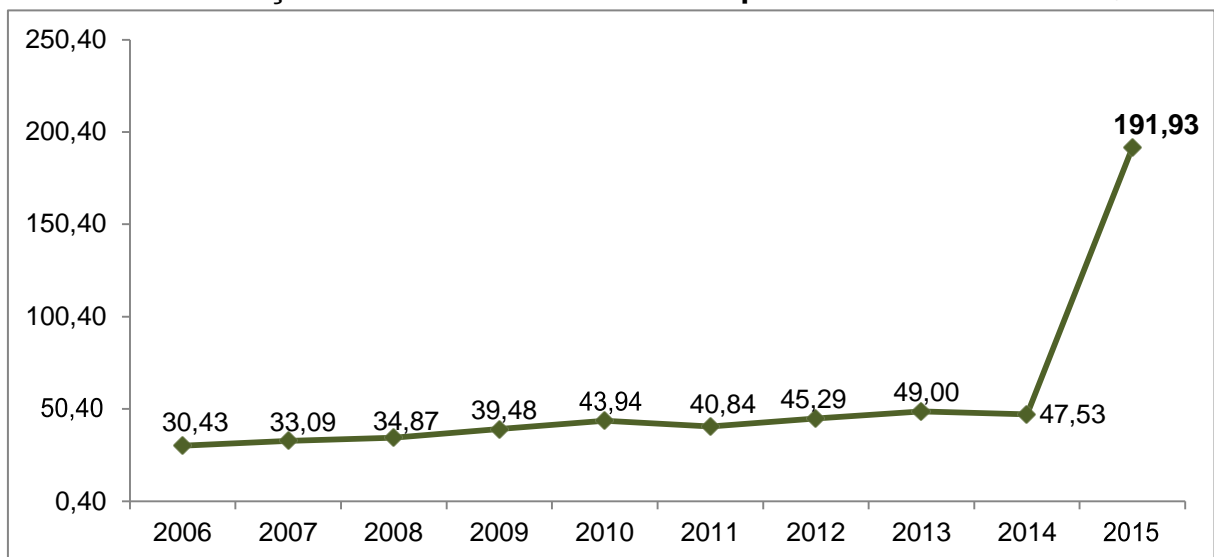
**Gráfico 4 – Evolução da relação Dívida Consolidada Líquida / RCL**



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal, 2006 – 2015.

Cabe destacar, também, o salto experimentado pela Dívida Consolidada Líquida Previdenciária no exercício de 2015, conforme ilustrado no gráfico 5. Essa grande variação é explicada por um aumento significativo do passivo atuarial registrado pelo Estado, decorrente de uma alteração do critério de avaliação no parecer atuarial. Assim, não se trata de criação de novas dívidas, apenas do registro de dívidas antes não reconhecidas, de forma a dar maior transparência à atual situação da previdência no Estado de Pernambuco.

**Gráfico 5 – Evolução da Dívida Consolidada Líquida Previdenciária** R\$ bilhões



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal, 2006 – 2015.

#### 1.4 Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores

O Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores tem por objetivo assegurar a transparência das garantias oferecidas a terceiros pelo Estado e verificar os limites estabelecidos pela LRF, assim como das contragarantias vinculadas, decorrentes das operações de crédito internas e externas. O art. 9º da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal, definiu que o saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não pode exceder a 22% da Receita Corrente Líquida.

O valor das garantias e contragarantias concedidas pelo Estado de Pernambuco tem se situado, historicamente, bastante abaixo do limite estabelecido. Nos últimos 10 anos o valor o das garantias concedidas nunca esteve, nos

segundos quadrimestres de cada ano, acima de 0,5%, enquanto que o limite estabelecido pela resolução do Senado é 22%.

De acordo com o Relatório de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2015, o valor das garantias concedidas pelo Governo de Pernambuco situa-se em 0,02% da RCL, conforme demonstrado na tabela 2.

**Tabela 2 – Garantias Concedidas pelo Governo de Pernambuco** R\$ milhares

Garantias de Valores	Valor	% sobre a RCL
Total de Garantias Concedidas	2.995,3	0,02
Limite Definido pelo Senado Federal	4.171.331,8	22,00

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre do exercício de 2015.

### 1.5 Demonstrativo das Operações de Crédito

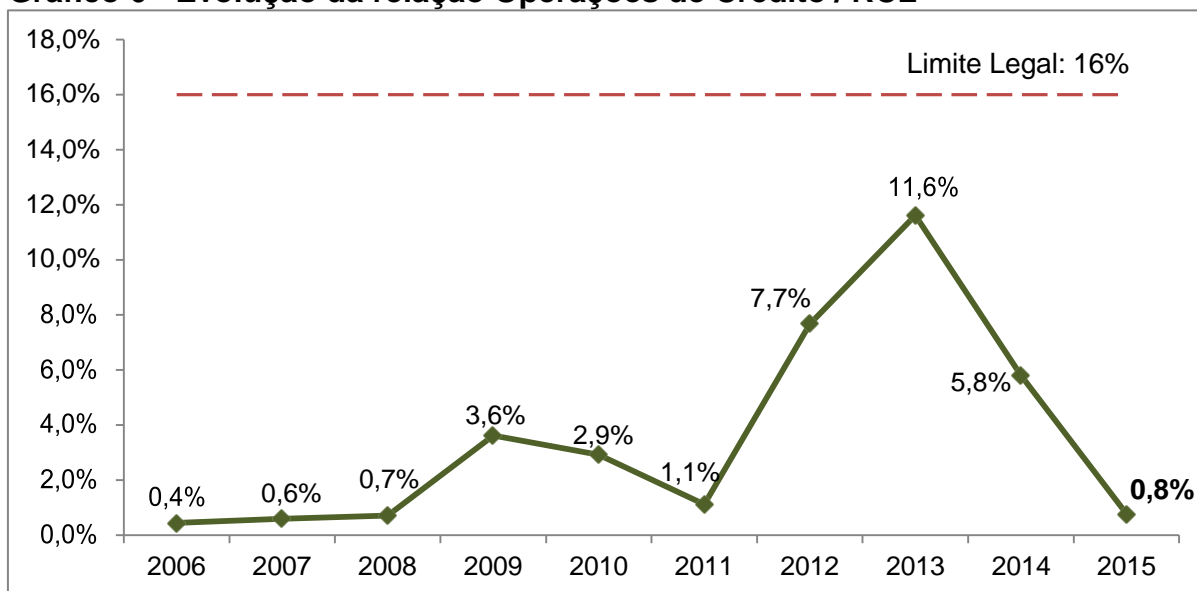
O demonstrativo das Operações de Crédito evidencia os valores recebidos por meio de operações de crédito no exercício. Assim, o RGF do 2º quadrimestre de 2015 abrange as operações de crédito internas e externas, inclusive por antecipação da receita, entre janeiro e agosto de 2015. De acordo com a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, o montante global das operações de crédito interno e externo dos Estados realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesseis por cento) da Receita Corrente Líquida.

O gráfico 6 demonstra a evolução da relação entre o valor das operações de crédito e a RCL no segundo quadrimestre de cada ano, de 2006 a 2015. Pode-se perceber uma grande retração no patamar das operações de crédito, frente à RCL, nos últimos dois anos: essa relação caiu de 11,6% em 2013 para 0,8% no último RGF divulgado.

Apesar de estar bastante abaixo do limite legal estabelecido, esse resultado indica a dificuldade do Estado de Pernambuco em captar novos recursos por meio de operações de crédito. Nesse sentido, vale ressaltar a decisão do governo federal de suspender a autorização para que os entes federativos tenham acesso a empréstimos internacionais. O Tesouro Nacional, responsável pelas garantias a essas operações, solicitou à Comissão de Financiamentos Externos, que retire de

pauta a análise de todos os pedidos de empréstimos feitos pelos governos estaduais e municipais.

**Gráfico 6 - Evolução da relação Operações de Crédito / RCL**



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal, 2006 – 2015.

Na prática, isso significa que governadores e prefeitos estão temporariamente impedidos de solicitar financiamentos junto a organismos internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A piora da economia, o encarecimento das operações de crédito e o rebaixamento da nota do Brasil e de vários estados pela agência de classificação de risco Moody's obrigaram o Tesouro Nacional a adotar postura mais conservadora em relação à política de garantias e de expansão da dívida pública.

## 2. RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO 4º BIMESTRE DE 2015

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO é exigido pela Constituição Federal, que estabelece em seu artigo 165, parágrafo 3º, que o Poder Executivo o publicará, até 30 dias após o encerramento de cada bimestre. O objetivo dessa periodicidade é permitir que, cada vez mais, a sociedade, por meio dos diversos órgãos de controle, conheça, acompanhe e analise o desempenho da execução orçamentária dos governos Federal, Estaduais e Municipais.

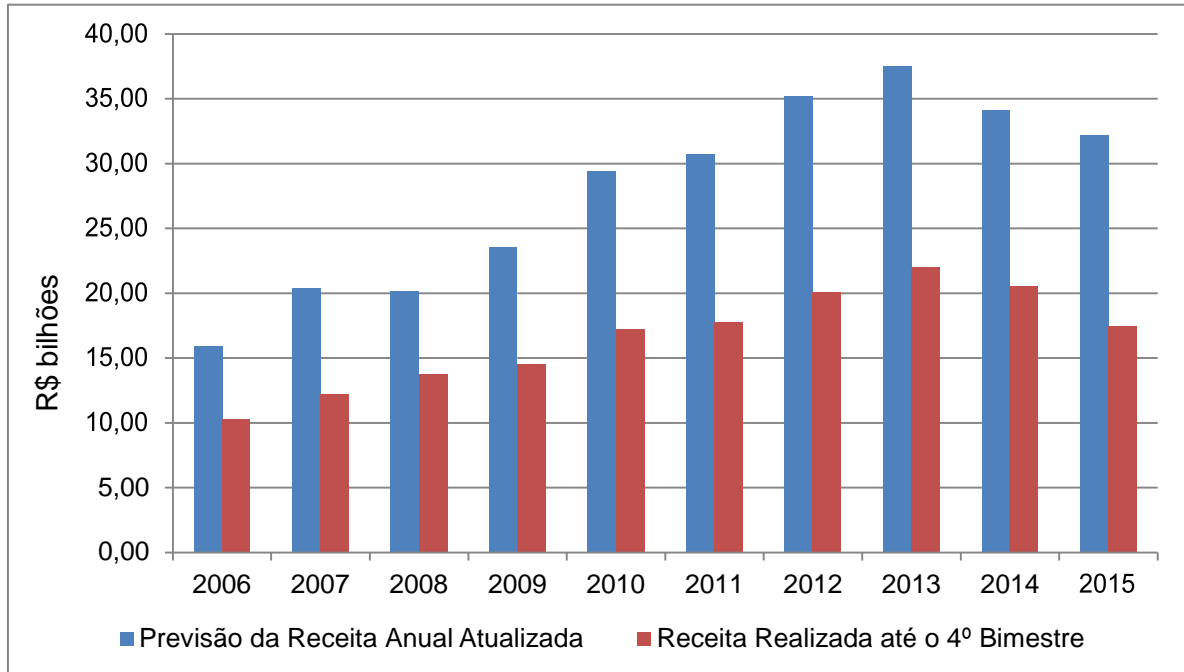
A LRF estabelece as normas para elaboração e publicação do RREO. O Relatório e seus demonstrativos abrangerão os órgãos da Administração Direta, dos Poderes e entidades da Administração Indireta, constituídas pelas autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas e sociedades de economia mista que recebem recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, inclusive sob a forma de subvenções para pagamento de pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

## 2.1 Balanço Orçamentário

O primeiro demonstrativo do RREO a ser analisado no presente Boletim Informativo será o Balanço Orçamentário, previsto inicialmente no art. 102 da Lei nº 4.320/64, devendo demonstrar as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas. Esse balanço também está previsto na LRF, porém de forma mais detalhada e com periodicidade de publicação bimestral.

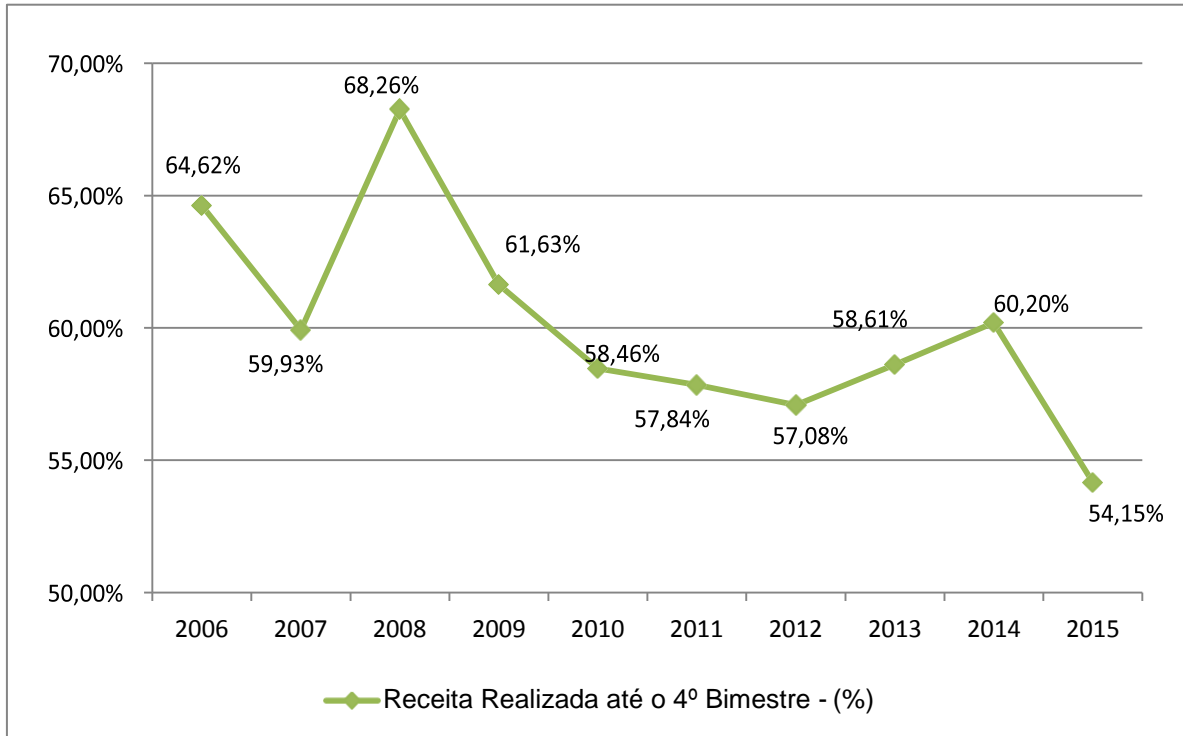
Segundo a LRF, o Balanço Orçamentário apresentará as receitas, detalhadas por categoria econômica, subcategoria econômica e fonte -, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre atual, a realizada até o bimestre atual e o saldo a realizar, bem como as despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando a dotação inicial, os créditos adicionais, a dotação atualizada para o exercício, as despesas empenhadas no bimestre atual e até o bimestre atual, as despesas liquidadas no bimestre atual e até o bimestre atual, e o saldo a liquidar.

O gráfico 7 apresenta uma série temporal dos últimos 10 exercícios comparando a receita efetivamente realizada até o 4º bimestre de cada ano com a previsão da receita anual. Observa-se uma forte queda, em termos reais, nas receitas realizadas em 2015 em relação ao ano de 2014, tendo caído 15%. Essa queda levou as receitas realizadas até agosto de 2015 para valores inferiores aos registrados no mesmo período de 2011.

**Gráfico 7 – Receita Prevista x Receita Realizada**

Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2006 – 2015.

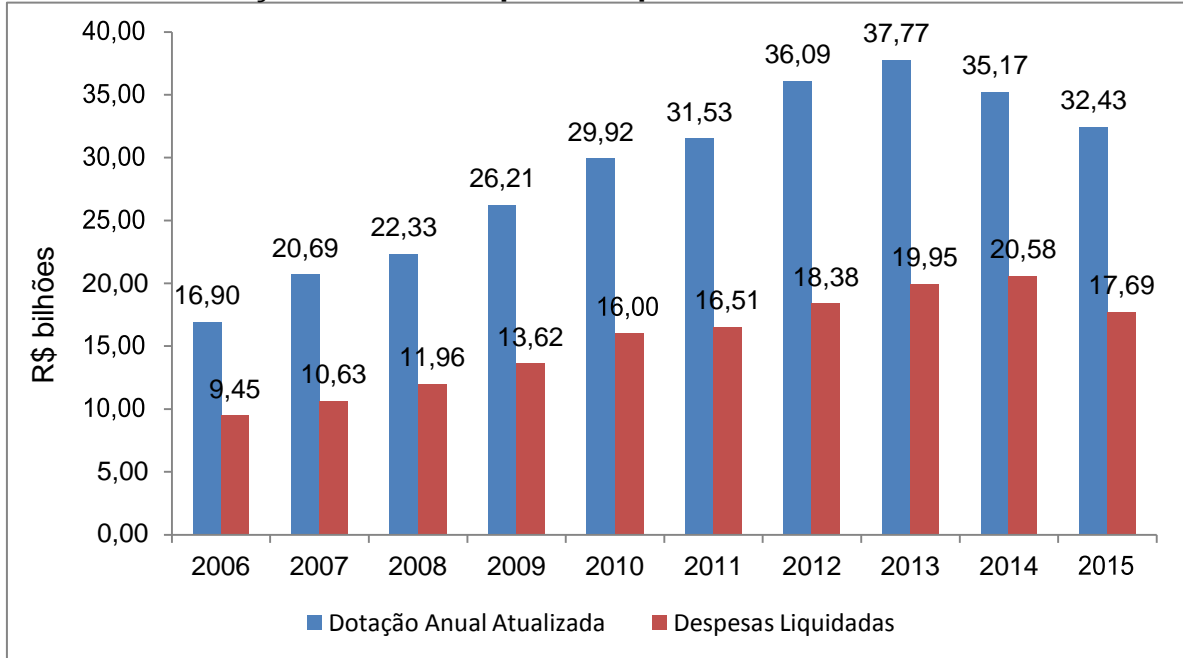
No gráfico 8, por sua vez, destaca-se que a relação entre a receita anual prevista e a realizada até agosto de 2015 encontra-se no nível mais baixo de toda a série, ilustrando a dificuldade em se atingir a meta da receita anual estabelecida no RREO desse ano. Em 2014, ao final do 4º bimestre, a receita arrecadada correspondia a 60,20% do total da receita anual prevista, enquanto no presente exercício esse indicador é de apenas 54,15%. Assim, para atingir a meta prevista para o ano, será necessário arrecadar pouco menos da metade da receita total prevista em apenas quatro meses.

**Gráfico 8 – Receita Prevista x Receita Realizada - %**

Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2006 – 2015.

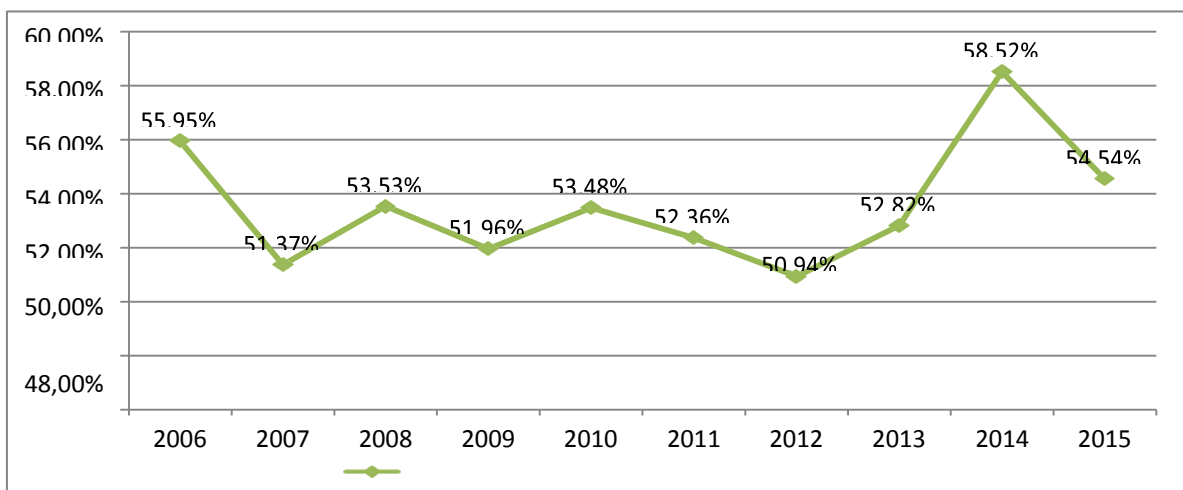
Os gráficos 9 e 10, abaixo, fazem a comparação entre a dotação anual atualizada e as despesas liquidadas até o 4º bimestre de cada ano.

Percebe-se que no gráfico 9 as despesas liquidadas eram crescentes até o ano de 2014. Entretanto, registrou-se uma queda de 14,1% nas despesas liquidadas no 2º quadrimestre de 2015, em relação ao mesmo período do ano anterior.

**Gráfico 9 – Dotação Anual x Despesas Liquidadas**

Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2006 – 2015.

Por sua vez, o gráfico 10 demonstra, em 2015, uma queda do percentual de despesa liquidada em relação ao ano anterior, evidenciando com isso uma prudência na execução da despesa, devido à situação de instabilidade econômica que atravessa o país.

**Gráfico 10 – Despesas Liquidadas - % da Dotação Total**

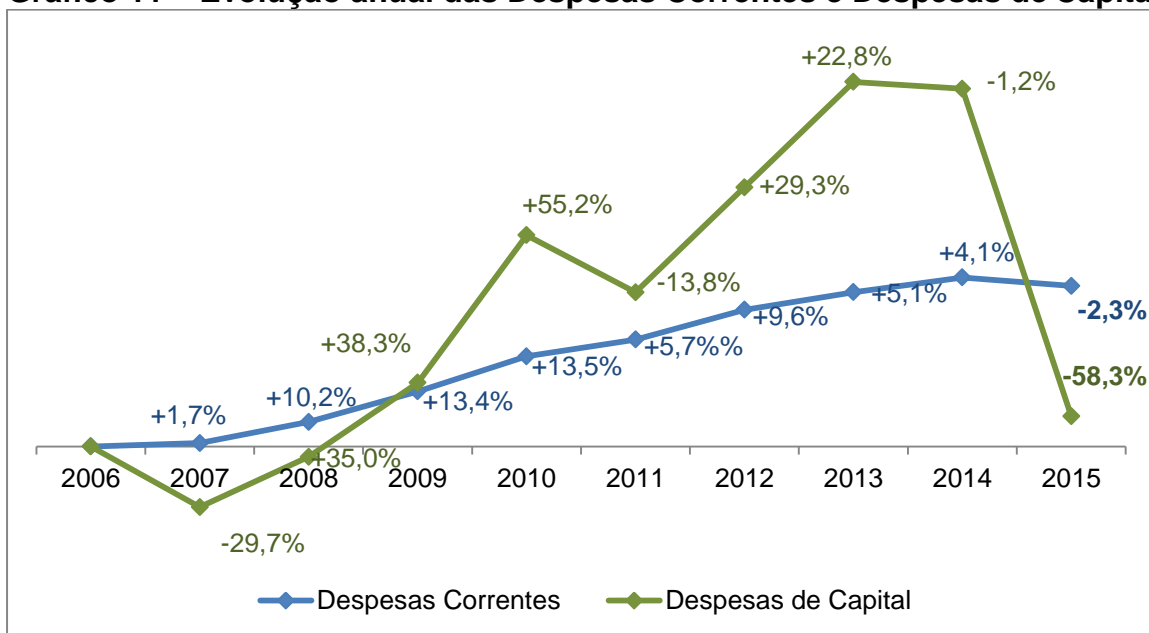
Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2006 – 2015.

É importante entender como se deu a dinâmica da redução das despesas. Assim, o gráfico 11 evidencia, ano a ano, a evolução das despesas liquidadas, divididas em despesas correntes e despesas de capital.



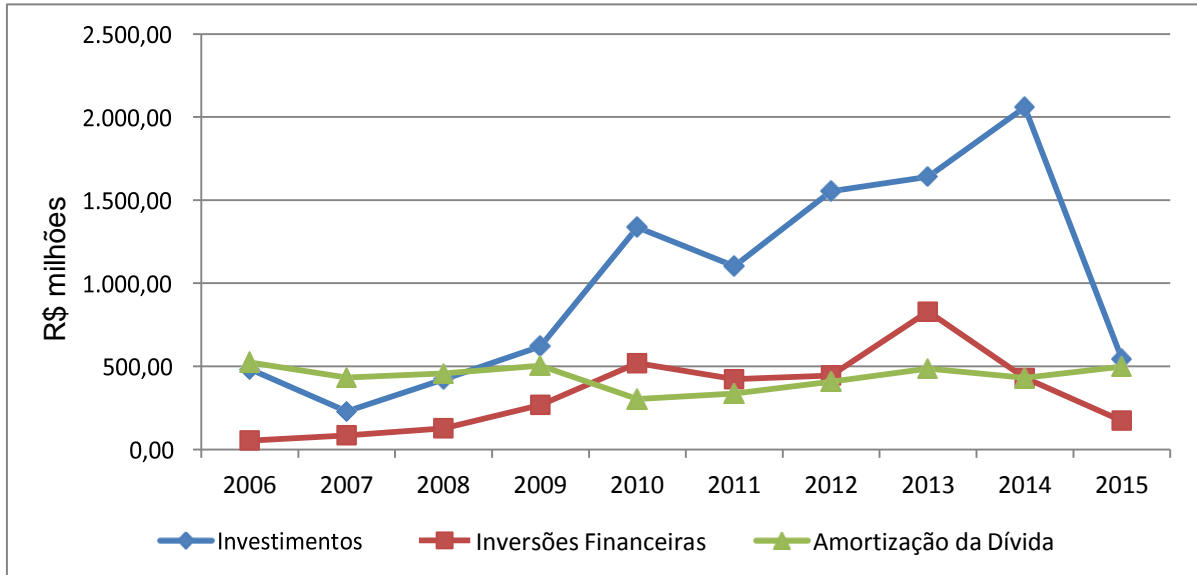
Por meio desse gráfico, pode-se perceber que as despesas de capital sofreram um corte mais profundo do que as despesas correntes: enquanto aquelas caíram 58,3%, essas diminuíram apenas 2,3%. O patamar de gastos com despesas de capital tornou-se, em termos reais, o menor registrado, entre janeiro e agosto, desde 2008.

**Gráfico 11 – Evolução anual das Despesas Correntes e Despesas de Capital**



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2006 – 2015.

O gráfico 12, abaixo, apresenta a evolução das despesas de capital de forma mais detalhada. O único grupo de despesa que aumentou, entre 2014 e 2015, foi *Amortização da Dívida*, com um crescimento de 15,8%. Em outra direção, as *Inversões Financeiras* diminuíram 59,8% e os *Investimentos* recuaram 73,5%.

**Gráfico 12 – Evolução das Despesas de Capital**

Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2006 – 2015.

## 2.2 Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção

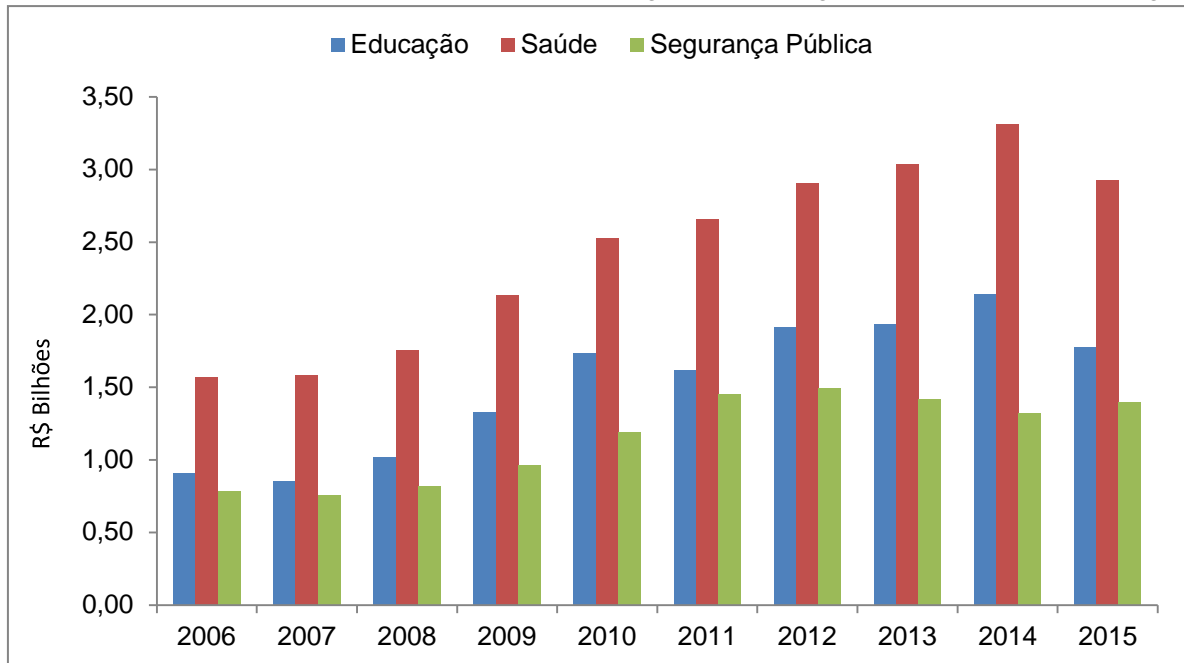
A classificação funcional da despesa segrega as dotações orçamentárias em funções e subfunções, buscando responder basicamente à indagação “em que” área de ação governamental a despesa será realizada. Para isso, as despesas estão classificadas por função e subfunção, que são categorias predefinidas.

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

A função é o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Essa categoria reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa. Ela guarda, portanto, relação com os respectivos Ministérios e Secretarias. Quando o órgão possui mais de uma função típica e suas competências institucionais relacionadas a mais de uma área de despesa, deve-se selecionar a função que tem mais a ver com a ação executada.

A subfunção trata-se de um nível de agregação imediatamente inferior à função. Diferente da função, ela não está relacionada à competência institucional do órgão, mas sim à finalidade da ação governamental em si. Cada função possui subfunções associadas. A função educação, por exemplo, está ligada, dentre outras, às subfunções "Ensino fundamental" e "Ensino Superior". Não é necessário, no entanto, que haja uma vinculação entre função e subfunção na hora de classificar um gasto. De acordo com a Portaria nº 42/1999, é possível combiná-las.

Caso o Ministério da Saúde realize, por exemplo, uma campanha publicitária sobre vacinas, essa ação poderá ser classificada com a função Saúde, já que é a categoria relacionada à competência do órgão, e com a subfunção Comunicação Social, que está ligada originalmente à função Administração, pois se refere à finalidade da ação. Os gráficos abaixo trazem a evolução dos gastos com saúde, educação e segurança pública, no Estado, ao longo dos últimos 10 anos.

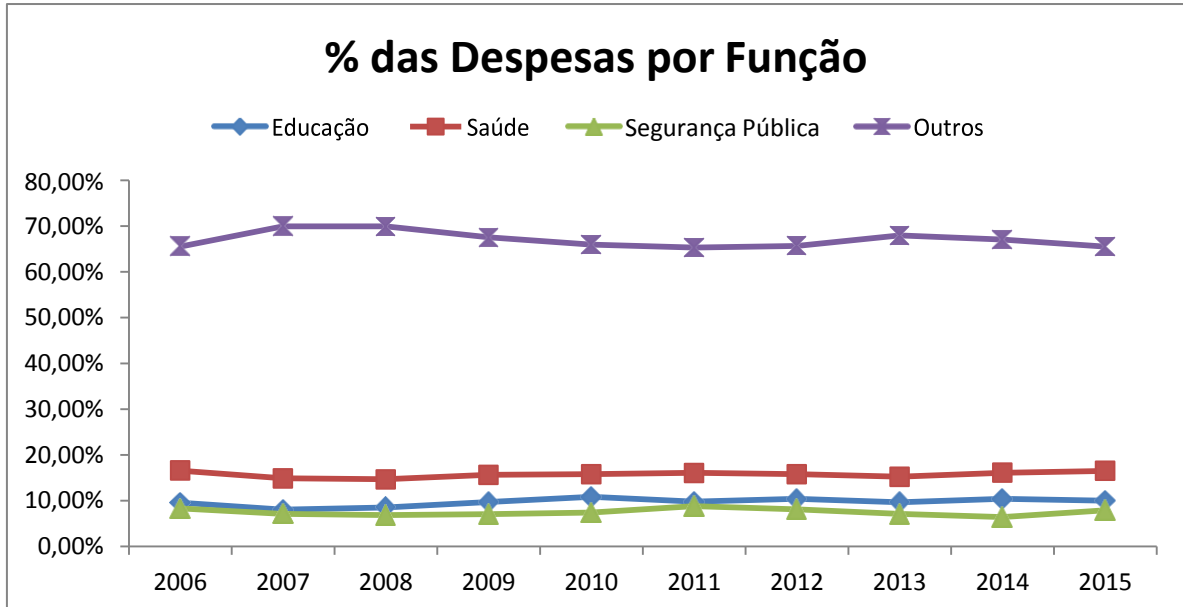
**Gráfico 13 – Despesas liquidadas por Função (Educação, Saúde e Segurança)**

Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2006 – 2015.

Assim, o gráfico 13 apresenta a despesa liquidada em cada uma dessas três áreas até o mês de agosto de cada exercício. Como dito anteriormente, os valores estão corrigidos pela inflação até agosto de 2015. Os gastos com educação aumentaram 96%, em termos reais, enquanto os dispêndios com saúde e segurança pública cresceram respectivamente 86% e 78%, ao longo dos últimos 10 anos.

O gráfico 14, por sua vez, traz o percentual da despesa liquidada em cada uma dessas três funções em relação à despesa total. Os gastos com saúde, por exemplo, estão praticamente no mesmo patamar de 2006: cerca de 16,5% dos gastos totais. Os gastos com educação passaram de 9,57% para 10% do dispêndio global, enquanto os gastos com segurança pública recuaram, em termos reais, de 8,29% para 7,90%. Os demais dispêndios, chamados no gráfico de “Outros”, se mantêm constantes em 65%.

Ressalta-se que os valores apresentados no gráfico 14 não se referem aos mínimos legais de aplicação em Saúde e Educação, previstos pela Constituição. Essas vinculações de destinação de recursos serão tratadas em seção posterior do presente trabalho.

**Gráfico 14 – Despesas por Função - % do Gasto Total**

Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2006 – 2015.

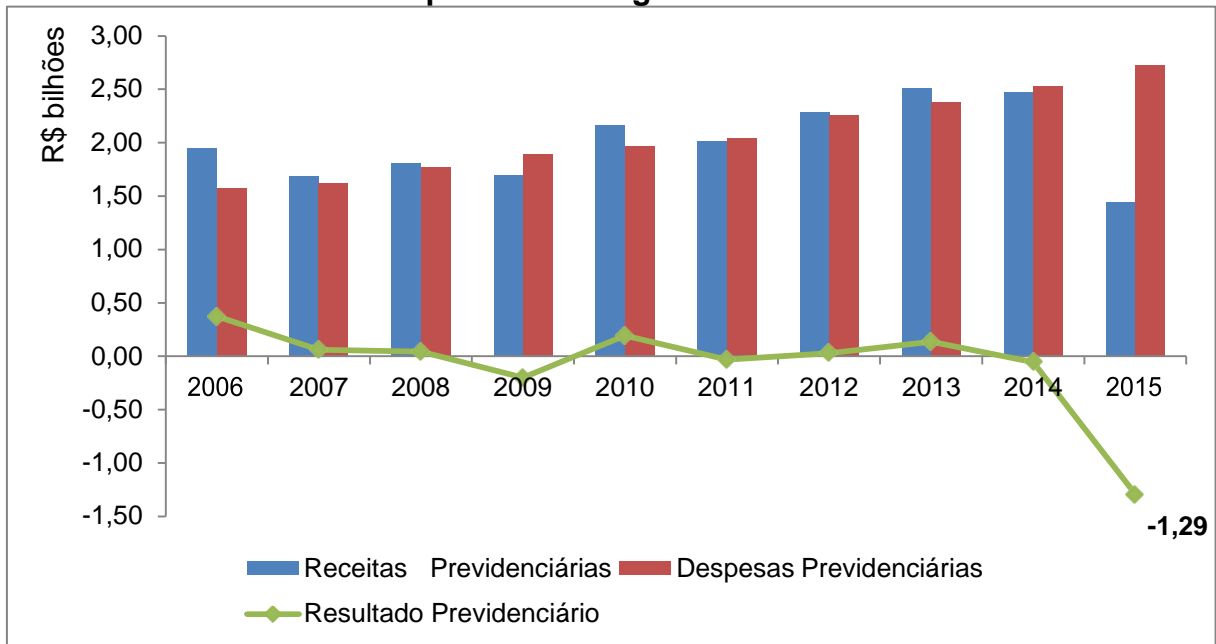
### 2.3 Regime Previdenciário

O RREO traz, também, informações sobre as receitas e despesas previdenciárias. De acordo com Manual de Demonstrativos Fiscais (6ª Edição)<sup>2</sup>, do Tesouro Nacional, esse demonstrativo “tem a finalidade de assegurar a transparência das receitas e despesas previdenciárias do Regime de Previdência”.

O gráfico 15 traz os dados das receitas e despesas<sup>3</sup> previdenciárias, inclusive as intraorçamentárias, até o 4º bimestre de cada ano entre 2006 e 2015. A linha verde evidencia o resultado previdenciário em cada um desses períodos, ou seja, a diferença entre a receita e a despesa previdenciárias apuradas até agosto de cada ano.

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mdf>>

<sup>3</sup> No caso das despesas foram consideradas as liquidadas.

**Gráfico 15 – Receitas e Despesas dos Regimes de Previdência**

Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2006 – 2015.

Percebe-se, pelo gráfico, que no exercício de 2015 houve um aumento no déficit previdenciário, tendo sido registrado um valor negativo de R\$ 1,29 bilhão no período. A queda da receita previdenciária é o principal fator que explica esse resultado negativo: ela caiu 41,8%, em termos reais, entre o 4º bimestre de 2014 e 4º bimestre de 2015. Não foi explicitado no RREO, entretanto, o motivo dessa redução.

#### 2.4 Cumprimento das Metas Fiscais da LDO

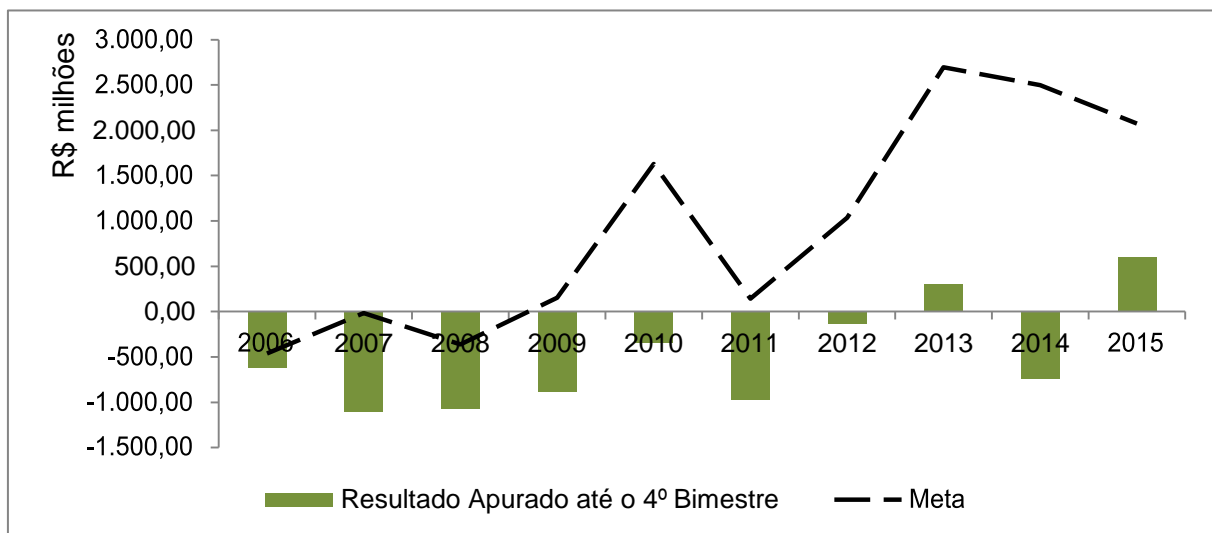
A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece, a cada ano, metas fiscais que devem ser perseguidas pelo Governo do Estado. Conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais (6ª Edição), do Tesouro Nacional:

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

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

- Resultado Nominal: representa a variação da dívida fiscal líquida num determinado período; são consideradas todas as receitas e despesas;
- Resultado Primário: representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias (não financeiras), ou seja, corresponde ao resultado nominal menos os juros nominais incidentes sobre a dívida pública.

**Gráfico 16 – Meta de Resultado Nominal**



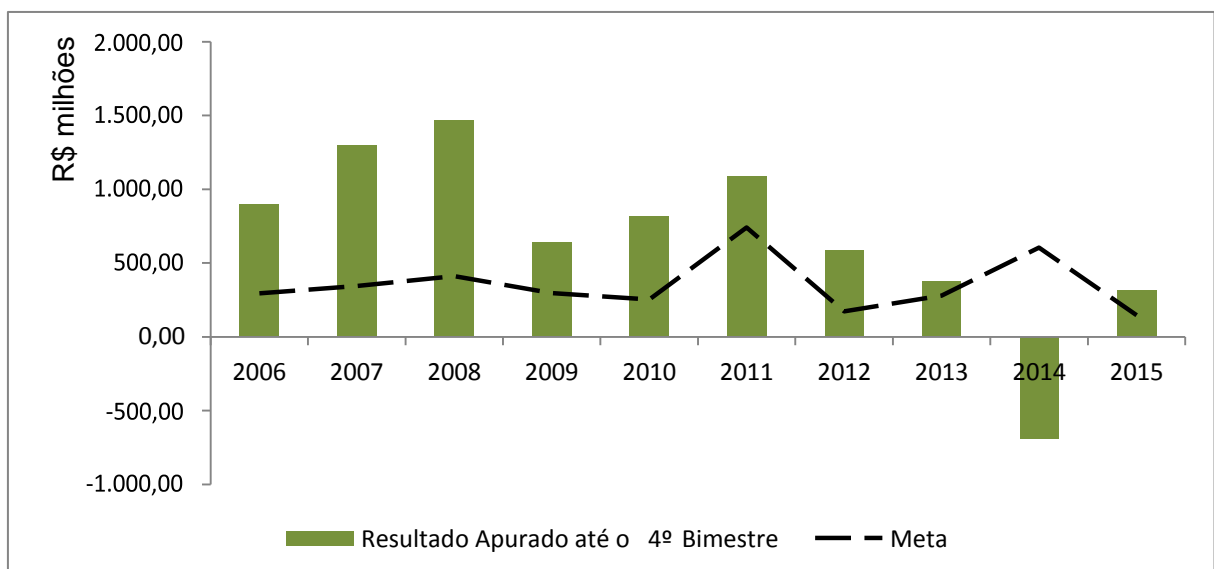
Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2006 – 2015.

O gráfico 16 trata da consecução do resultado nominal em agosto de cada ano, de 2006 a 2015. O resultado nominal deve ser entendido, de acordo com o critério adotado pelo Governo do Estado, como a variação da dívida fiscal líquida em determinado período. Assim, um resultado nominal positivo indica uma expansão da dívida fiscal líquida, ou seja, representa um déficit nominal.

Percebe-se, pelo gráfico anterior, que a expansão da dívida pública esteve, a partir de 2009, abaixo do estabelecido pela meta na LDO de cada ano. Pode-se concluir, portanto, que o governo esteve dentro da meta de resultado nominal, entendida como a meta de expansão da dívida fiscal líquida, nos meses de agosto de cada ano, a partir de 2009.

O gráfico 17, a seguir, trata da meta de resultado primário em agosto nos últimos 10 anos. Ao contrário da situação do resultado nominal, 2015 apresenta o segundo menor valor da série, estando à frente apenas do ano de 2014, quando foi registrado o único déficit primário da série. De qualquer modo, ressalta-se que resultado primário apurado até agosto encontrava-se acima da meta estabelecida pela LDO 2015.

**Gráfico 17 – Meta de Resultado Primário**



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2006 – 2015.

## 2.5 Cumprimento dos Mínimos Legais com Educação e Saúde

O RREO trata ainda do cumprimento dos limites constitucionais mínimos de gastos com educação e saúde. Nesse sentido, existe a previsão de aplicação mínima de determinados recursos em três áreas:

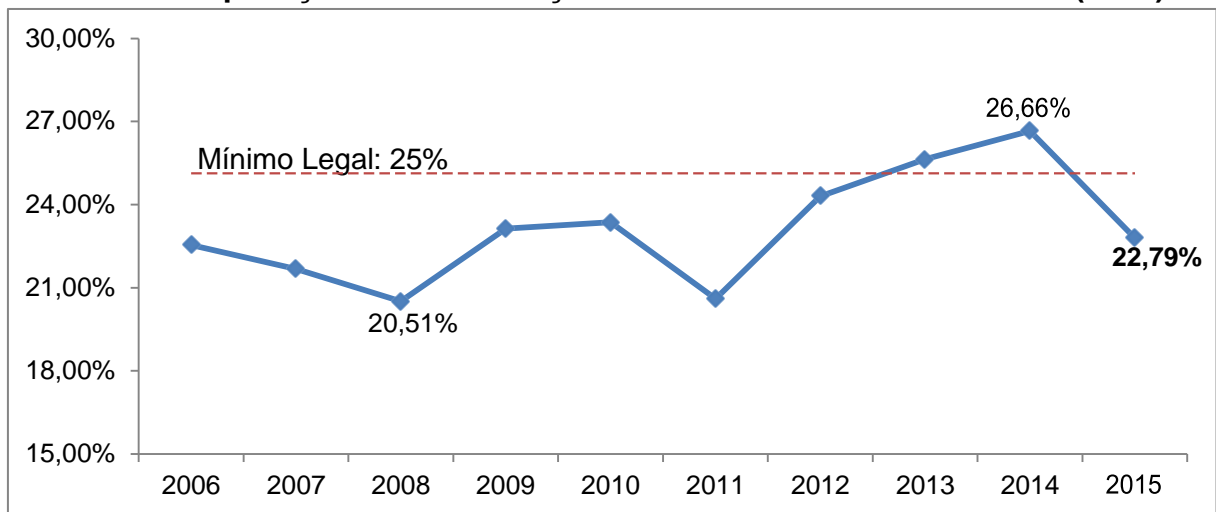
- Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE);
- Remuneração do Magistério com Ensino Fundamental e Médio; e
- Ações e Serviços Públicos de Saúde.

São consideradas como despesas com MDE, para fins de cálculo do limite, as despesas voltadas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais. O art. 212 da Constituição Federal prevê que os Estados deverão aplicar nunca menos do que 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, com MDE.



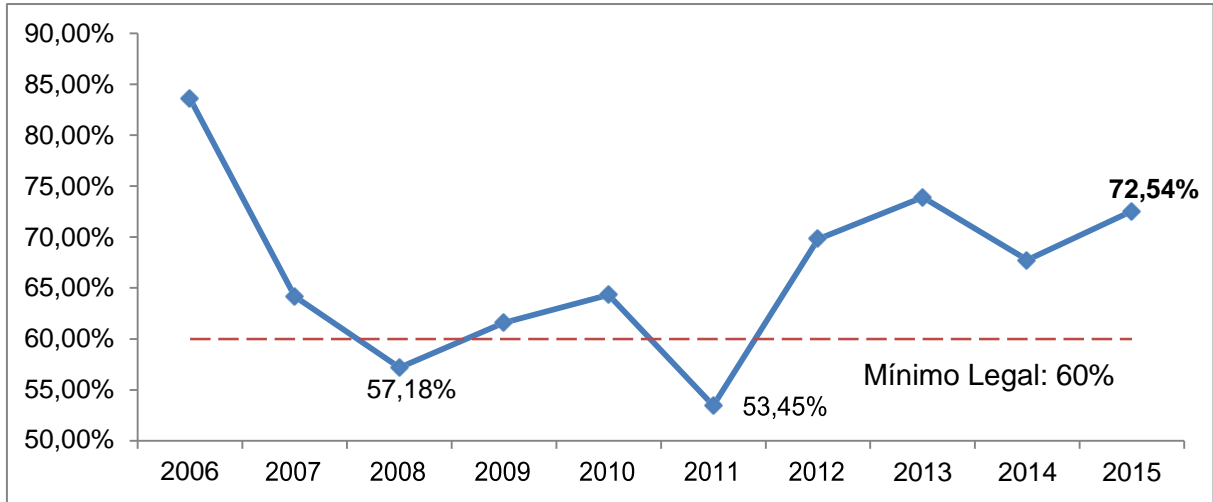
O gráfico 18, a seguir, demonstra o valor aplicado com MDE até agosto de cada ano. Percebe-se que o Governo de Pernambuco só encontrou-se acima do limite mínimo, nessa época de cada ano, em 2013 e 2014. Ressalva-se, entretanto, que a observação quanto ao cumprimento do limite mínimo é anual, de modo que apenas ao final de cada exercício é possível verificar o atendimento a essa norma constitucional.

**Gráfico 18 – Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)**



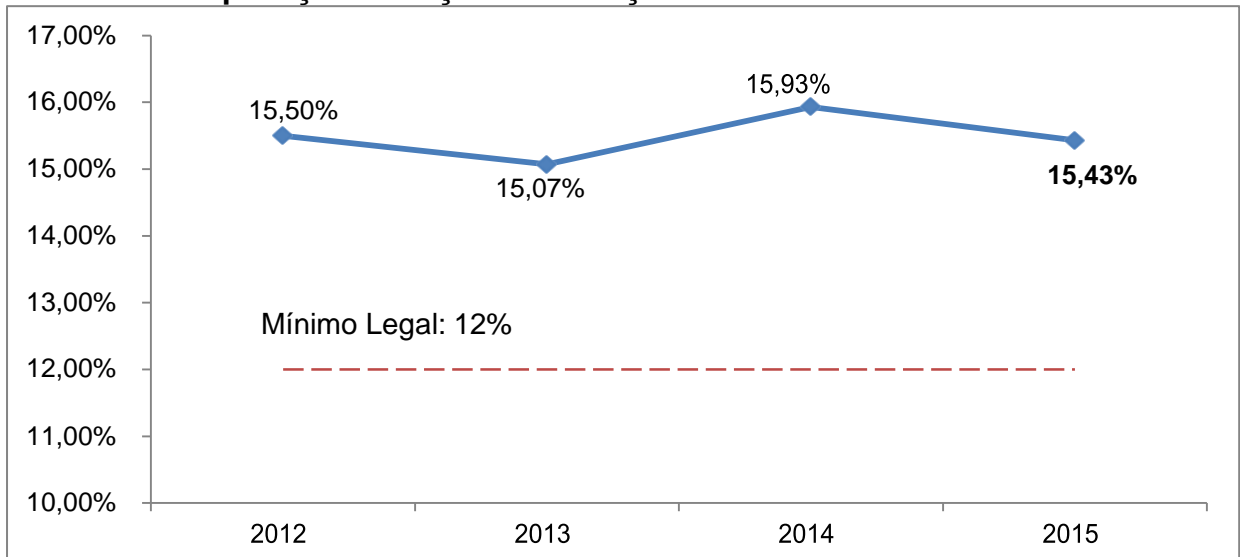
Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2006 – 2015.

A Constituição prevê, também, que pelo menos 60% dos recursos provenientes do FUNDEB deverão ser destinados ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício. O gráfico 19 evidencia a proporção dos recursos do FUNDEB que foram destinados à remuneração do magistério entre janeiro e agosto de cada ano da série. Observa-se que apenas em agosto de 2008 e de 2011 o Estado encontrou-se abaixo do mínimo legal, tendo aplicado, até agosto de 2015, 72,54% dos recursos do FUNDEB com remuneração do magistério.

**Gráfico 19 – Recursos do FUNDEB na Remuneração do Magistério**

Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2006 – 2015.

Cabe tratar, por fim, da vinculação constitucional de recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde. Entende-se ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos, aqueles voltados para a promoção, proteção e recuperação da saúde, financiados com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.

**Gráfico 20 – Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde**

Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2006 – 2015.

A Lei Complementar Federal nº 141, de 2012, estabelece que os Estados devem aplicar no mínimo 12% da arrecadação de certos impostos estabelecidos na norma, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios. Só

existem, dessa forma, dados sobre o cumprimento desse limite a partir de 2012, conforme o gráfico 20. Percebe-se que Pernambuco sempre esteve acima do mínimo legal para os valores apurados entre janeiro e agosto de cada ano, tendo aplicado até o 4º bimestre de 2015, 15,43% da arrecadação dos impostos definidos com ações e serviços públicos de saúde.

## **2.6 Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas (PPP)**

Disciplinadas no âmbito federal pela Lei nº 11.079/2004 e no âmbito estadual pela Lei nº 12.765/2005, as parcerias público-privadas (PPP) consistem em uma espécie de concessão de serviços públicos – cujas normas gerais estão dispostas na Lei 8.987/95.

O interesse do Poder Público nesse tipo de contrato, tomando como base as características do modelo de PPP, pode ser resumidamente explicado com base em pelo menos duas vantagens. A primeira delas, de ordem financeira, diz respeito à possibilidade de superar o problema decorrente da indisponibilidade de recursos públicos suficientes para a execução de investimentos diretamente pelo Estado. Isso porque a prestação de serviços públicos e outras atividades de interesse social têm como pressuposto a execução de vultosos investimentos, decorrentes, sobretudo, da execução de obras e aquisição de equipamentos.

Com a delegação dos serviços, o delegatário deverá aplicar capitais próprios (e/ou de terceiros levantados no mercado financeiro) na execução dos investimentos que são pressupostos para a execução do contrato de concessão. O Poder Público ressarcirá esses investimentos ao longo da concessão, com a remuneração devida em razão da prestação propriamente dita dos serviços. Portanto, o contrato de concessão possibilita que o valor dos investimentos necessários para satisfazer uma necessidade pública atual seja diluído no decorrer do prazo de vigência do contrato.

A segunda vantagem (e uma característica-chave do modelo de PPP) é relativa à satisfação do princípio da eficiência administrativa, uma vez que a Lei 11.079/2004 expressamente admitiu a remuneração atrelada à performance do concessionário. Trata-se de uma real inovação que se coaduna com a ideia de

regulação por resultados – em contraposição à regulação por meios, própria das contratações públicas tradicionais.

Superado o período inicial no uso das PPPs, atualmente podemos verificar alguns projetos já contratados ou em fase de estruturação no estado de Pernambuco. São eles: PPP da Praia do Paiva e PPP da Copa 2014<sup>4</sup>. O art. 28 da Lei Federal nº 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, estabelece que:

Art. 28. A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios. (Redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012)

Segundo a norma transcrita acima, a contratação de uma parceria público-privada deve levar em consideração não somente as informações sobre a receita atual, mas também as projeções futuras da RCL contabilizadas, ressalta-se, com base em critérios tecnicamente bem engendrados. Essa preocupação com o comprometimento futuro de receitas decorre da lógica do modelo, o qual pressupõe o estabelecimento de vínculos longos entre o Poder Público e agentes privados – que, nos termos do art. 5º, inciso I, da Lei 11.079/04, podem chegar a 35 anos.

A limitação estabelecida pelo art. 28 foi criada com o objetivo de evitar que as PPPs fossem utilizadas como um instrumento de ocultação de endividamento dos entes contratantes. Tal preocupação decorre, em grande parte, do fato de que os contratos celebrados na forma de PPP, em regra<sup>5</sup>, não são classificados como

---

<sup>4</sup> O PPP do Centro Integrado de Ressocialização de Itaqui, projetado para ser o maior complexo penitenciário do Estado, na Mata Norte, está com as obras paradas desde 2012, por falência da construtora. O governo do Estado resolveu então extinguir a PPP, mediante um decreto de caducidade, e vai assumir as obras.

<sup>5</sup> A Portaria 614 da STN estabelece que as PPPs podem excepcionalmente ser consideradas operações de crédito quando ocorrer assunção de parte relevante dos riscos de construção, demanda e disponibilidade pelo Poder Concedente. A íntegra do texto do referido normativo pode ser acessado em:

operações de crédito (dívida), o que afasta comandos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 30 e 32, inciso III) e em resoluções editadas pelo Senado Federal estabelecendo limites de endividamento público (em especial as resoluções 40 e 43).

Para tanto, estabeleceu-se que a extrapolação do limite percentual previsto no art. 28 por estados, municípios e Distrito Federal (DF) acarretaria as seguintes consequências:

1. não receber garantias para realizar operações de crédito;
2. não receber transferências voluntárias.

**Tabela 3 – Despesas de PPP**

R\$ Milhares

Despesas de PPP	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Praia do Paiva	11.093,5	6.797,4	8.024,6	5.337,6	3.069,3	1.534,7
Copa 2014	87.044,8	43.400,0	6.113,6	6.113,6	6.113,6	6.113,6
<b>TOTAL</b>	<b>98.138,3</b>	<b>50.197,4</b>	<b>14.138,2</b>	<b>11.451,2</b>	<b>9.183,0</b>	<b>7.648,3</b>
RCL	18.475.020,1	19.110.291,4	19.767.406,8	20.447.117,3	21.150.200,0	21.877.458,5
<b>Total das Despesas / RCL</b>	<b>0,53</b>	<b>0,26</b>	<b>0,07</b>	<b>0,06</b>	<b>0,04</b>	<b>0,03</b>
Despesas de PPP	2020	2021	2022	2023	2024	
Praia do Paiva	-	-	-	-	-	
Copa 2014	6.113,6	6.113,6	6.113,6	6.113,6	6.113,6	
<b>TOTAL</b>	<b>6.113,6</b>	<b>6.113,6</b>	<b>6.113,6</b>	<b>6.113,6</b>	<b>6.113,6</b>	
RCL	22.629.724,1	23.407.856,7	24.212.745,6	25.045.311,0	25.906.504,6	
<b>Total das Despesas / RCL</b>	<b>0,03</b>	<b>0,03</b>	<b>0,03</b>	<b>0,02</b>	<b>0,02</b>	

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária 2015.

Dessa forma, a tabela acima, retirada do Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas constante no RREO, reflete a contabilização do contrato no patrimônio do ente público e dá transparência ao cumprimento do limite das despesas derivadas das parcerias público-privadas em relação à receita corrente

líquida. Cumpre destacar, portanto, que o Estado de Pernambuco encontra-se dentro do limite imposto pelo art. 28 da Lei nº 11.079/2004.

**Marcelo Cabral e Silva**

Consultor Geral

**Cláudio Roberto de Barros Alencar**

Consultor-chefe do Núcleo de Orçamento e Economia<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Consultores Legislativos designados: André Pimentel Pontes e Guilherme Stor de Aguiar. Agente Legislativa designada: Gabriela Marques Palácio