



GESTÃO FISCAL

BOLETIM

3º Quadrimestre - 2016



Assembleia Legislativa
do Estado de Pernambuco



BOLETIM INFORMATIVO Nº 09 - FEVEREIRO DE 2017

GESTÃO FISCAL

Boletim Informativo sobre a gestão orçamentária e fiscal do Governo do Estado de Pernambuco – Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2016 e Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2016.

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	3
1. RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO SEXTO BIMESTRE DE 2016	4
1.1. Balanço Orçamentário	6
1.1.1. Receitas	7
1.1.2. Despesas.....	11
1.2. Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção	15
1.3. Receita Corrente Líquida.....	18
1.4. Receitas e despesas do Regime Próprio de Previdência dos Servidores	20
1.5. Cumprimento das Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias	22
1.6. Cumprimento dos Mínimos Legais com Educação e Saúde.....	24
1.7. Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas (PPP)	27
1.8. Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital.....	31
1.9. Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores	32
1.10. Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos.....	36
2. RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL DO TERCEIRO QUADRIMESTRE DE 2016.....	39
2.1. Demonstrativo da Despesa com Pessoal	40
2.2. Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida	42
2.3. Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores.....	46
2.4. Demonstrativo das Operações de Crédito	47
2.5. Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa	48
2.6. Demonstrativo dos Restos a Pagar do Poder Executivo	52



INTRODUÇÃO

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

Desta vez, foram analisados o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do sexto bimestre de 2016 e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do terceiro quadrimestre de 2016, publicados pelo Poder Executivo estadual no Diário Oficial do Estado (DOE) do dia 28 de janeiro de 2017¹.

Esses relatórios são instrumentos de transparência da gestão fiscal, conforme previsão do artigo 48 pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

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

Com essa premissa, o presente boletim pretende colaborar na disseminação de informações e no controle social sobre o andamento da gestão fiscal no âmbito do estado de Pernambuco, consolidando diversos dados relevantes em um único documento de fácil entendimento por parte do leitor.

Para este trabalho, os dados desses relatórios foram comparados com os dados correspondentes de relatórios anteriores, preferencialmente aqueles publicados a partir do exercício financeiro de 2006, com o intuito de se identificar o comportamento de importantes parâmetros fiscais ao longo do período, bem como avaliar o desempenho atual desses indicadores em relação aos dos anos anteriores.

Em virtude disso, cabe esclarecer que, sob o aspecto metodológico, todos os

¹ O RREO foi publicado no DOE de 28/01/2017 nas páginas 13 a 30. O RGF está na mesma publicação, nas páginas de 30 a 32. Disponíveis em: <[http://200.238.105.211/cadernos/2017/20170128/1-PoderExecutivo/PoderExecutivo\(20170128\).pdf](http://200.238.105.211/cadernos/2017/20170128/1-PoderExecutivo/PoderExecutivo(20170128).pdf)>. Acesso: 30 jan. 2017.



valores apresentados por este boletim foram corrigidos pela inflação² acumulada até dezembro de 2016 o que possibilita a comparação temporal entre eles.

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

1. RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO SEXTO BIMESTRE DE 2016

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) é uma exigência da Constituição Federal³, que determina sua publicação, pelo Poder Executivo, até 30 dias após o encerramento de cada bimestre.

Essa periodicidade bimestral permite que a sociedade conheça, acompanhe e analise, de maneira próxima, o desempenho dos governos federal, estaduais e municipais quanto à respectiva execução orçamentária (receitas e despesas públicas).

Além disso, se for verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita pode não comportar o cumprimento das metas de resultado estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), os Poderes e o Ministério Público devem promover limitação de empenho e movimentação financeira nos trinta dias subsequentes⁴.

A LRF, ao disciplinar a elaboração e a publicação do RREO⁵, estabelece que ele é composto de:

- Balanço orçamentário, que especificará as receitas por fonte e as despesas por grupo de natureza;
- Demonstrativos da execução:

² Foi utilizado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

³ Artigo 165, § 3º.

⁴ Artigo 9º da LRF.

⁵ Artigos 52 e 53.



a) das receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar;

b) das despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício;

c) das despesas, por função e subfunção.

A LRF também prevê que o RREO seja acompanhado de outros demonstrativos, que devem conter as seguintes informações:

- Apuração da receita corrente líquida (RCL), sua evolução e previsão de seu desempenho até o final do exercício;
- Receitas e despesas previdenciárias;
- Resultados nominal e primário;
- Restos a pagar, detalhando, por Poder e órgão, os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar.

O RREO do último bimestre do exercício (novembro e dezembro) ainda tem uma exigência adicional. Ele precisa ser acompanhado também de demonstrativos de:

- Atendimento à “regra de ouro” das finanças públicas⁶;
- Projeções atuariais dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos;
- Variação patrimonial, evidenciando a alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes.

O Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), publicado pela Secretaria do

⁶ A “regra de ouro” das finanças públicas é um princípio orçamentário que impede o financiamento de despesas correntes por meio de receitas de capital. Esse princípio foi positivado no ordenamento jurídico brasileiro no artigo 167, inciso III, da Constituição Federal e no artigo 12, § 2º, da LRF.



Tesouro Nacional (STN), ainda menciona, com base no artigo 48 da LRF, a necessidade de publicação do Demonstrativo Simplificado do RREO, cujo objetivo é

[...] evidenciar de forma simplificada, e em um único demonstrativo, as execuções orçamentária e de restos a pagar, a apuração dos limites mínimos constitucionalmente estabelecidos de aplicação em saúde e educação, a apuração do limite máximo constitucionalmente permitido para contratação de operações de crédito, as projeções atuariais dos Regimes de Previdência bem como suas receitas e despesas, o valor da Receita Corrente Líquida, o cumprimento das metas de resultado nominal e primário estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO e a aplicação da receita de capital derivada da alienação de ativos.⁷

O RREO referente ao sexto bimestre de 2016, publicado pelo estado de Pernambuco, contempla os demonstrativos exigidos pela legislação, consolidando os dados de todos os Poderes e órgãos estaduais.

Esses dados serão analisados pelas sessões seguintes deste boletim, que também tentarão identificar o comportamento desses dados ao longo dos últimos onze anos.

1.1. Balanço Orçamentário

Peça integrante do RREO, o Balanço Orçamentário deve demonstrar, basicamente, as receitas e as despesas previstas em confronto com as realizadas⁸.

Além da categoria econômica, o Balanço Orçamentário deve especificar⁹:

- Receitas por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada; e
- Despesas por grupo de natureza, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo.

⁷ Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª edição. Publicado no sítio eletrônico da STN no endereço <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mdf>. Disponível em:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU_MDF_6_edicao_versao_24_04_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8>. Acesso em: 1º fev. 2017.

⁸ Artigo 102 da Lei Federal nº 4.320/1964.

⁹ Art. 52, inciso I, da LRF.



O MDF esmiúça essa especificação, preconizando que o Balanço Orçamentário contenha:

- Receitas: detalhadas por categoria econômica, subcategoria econômica e fonte (destacando as receitas intraorçamentárias), 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;
- Despesas: por categoria econômica e grupo de natureza da despesa (destacando as despesas intraorçamentárias), 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.

Segue a análise quanto às informações sobre as receitas e as despesas públicas do estado de Pernambuco contidas no Balanço Orçamentário veiculado pelo RREO do sexto bimestre de 2016.

1.1.1. Receitas

Em 2016, Pernambuco arrecadou R\$ 30,18 bilhões a título de receitas públicas, incluídas as receitas intraorçamentárias.

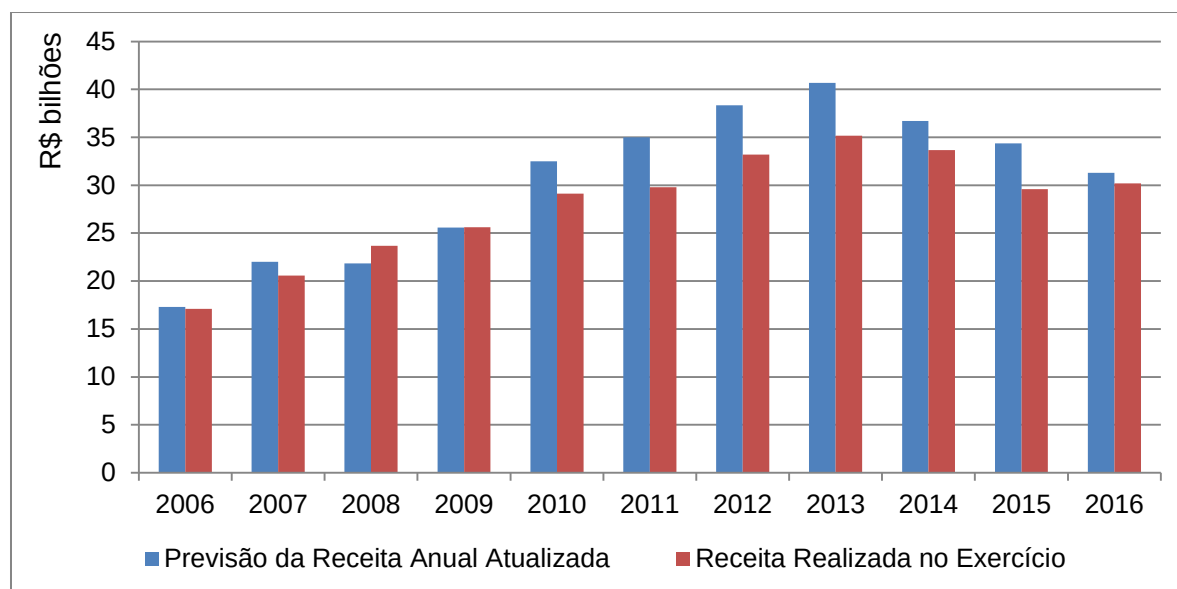
Isso representa a realização de 96,4% das receitas previstas para o ano, cujo montante foi atualizado para R\$ 31,29 bilhões, e supera em 2,7% a meta de R\$ 29,39 bilhões fixada pela LDO 2016.¹⁰

O gráfico a seguir apresenta o histórico de receitas públicas desde 2006, comparando a receita realizada ao fim de cada exercício financeiro com a previsão atualizada até então.

¹⁰ Anexo de Metas Fiscais, Tabela A – Metas Anuais, Demonstrativo I da Lei nº 15.586/2015. Disponível em: http://www.seplag.pe.gov.br/c/publicador_repositorio_documento/get_file?p_l_id=938&folderId=4417&name=DLFE-3348.pdf. Acesso: 02 fev. 2017.



Gráfico 1 – Receita Orçamentária Prevista Atualizada x Receita Realizada



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2006 – 2016.

Em termos reais, o nível de receita realizada alcançado em 2016 é 2% maior do que o de 2015 (R\$ 29,59 bilhões), interrompendo a sequência decrescente verificada nos dois exercícios anteriores.

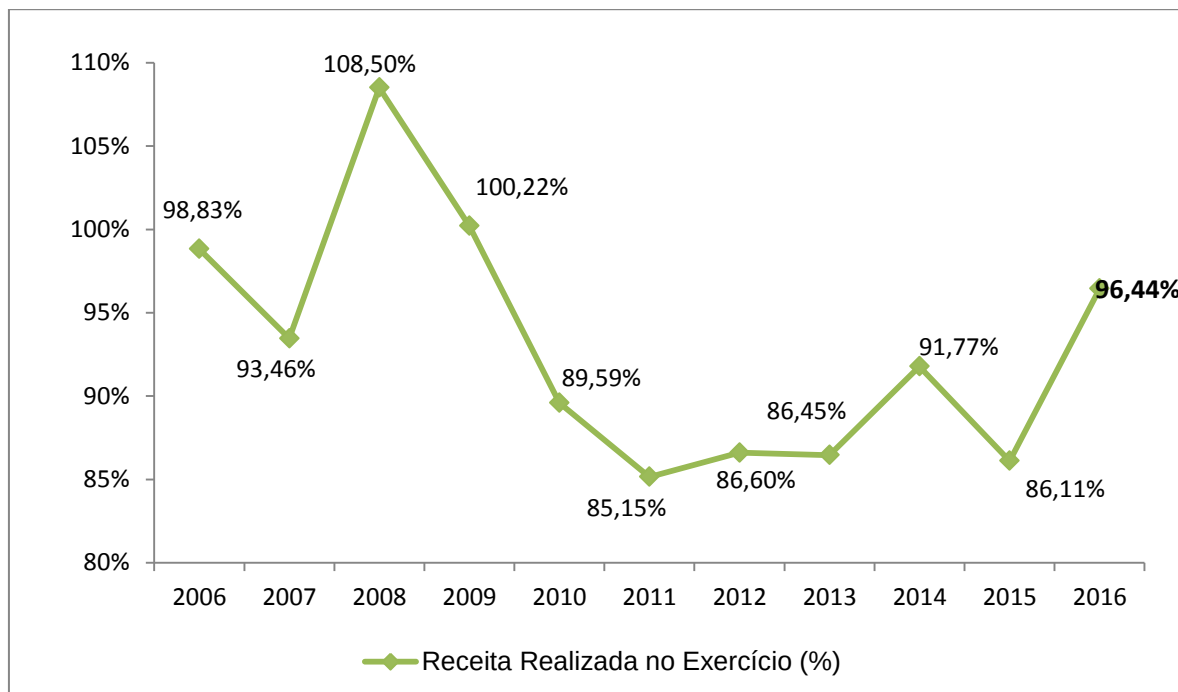
Esse dado pode sugerir que as medidas adotadas pelo governo para preservar o patamar de arrecadação estão apresentando algum resultado.

Apesar disso, a receita realizada em 2016 (R\$ 30,18 bilhões) não é muito superior à registrada em 2011, quando os cofres públicos auferiram R\$ 29,80 bilhões. Isso denota que a economia pernambucana ainda não se recuperou completamente do impacto negativo provocado pela atual recessão.

Ciente dessa conjuntura, o Poder Executivo apresentou, em 2016, uma previsão de receita mais modesta (R\$ 31,29 bilhões), a menor desde 2010. A despeito disso, tal previsão se mostrou bastante realista, pois o Estado quase conseguiu realizá-la plenamente, conforme se depreende do próximo gráfico:



Gráfico 2 – Receita Realizada / Receita Orçamentária Prevista Atualizada (%)



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2006 – 2016.

Essa constatação, no entanto, ainda deve ser analisada com reserva, uma vez que 12,4% das receitas obtidas pelo Estado em 2016 (R\$ 3,76 bilhões) foram contabilizadas como receitas intraorçamentárias.

Despesas e receitas intraorçamentárias representam dispêndios de órgãos, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes cujos recebedores dos recursos também são entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social do mesmo ente da federação. São identificadas para evitar dupla contagem.

O montante das receitas intraorçamentárias de 2016 foi 19,3% superior aos R\$ 2,96 bilhões contabilizados em 2015.

Caso sejam desconsideradas as operações intraorçamentárias, as receitas auferidas por Pernambuco em 2016 atingiram R\$ 26,41 bilhões, quase tudo (R\$ 25,67 bilhões) a título de receitas correntes.

Apenas R\$ 746,70 milhões (2,8%) são considerados receitas de capital.

A participação das receitas de capital já foi bem maior no passado. No exercício de 2013, por exemplo, essa categoria representou 15,3% do total das



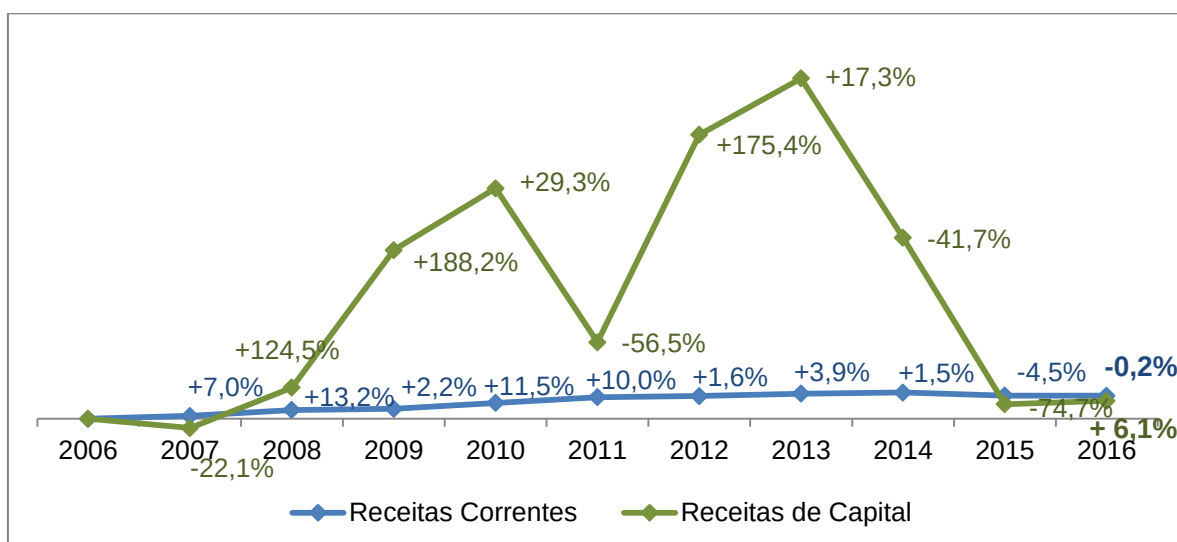
receitas realizadas.

Uma explicação para essa significativa redução pode ser a política restritiva do Tesouro Nacional quanto à autorização de empréstimos aos estados e à respectiva concessão de garantia.

Mesmo assim, as receitas de capital de 2016 (exceto intraorçamentárias) aumentaram 6,1% em relação a 2015.

É o que se observa no próximo gráfico, que compara as receitas por categoria econômica de cada ano em relação ao anterior, ao mesmo tempo em que mostra o nível alcançado em relação a 2006:

Gráfico 3 – Evolução das Receitas Correntes e das Receitas de Capital



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2006 – 2016.

As receitas correntes, por sua vez, mantiveram-se praticamente estáveis em 2016 (redução de apenas 0,2%), o que pode ser visto de maneira positiva diante da queda de 4,5% observada em 2015 em relação ao ano anterior.

A principal origem de receitas correntes em 2016 foi a tributária, com R\$ 14,11 bilhões, crescimento de 2%, em termos reais, sobre o total auferido em 2015, conforme demonstrado na próxima tabela:



Tabela 1 – Variação das receitas por origem – 2015 X 2016 R\$ milhares

Receitas correntes	2015	2016	Variação
Tributária	13.841.935,18	14.114.893,80	2,0%
Contribuições	1.266.389,12	1.140.120,00	-10,0%
Patrimonial	1.116.465,70	484.940,70	-56,6%
Agropecuária	1.912,48	2.137,00	11,7%
Industrial	745,09	666,60	-10,5%
Serviços	144.175,16	137.712,70	-4,5%
Transferências Correntes	8.853.192,99	8.980.112,40	1,4%
Outras Receitas Correntes	507.649,22	810.439,40	59,6%
Total de receitas correntes	25.732.464,94	25.671.022,60	-0,2%
Receitas de Capital	2015	2016	Variação
Operações de Crédito	445.800,46	321.858,80	-27,8%
Alienação de Bens	3.444,01	2.329,40	-32,4%
Amortizações de Empréstimos	424,10	1.312,50	209,5%
Transferências de Capital	253.685,11	421.175,80	66,0%
Outras Receitas de Capital	461,40	32,10	-93,0%
Total de receitas de capital	703.815,07	746.708,60	6,1%

Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2015 e 2016.

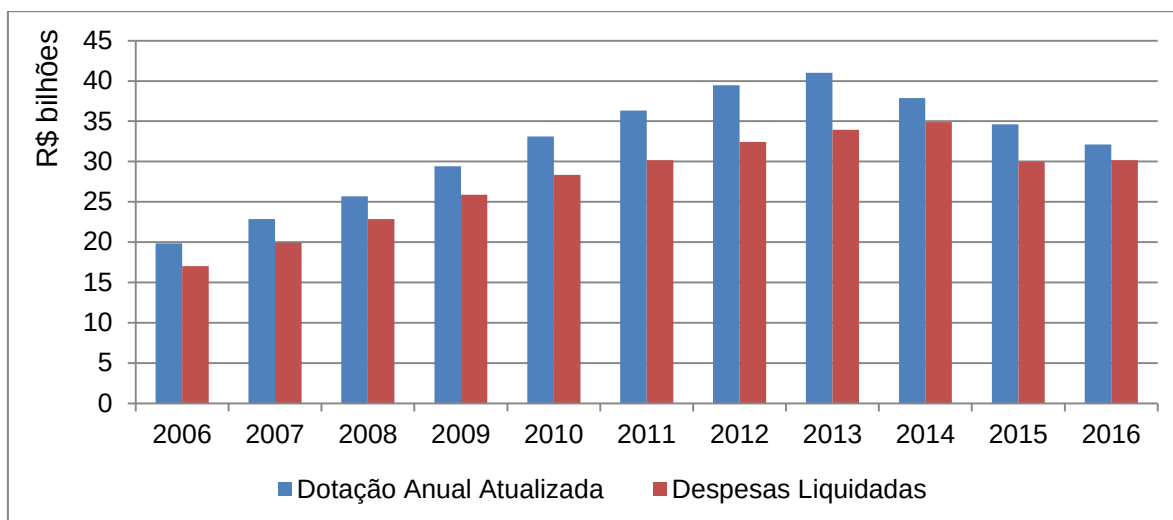
1.1.2. Despesas

Do lado das despesas, o Balanço Orçamentário apresenta uma dotação total atualizada de R\$ 32,13 bilhões, incluídas as despesas intraorçamentárias (R\$ 3,95 bilhões). Desse total, R\$ 30,18 bilhões haviam sido liquidados ao final do exercício, o que redundou em execução de 93,9% da dotação atualizada.

O gráfico seguinte faz a comparação entre a dotação orçamentária anual atualizada (exceto intraorçamentárias) e as despesas liquidadas até o final de cada exercício entre 2006 e 2016.



Gráfico 4 – Dotação Orçamentária Anual Atualizada x Despesas Liquidadas



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2006 – 2016.

Observa-se que as dotações anuais atualizadas apresentaram quedas sucessivas desde o ano de 2013. Com isso, a dotação atualizada ao final de 2016 (R\$ 32,13 bilhões) chega a ser menor do que a de 2010, que foi equivalente a R\$ 33,13 bilhões.

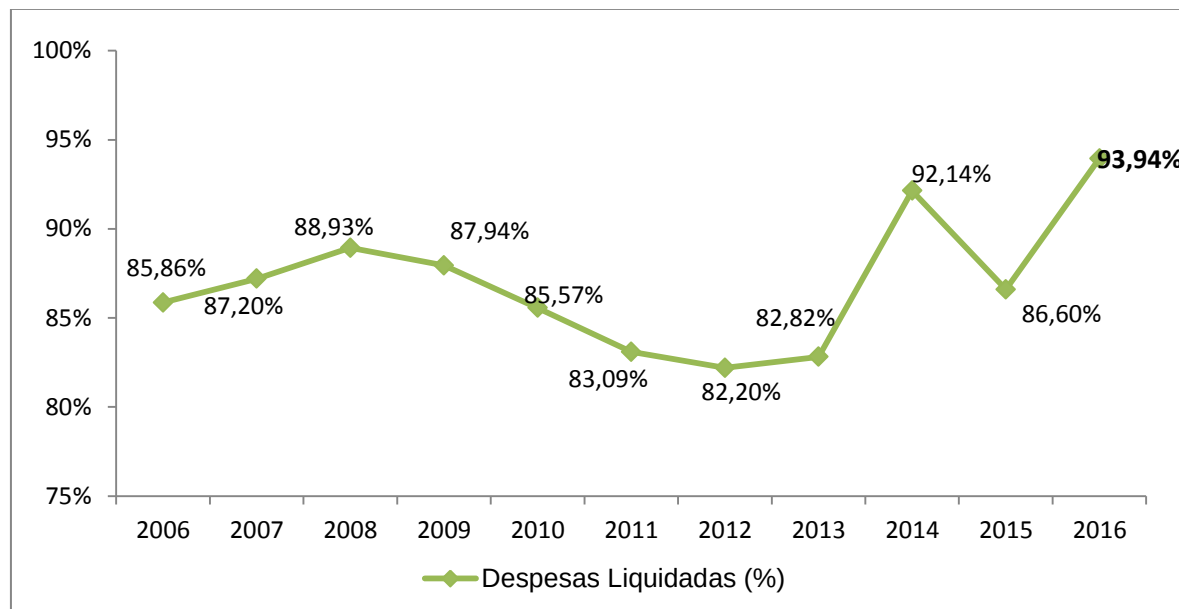
Já as despesas liquidadas (R\$ 30,19 bilhões) permaneceram estáveis em relação a 2015, que liquidou R\$ 29,98 bilhões.

O valor liquidado em 2016 é 13,5% menor do que a liquidação efetuada em 2014, ponto mais alto da série, e corresponde ao que foi liquidado em 2011, o que demonstra o esforço do Estado na contenção de suas despesas.

Ademais, o realismo orçamentário também apareceu do lado da despesa, pois a liquidação total do exercício de 2016 ficou muito próxima da dotação atualizada (93,9%), sendo o maior nível da série histórica analisada pelo gráfico seguinte:



Gráfico 5 – Despesas Liquidadas / Dotação Anual Atualizada (%)



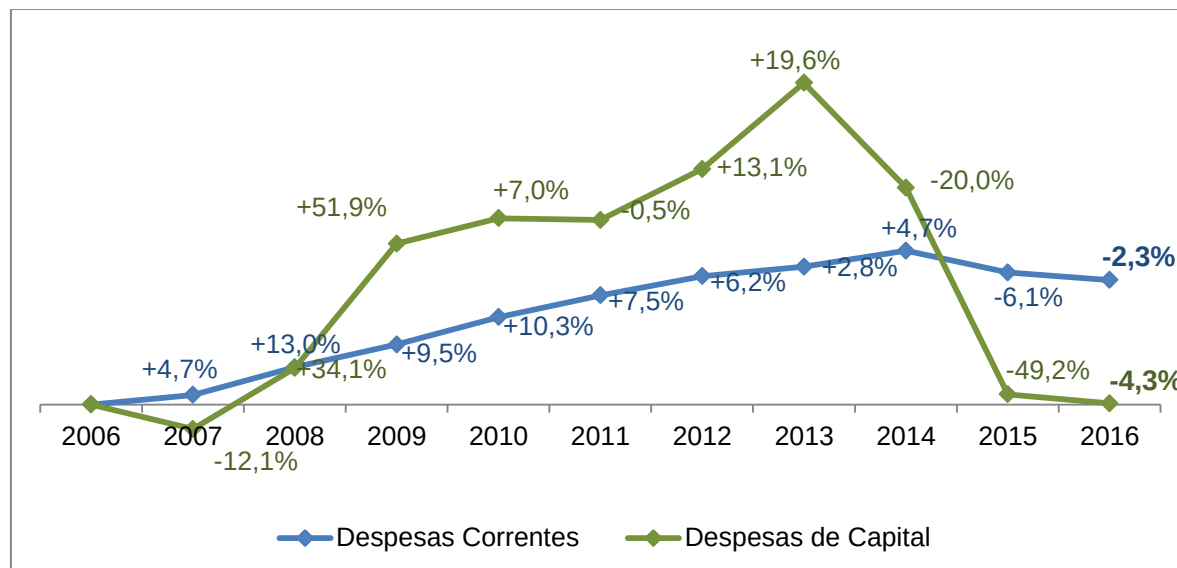
Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2006 – 2016.

Por outro lado, esse dado sugere que o Estado não teve muito espaço orçamentário para gerir suas despesas.

Quanto às categorias de despesa, o próximo gráfico evidencia a evolução das despesas correntes e de capital liquidadas ao final de cada ano em relação ao anterior, ao mesmo tempo em que mostra o nível alcançado em relação a 2006:



Gráfico 6 – Evolução das despesas correntes e das despesas de capital



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2006 – 2016.

Por meio desse gráfico, é possível perceber que o corte de despesas correntes em 2016 foi pequeno (-2,3%), provavelmente em virtude do cunho obrigatório das categorias integrantes deste grupo (pessoal, encargos sociais, juros e encargos da dívida).

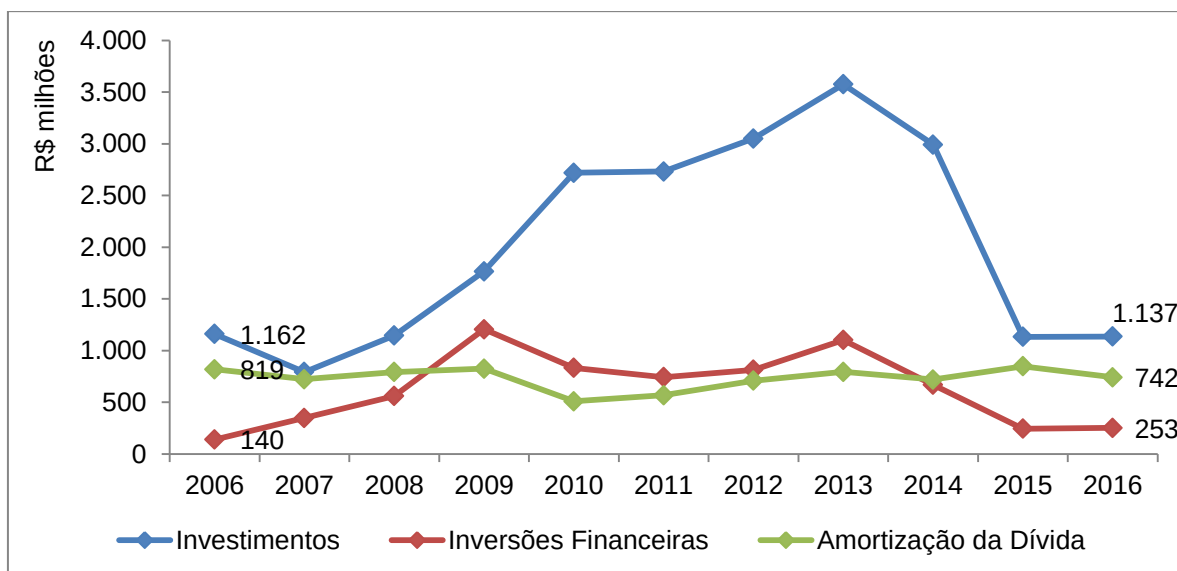
Ainda assim, os R\$ 24,04 bilhões desse tipo de despesa, gastos em 2016, representaram uma economia de R\$ 559,85 milhões em relação a 2015.

Do outro lado, as despesas de capital sofreram um grande corte no ano de 2015 (-49,2%) e mais um pouco em 2016 (-4,3%). Esses cortes sucessivos reduziram as despesas de capital, entre elas investimentos, ao mesmo nível de 2006.

O gráfico a seguir apresenta a evolução da despesa de capital decomposta em investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida. Em relação aos investimentos, percebem-se uma significativa redução em 2015 (-62,1%) e um leve incremento em 2016 (0,2%).



Gráfico 7 – Evolução das despesas de capital



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2006 – 2016.

Os gastos de 2016 com inversões financeiras cresceram 3,2% e com amortização da dívida caíram 12,5% em relação ao ano anterior.

1.2. Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção

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

O uso dessa classificação é obrigatório no âmbito dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público.

A atual classificação, que vale para os três níveis de governo, foi instituída pela Portaria nº 42/1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG)¹¹.

A função é o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público¹². Ela reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo,

¹¹ As funções e subfunções estão discriminadas no Anexo da Portaria nº 42/1999. Disponível em: <<http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>>. Acesso: 02 fev. 2017.

¹² Artigo 1º, § 1º, da Portaria MOG nº 42/1999.



cultura, educação, saúde, defesa, guardando, por conseguinte, relação com os respectivos ministérios e secretarias.

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

A subfunção, por sua vez, representa o nível de agregação imediatamente inferior à função. Diferentemente desta, não está relacionada à competência institucional do órgão, mas à finalidade da ação governamental em si.

A função educação, por exemplo, está ligada, entre outras, às subfunções "Ensino profissional" e "Educação infantil".

Não é necessário, no entanto, que haja uma vinculação entre função e subfunção na hora de classificar um gasto. De acordo com a Portaria MOG nº 42/1999¹³, é possível combiná-las.

Seria o caso de a Secretaria de Saúde implantar um programa para garantir atenção integral às gestantes, aos seus filhos e famílias. Essa ação poderia ser classificada com a função Saúde, já que é a categoria relacionada à competência do órgão, e com a subfunção "Assistência comunitária", que está ligada originalmente à função Assistência Social.

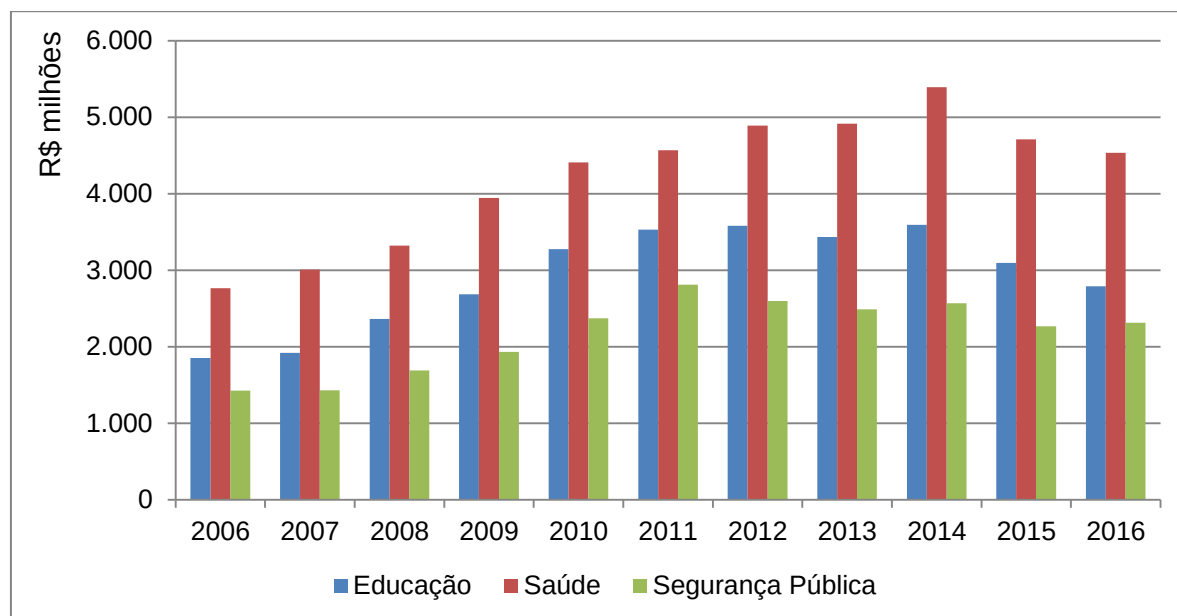
Considerando apenas as despesas por função, ou seja, com exclusão das despesas intraorçamentárias, a dotação atualizada para 2016 corresponde a R\$ 28,17 bilhões, redução real de 10,2% em relação a 2015.

O gráfico adiante apresenta a evolução das despesas liquidadas classificadas nas funções saúde, educação e segurança pública ao longo dos últimos onze anos, em valores corrigidos para dezembro de 2016.

¹³ Art. 1º, § 4º.



Gráfico 8 – Despesas liquidadas por Função (Educação, Saúde e Segurança)



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2006 – 2016.

Analisando o gráfico acima, nota-se que as despesas liquidadas com a função saúde são sempre superiores às demais despesas liquidadas em todo o período estudado. Os dispêndios com a função educação, por sua vez, superaram os gastos com a função segurança pública ao longo do intervalo.

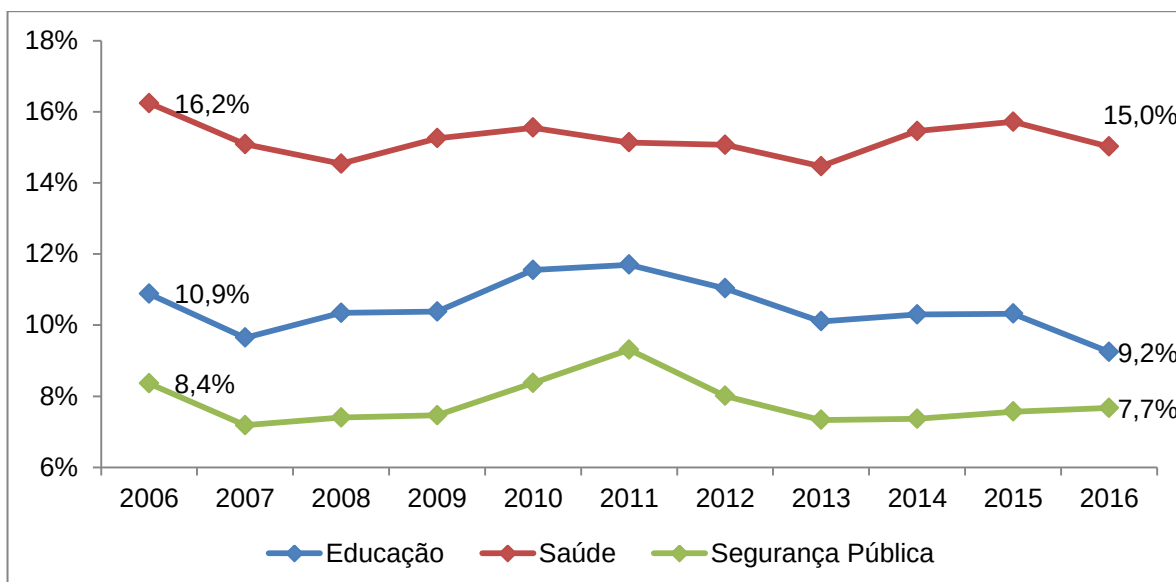
Em relação a 2015, os gastos com educação e saúde sofreram decréscimo em 2016, nos percentuais de 9,8% e 3,8%, em termos reais.

Das três funções acima, somente os gastos com segurança pública receberam incremento, da ordem de 2,1%, o que significou R\$ 46,88 milhões a mais na respectiva rubrica.

Em relação à despesa total, o percentual da despesa liquidada em cada uma dessas três funções teria a seguinte conformação:



Gráfico 9 – Despesas por Função (% do Gasto Total).



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2006 – 2016.

Pode-se perceber que a proporção dos gastos de cada uma dessas três funções vem se mantendo relativamente estável desde 2006.

Os gastos com saúde, por exemplo, passaram de 16,2%, em 2006, para 15,0% dos gastos totais, em 2016. As despesas na função educação, por sua vez, passaram de 10,9% para 9,2% do dispêndio global, enquanto os gastos com segurança pública passaram de 8,4% para 7,7%.

No somatório, o valor das três funções em estudo representa, em relação ao total da despesa liquidada, 35,5% até dezembro de 2006 e 31,9% até dezembro de 2016.

Ressalta-se que os valores apresentados no gráfico anterior 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.

1.3. Receita Corrente Líquida

A receita corrente líquida (RCL) é legalmente definida pelo inciso IV do artigo 2º da LRF.



A partir dos termos legais, é possível concluir que a RCL representa o somatório de todas as receitas correntes do ente (receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes), deduzidas, no caso do estado, as transferências constitucionais aos seus municípios e a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira dos diversos regimes de previdência social.

Para a STN, o principal objetivo da RCL é

[...] 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.¹⁴

Assim, observa-se que a RCL é o parâmetro preconizado para balizamento dos limites instituídos pela LRF¹⁵. Por isso, o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), também analisado por este boletim, traz, em seus demonstrativos, os percentuais da despesa total com pessoal, da dívida consolidada, do total das garantias concedidas e das operações de crédito frente à RCL.

Além disso, LRF também exige a apresentação da apuração da RCL em demonstrativo próprio do RREO. Nele, a RCL é apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades¹⁶.

Dessa forma, a RCL que consta do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida do RREO do sexto bimestre de 2016 é referente aos meses de janeiro a dezembro do aludido exercício.

Nesse intervalo, a RCL apurada pelo estado de Pernambuco foi de R\$ 20,86 bilhões, sendo esse o valor usado como base para os limites estabelecidos na LRF.

O gráfico a seguir mostra a evolução da RCL nos últimos onze anos. Os valores foram atualizados pela inflação acumulada até dezembro de 2016, conforme

¹⁴ Portal eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional. Conceito disponível em: <<http://www.tesouro.gov.br/pt/web/stn/-/receita-corrente-liquida>>. Acesso: 02 fev. 2017.

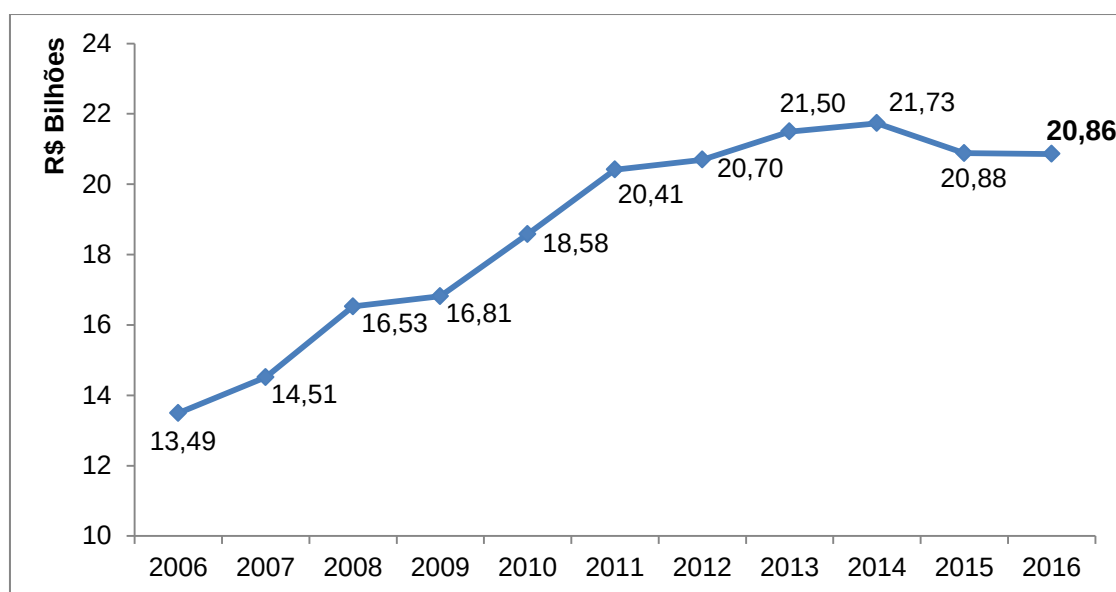
¹⁵ Art. 55, inciso I.

¹⁶ Art. 2º, § 3º, da LRF.



anunciado anteriormente, o que possibilita a comparação temporal. Os dados foram obtidos dos RREOs do sexto bimestre de cada ano, e, conforme dito acima, compreendem o período que vai de janeiro a dezembro de cada exercício.

Gráfico 10 – Evolução da RCL, 2006 – 2016



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2006 – 2016.

Percebe-se uma redução na RCL entre o exercício de 2014 e o de 2015, interrompendo a sequência de crescimento real que perdurava desde 2006.

Em 2016, a RCL manteve-se praticamente estável. No entanto, o montante apurado foi 3,9% superior à previsão de R\$ 20,07 bilhões proposta inicialmente pela Lei nº 15.436/2014 – Lei Orçamentária de 2016¹⁷ e 4,9% superior à previsão atualizada de R\$ 19,89 bilhões.

1.4. Receitas e despesas do Regime Próprio de Previdência dos Servidores

O RREO traz, também, informações sobre as receitas e despesas previdenciárias. De acordo com o MDF, esse demonstrativo tem a finalidade de assegurar a transparência das receitas e despesas previdenciárias do regime de

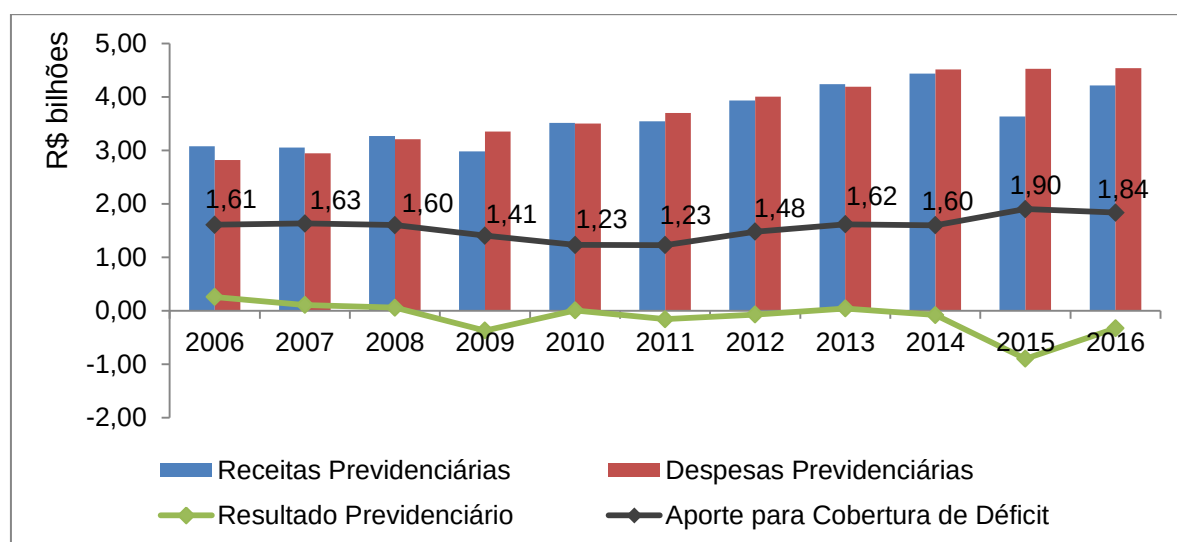
¹⁷ Item B do Demonstrativo da Compatibilização às Metas de Política Fiscal. Disponível em: <http://www.seplag.pe.gov.br/c/publicador_repositorio_documento/get_file?p_l_id=938&folderId=4440&name=DLFE-3501.pdf>. Acesso: 02 fev. 2017.



previdência.

O gráfico abaixo traz os dados das receitas e despesas¹⁸ previdenciárias, inclusive as intraorçamentárias, até o sexto bimestre de cada ano entre 2006 e 2016, em valores atualizados pelo IPCA. 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 dezembro de cada ano.

Gráfico 11 – Receitas e Despesas dos Regimes de Previdência



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2006 – 2016.

Percebe-se, pelo gráfico, que no exercício de 2016 o resultado previdenciário apresentou aparente melhoria em relação ao do ano anterior, uma vez que foi negativo em apenas R\$ 323 milhões, valor 63% menor que o do ano anterior.

Contudo, deve-se ter em mente que o referido resultado previdenciário foi obtido mediante o cômputo do aporte de recursos para cobertura do déficit financeiro, no valor de R\$ 1,8 bilhão.

A soma do valor do aporte no cálculo do resultado previdenciário não é recomendada, tendo em vista que não apresenta o valor real do desequilíbrio do regime, conforme indica o MDF:

Não deverão ser incluídos, nessa linha, os repasses para cobertura de déficits financeiros ou atuariais, visto que o Resultado Previdenciário (item VII) deverá representar a totalidade da necessidade de financiamento do

¹⁸ No caso das despesas, foram consideradas as liquidadas.



regime previdenciário. Os aportes de recursos para cobertura de déficits financeiros e atuariais são demonstrados em tabela específica.

1.5. Cumprimento das Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias

A LDO estabelece, a cada ano, metas fiscais que devem ser perseguidas pelo governo do estado. Conforme o MDF 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:

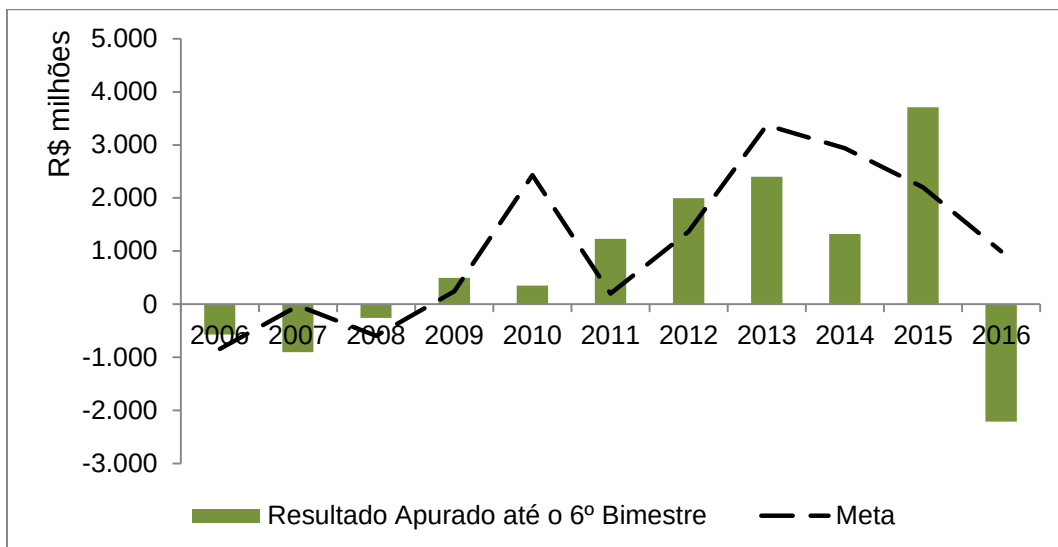
- Resultado Nominal: representa a variação da dívida fiscal líquida num determinado período; são consideradas todas as receitas e despesas;
- Resultado Primário: representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias (não financeiras). Sua apuração fornece uma melhor avaliação do impacto da política fiscal em execução pelo ente da Federação. Superávits primários, que são direcionados para o pagamento de serviços da dívida, contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, déficits primários indicam a parcela do aumento da dívida, resultante do financiamento de gastos não financeiros que ultrapassam as receitas não financeiras.¹⁹

O gráfico seguinte compara o resultado nominal obtido ao final de cada ano com a respectiva meta estipulada, entre 2006 e 2016:

¹⁹ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Demonstrativos Fiscais*, 6ª edição. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU_MDF_6_edicao_versao_24_04_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8. Acesso em: 1º fev. 2017.p. 218.



Gráfico 12 – Meta de Resultado Nominal



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2006 – 2016.

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 expansão da dívida fiscal líquida, ou seja, representa um déficit nominal.

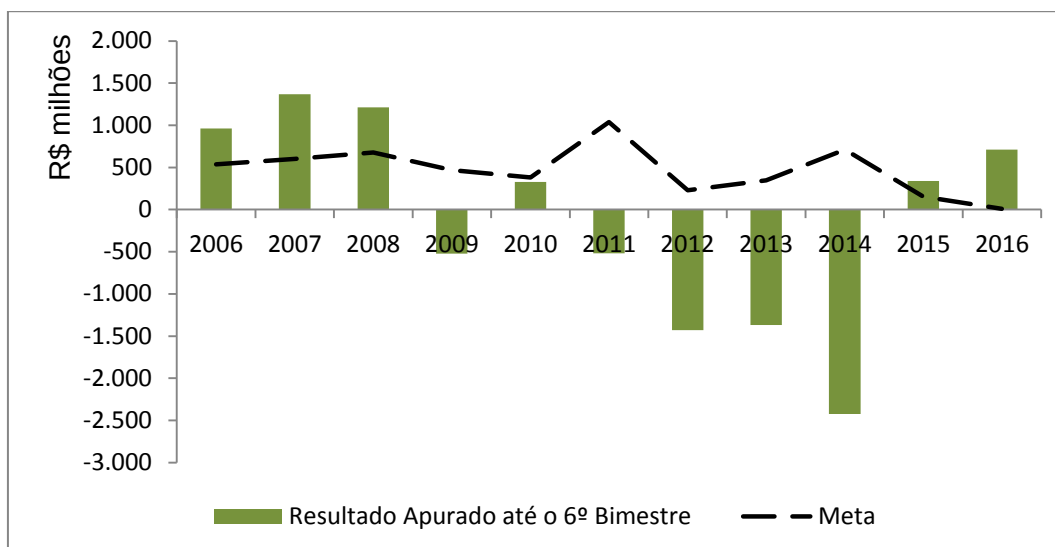
O RREO apresenta um resultado nominal de R\$ 2,2 bilhões negativo em 2016, o que representa uma redução da dívida fiscal líquida.

Tendo em vista a meta estabelecida para o ano ter sido uma expansão da dívida em até R\$ 998 milhões, resta evidente que houve o cumprimento, pois não houve sequer aumento, mas redução.

O gráfico abaixo trata da meta de resultado primário ao final dos últimos anos. Como é possível constatar, o resultado apurado no exercício de 2016 encontra-se acima da meta estipulada na LDO correspondente:



Gráfico 13 – Meta de Resultado Primário



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2006 – 2016.

O RREO do sexto bimestre de 2016 apresenta resultado primário de cerca de R\$ 712 milhões, atingindo com razoável folga a meta estipulada na LDO. Frise-se, porém que a referida meta de superávit primário estipulada para 2016 foi de apenas R\$ 10,5 milhões, o menor valor de toda a série histórica.

Ressalte-se que, entre os anos de 2011 a 2014, houve o registro de sucessivos déficits primários, sendo restabelecido o cumprimento da meta em 2015 e, como se vê, novamente em 2016.

1.6. 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 previsão de aplicação mínima de determinados recursos em três áreas:

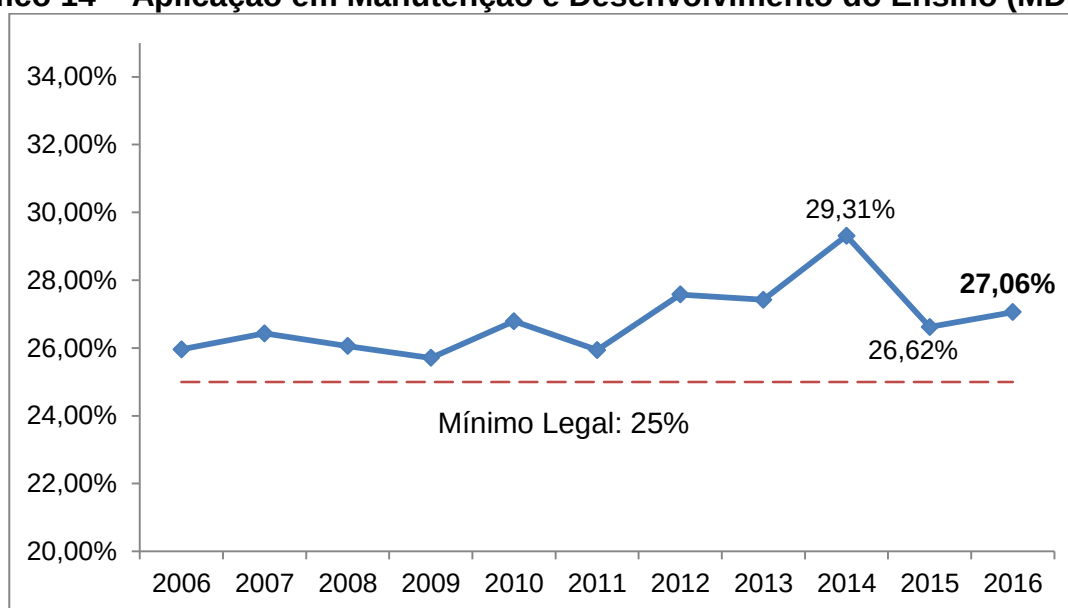
- Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE);
- Remuneração do magistério com ensino fundamental e médio; e
- Ações e serviços públicos de saúde.



São consideradas como despesas com MDE, para fins de cálculo do limite, as despesas voltadas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais. A Constituição Federal prevê²⁰ que os estados deverão aplicar nunca menos do que 25% da receita resultante de impostos, compreendida a receita proveniente de transferências, com MDE.

O gráfico a seguir demonstra o valor aplicado com MDE de janeiro a dezembro de cada ano. Percebe-se que esse valor vem se mantendo acima do limite mínimo de 25% desde 2006, atingindo o máximo de 29,31% em 2014.

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



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2006 – 2016.

A Constituição prevê, também, que pelo menos 60% dos recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) deverão ser destinados ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício²¹.

O próximo gráfico evidencia a proporção dos recursos do Fundeb que foram

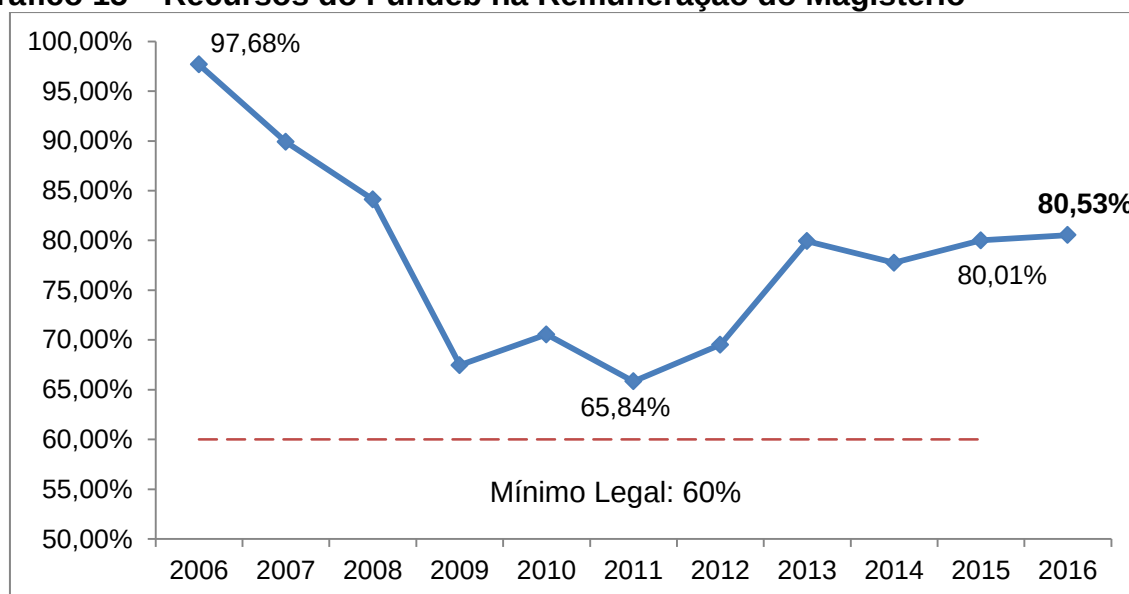
²⁰ Art. 212. Em 2016 ainda não vigorava o Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95.

²¹ Art. 60, inciso XII, das Disposições Constitucionais Transitórias.



destinados à remuneração do magistério entre janeiro e dezembro de cada ano da série. Nos últimos 11 anos, o Estado tem-se situado sempre acima do limite mínimo legal, tendo aplicado no último exercício 80,5% dos recursos do Fundeb com remuneração do magistério.

Gráfico 15 – Recursos do Fundeb na Remuneração do Magistério



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2006 – 2016.

Cabe tratar, por fim, da vinculação de recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde.

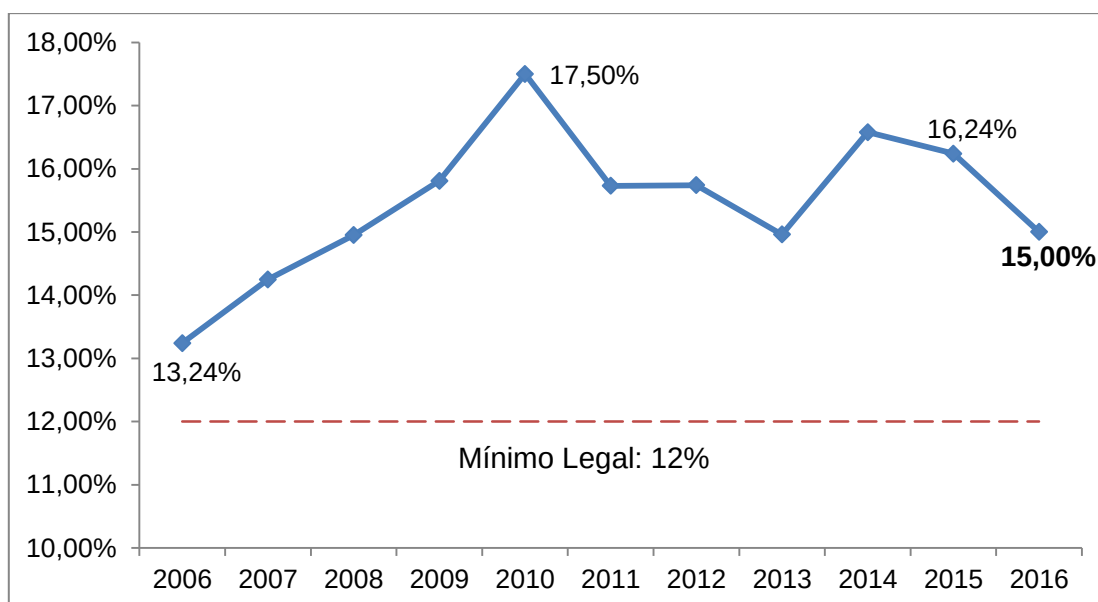
De acordo com o artigo 2º da Lei Complementar Federal nº 141/2012, consideram-se como despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos, aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde, financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.

O artigo 6º da mesma lei 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.

Percebe-se, no gráfico adiante, que Pernambuco sempre esteve acima do mínimo legal, tendo aplicado 15% da arrecadação dos impostos definidos com ações e serviços públicos de saúde em 2016.



Gráfico 16 – Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2006 – 2016.

1.7. Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas (PPP)

As parcerias público-privadas são disciplinadas, no âmbito federal, pela Lei nº 11.079/2004 e, no âmbito estadual, pela Lei nº 12.765/2005. O artigo 2º deste último diploma define a PPP nos seguintes termos:

Art. 2º Considera-se contrato de Parceria Público-Privada o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, celebrado entre a Administração Pública Estadual e agentes do setor privado, para implantação, desenvolvimento, exploração ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público dele decorrentes, em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbam ao partícipe privado, sendo este remunerado segundo o seu desempenho na execução das atividades contratadas.

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. A prestação de serviços



públicos e outras atividades de interesse social exigem a execução de vultosos investimentos, decorrentes, sobretudo, da execução de obras e aquisição de equipamentos.

Em um momento de desaquecimento da atividade econômica, como o vivenciado atualmente, essas parcerias adquirem uma importância ainda maior. Com a delegação dos serviços, o delegatário deverá aplicar capitais próprios (ou de terceiros levantados no mercado financeiro) na execução dos investimentos decorrentes da execução do contrato de concessão.

O retorno desses investimentos ao delegatário ocorre ao longo da concessão, com a remuneração proveniente da prestação propriamente dita dos serviços. Dessa forma, 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, ao mesmo tempo em que libera o poder público da incumbência de realizar investimentos diretamente.

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 nº 11.079/2004 expressamente admitiu a remuneração atrelada ao desempenho do concessionário²². Trata-se de real inovação, que se coaduna com a ideia de regulação por resultados – em contraposição à regulação por meios, própria das contratações públicas tradicionais.

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

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

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

²² O artigo 6º, § 1º, da Lei nº 11.079/2004 afirma que o contrato de PPP poderá prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato.



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

Além disso, 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, com base em critérios tecnicamente bem engendrados. Essa preocupação com o comprometimento futuro de receitas decorre da lógica do modelo, que permite o estabelecimento de vínculos longos entre o poder público e agentes privados, podendo chegar a 35 anos²³.

A limitação estabelecida pelo artigo 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 regra²⁴, não são classificados como operações de crédito (dívida). Essa constatação afasta comandos previstos na LRF (artigos 30 e 32, § 1º, inciso III) e em resoluções editadas pelo Senado Federal estabelecendo limites de endividamento público (especialmente as Resoluções nº 40 e 43)²⁵.

Atualmente, o estado de Pernambuco possui alguns projetos já contratados ou em fase de estruturação sob o modelo de PPP. São eles: PPP da Praia do Paiva (CGPE 001/2006) e PPP da Copa 2014 (CGPE 001/2010). De acordo com RREO do 6º bimestre de 2016, essas PPPs possuem as seguintes projeções de despesas²⁶:

²³ Artigo 5º, inciso I, da Lei 11.079/2004.

²⁴ O artigo 4º da Portaria 614 da STN/2006 prevê que a assunção pelo parceiro público de parte relevante de pelo menos um entre os riscos de demanda, disponibilidade ou construção será considerada condição suficiente para caracterizar que a essência de sua relação econômica implica registro dos ativos contabilizados na SPE no balanço do ente público em contrapartida à assunção de dívida de igual valor decorrente dos riscos assumidos. Isso significa que existem situações em que as PPPs podem, excepcionalmente, ser consideradas operações de crédito. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/ppp/downloads/Portaria_614_210806.pdf>. Acesso: 02 fev. 2017.

²⁵ BELSITO, B. G., VIANA, F. B. O limite de comprometimento da Receita Corrente Líquida em contratos de parceria público-privada. Revista do BNDES, junho/2013, página 132. Biblioteca Digital do BNDES. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3265/1/RB%2039%20O%20limite%20de%20comprometimento%20da%20Receita_P.pdf>. Acesso: 02 fev. 2017.

²⁶ A despesa referente a PPP - Praia do Paiva e PPP - Arena da Copa 2014, em 2015 e 2016 são valores executados no exercício. A partir de 2017 os valores são projetados.



Tabela 2 – Despesas de PPP

R\$ milhares

Despesas de PPP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Praia do Paiva	10.472,4	8.543,9	5.864,5	3.372,3	1.686,2	-
Arena Multiuso	53.704,1	43.455,9	34.130,8	34.894,2	33.738,8	33.489,0
TOTAL	64.176,5	51.999,9	39.995,3	38.266,5	35.424,9	33.489,0
RCL	19.648.437,0	20.859.631,0	21.576.898,1	22.318.828,8	23.086.271,1	23.880.102,2
Total das despesas / RCL	0,33	0,25	0,19	0,17	0,15	0,14
Despesas de PPP	2021	2022	2023	2024	2025	-
Praia do Paiva	-	-	-	-	-	-
Arena Multiuso	32.565,1	32.152,3	32.202,0	31.795,6	30.989,6	-
TOTAL	32.565,1	32.152,3	32.202,0	31.795,6	30.989,6	-
RCL	24.701.229,5	25.550.591,7	26.429.159,5	27.337.937,2	28.277.963,6	-
Total das despesas / RCL	0,13	0,13	0,12	0,12	0,11	-

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – 6º bimestre 2016.

A tabela acima, retirada do Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas integrante do RREO, reflete a contabilização dos respectivos contratos no patrimônio do ente público e dá transparência ao cumprimento do limite das despesas derivadas das parcerias público-privadas em relação à RCL.

Os valores de despesas projetadas com a PPP da Arena Multiuso estão consideravelmente maiores do que os apresentados no RREO do 6º bimestre de 2015. Na ocasião, foi projetado, para os exercícios de 2017 e seguintes, um gasto anual médio em torno de R\$ 6,3 milhões, ao passo que o RREO do 6º bimestre de 2016 majora essa projeção de gasto médio por ano para cerca de R\$ 33 milhões, um acréscimo de mais de 420%.

Embora não haja nota explicativa quanto a essa modificação, crê-se que o elevado crescimento da despesa projetada diz respeito aos valores devidos em razão da rescisão do contrato de concessão em PPP com a Arena Pernambuco Negócios e Investimentos S/A, controlada pelo grupo Odebrecht, no valor de cerca de R\$ 237 milhões, a ser liquidado até 2031. A despeito disso, cumpre destacar que



o estado de Pernambuco encontra-se dentro do limite imposto pelo artigo 28 da Lei nº 11.079/2004.

1.8. Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital

A LRF estabelece que o RREO referente ao último bimestre de cada exercício deve conter demonstrativo que evidencie o atendimento ao disposto no inciso III do art. 167 da Constituição.

Esse dispositivo da Lei Maior, que ficou conhecido como a “Regra de Ouro”, veda que, em cada exercício financeiro, o montante das receitas de operações de crédito sejam superiores ao total das despesas de capital, nos seguintes termos:

Art. 167. São vedados: [...]

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

De tal forma, a finalidade desse demonstrativo é verificar o cumprimento da Regra de Ouro: a vedação constitucional da realização de receitas das operações de crédito excedentes ao montante das despesas de capital, ressalvados os casos previstos na Constituição.

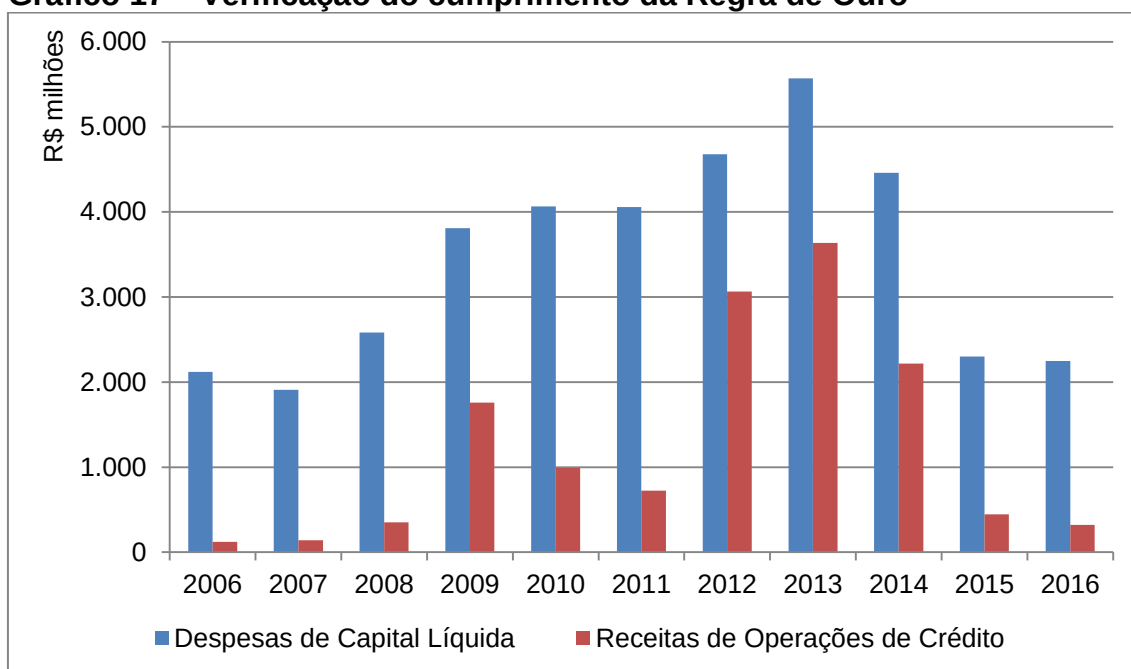
Cabe destacar que esta vedação refere-se ao montante total das operações de crédito em relação às despesas de capital e não constitui um impedimento, por si só, para que uma operação de crédito tenha por finalidade custear uma despesa corrente. De acordo com o MDF:

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

O gráfico a seguir faz a comparação entre os montantes de operações de crédito e despesas de capital realizadas pelo estado de Pernambuco entre 2006 e 2016:



Gráfico 17 – Verificação do cumprimento da Regra de Ouro



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2006 – 2016.

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

Os maiores valores proporcionais de receitas de operações de crédito foram registrados nos anos de 2012 e 2013, quando corresponderam a aproximadamente 65% das despesas de capital.

No ano de 2016, por sua vez, essa proporção recuou para o patamar de 14%, devido à forte retração das receitas de operações de crédito verificada no exercício, a qual foi explicada na seção que tratou do Demonstrativo das Operações de Crédito.

1.9. Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores

O demonstrativo da projeção atuarial do regime de previdência próprio dos



servidores públicos deve ser elaborado no RREO²⁷ referente ao último bimestre de cada exercício, visando identificar a capacidade do ente federativo em honrar as obrigações previdenciárias nos próximos 75 anos.

O artigo 1º da Lei Federal nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, define que os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores (RPPS) da União, estados e municípios deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observando, entre outros critérios, a realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço, utilizando-se parâmetros gerais para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios.

Regulamentando a lei, a Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008, define como avaliação atuarial o estudo técnico baseado nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, com o objetivo principal de estabelecer os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previdenciários previstos pelo ente federativo.

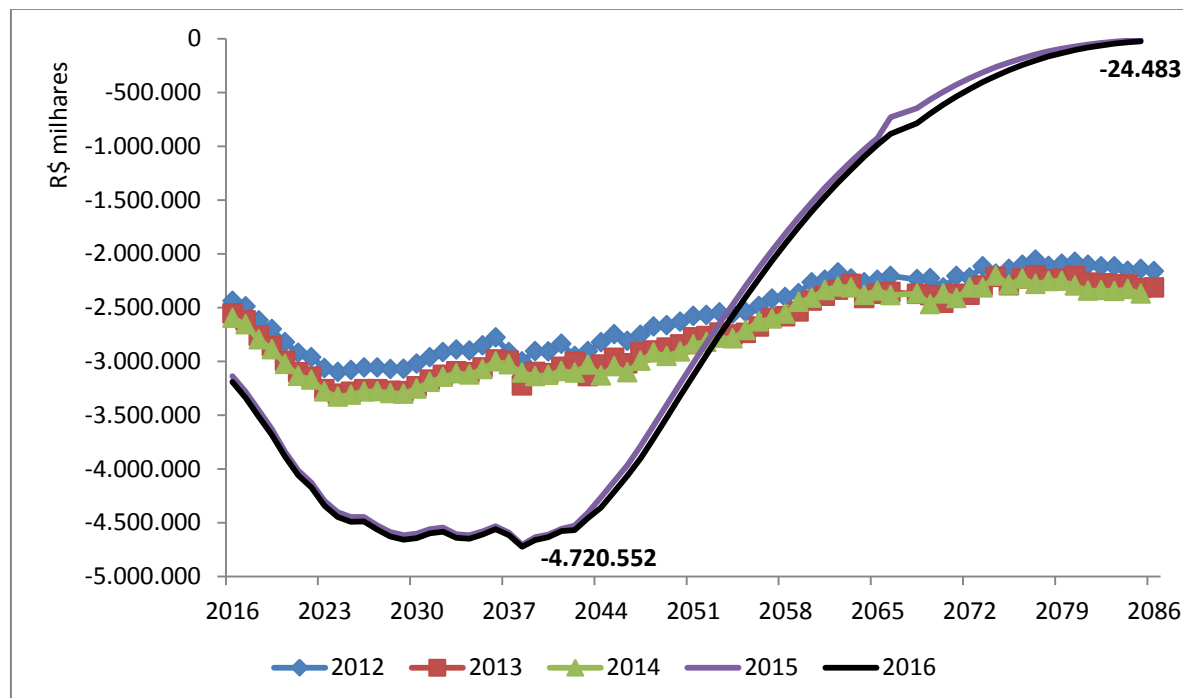
Dessa forma, o demonstrativo identifica as despesas (aportes financeiros, contribuições patronais e concessão de benefícios), receitas (contribuição dos servidores ativos e inativos e contribuições patronais), e, por fim, o resultado final decorrente dos valores encontrados, indicando a situação do sistema previdenciário do ente federativo.

Em 2016, a projeção atuarial, como demonstra o gráfico adiante, seguiu padrão similar ao do ano anterior:

²⁷ Artigo 53, § 1º, inciso II, da LRF.



Gráfico 18 – Projeção Atuarial de 2012 a 2015



Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (6º bimestre), 2012 – 2016.

Os valores acima indicam um comportamento muito similar à projeção apresentada no ano passado, indicando um crescente déficit financeiro, até o maior montante em 2039 no valor de R\$ 4,7 bilhões negativos. O melhor valor da série é obtido apenas em 2086, em R\$ 24,4 milhões negativos.

Frise-se ainda que a projeção apresentada no RREO 2016, o qual já se encontra apurado no demonstrativo de receitas e despesas previdenciárias, apresenta-se em valor sensivelmente menor do que aquele projetado no RREO 2015.

É de se perceber ainda, que a configuração das curvas em 2015 e 2016 é bastante diferente da evidenciada nos anos anteriores. Para que seja possível entender essa disparidade, é preciso compreender o funcionamento dos fundos previdenciários existentes no Estado.

A Lei Complementar Estadual nº 28, de 14 de janeiro de 2000, instituiu o Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado (Funafin) e o Fundo de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco (Funaprev).



O primeiro se encontra em funcionamento sob o regime financeiro repartição simples, em que as contribuições previdenciárias arrecadadas em um determinado exercício serão utilizadas para o pagamento dos benefícios no mesmo ano, sem o propósito de acumulação de recursos.

Já o Funaprev ainda necessita de regulamentação para ser implantado e funcionará sob o regime financeiro de capitalização, no qual as contribuições serão acrescidas ao patrimônio existente, às receitas por ele geradas e a outras espécies de aportes, com o fim de formar recursos suficientes para a cobertura dos compromissos previdenciários futuros. Este fundo funcionará separadamente do Funafin no tocante aos aspectos orçamentários, financeiros e contábeis dos registros e controles dos recursos e obrigações correspondentes.

A razão dessa diferença entre as projeções deu-se em virtude de duas mudanças nos critérios utilizados no parecer atuarial: a redução da taxa de juros de 6% para 0% e a desconsideração de reposição de servidores no Funafin.

A primeira deu-se em virtude de alteração imposta por modificação da Portaria nº 403/2008 do Ministério da Previdência Social:

Art. 21, § 3º A avaliação atuarial que indicar a segregação da massa e as reavaliações atuariais anuais posteriores deverão apurar separadamente, sem prejuízo de outras informações solicitadas em conformidade com o art. 15 desta Portaria:

I - Para o Plano Financeiro: o resultado atuarial e as projeções atuariais de receitas e despesas avaliados a taxa real de juros referencial de 0% (zero por cento).

Dessa forma, a utilização de taxa de 0% de juros revela uma premissa mais prudente e realista, tendo em vista que o fundo financeiro, em regra, não sofre capitalização, sendo que os recursos arrecadados para ele são imediatamente pagos aos beneficiários. Logo, é de se esperar que tal premissa gere um aumento no déficit previdenciário.

Quanto à segunda razão - a desconsideração da reposição de servidores no Funafin – foi ela realizada em virtude da possível implementação do Funaprev, ou seja, o efetivo funcionamento da Segregação de Massas.

Isso porque, com o Funaprev em operação, os novos servidores contribuirão apenas para ele, e não para o Funafin. Este fundo contará com um quantitativo



limitado de servidores, que tenderá sempre a reduzir, uma vez que apenas os servidores anteriores à Segregação de Massas farão parte dele.

Dessa forma, caberá ao Tesouro Estadual aportar o valor às contribuições que deixarão de ser arrecadadas para o Funafin, tendo em vista que os novos servidores contribuirão para o Funaprev, elevando assim, em um primeiro momento, o montante de aporte financeiro do governo.

A partir do ano de 2040, segundo a projeção, espera-se que a redução dos inativos por falecimento tenda a reduzir gradualmente o déficit financeiro e a consequente necessidade de aporte de recursos.

Portanto, a projeção atuarial encontrada no RREO do último bimestre de 2016 evidencia os déficits previdenciários que serão resultantes da entrada em funcionamento do Funaprev.

1.10. Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos

O Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos integra o RREO referente ao último bimestre do exercício²⁸.

Assim, de acordo com o MDF, o referido demonstrativo divulga a receita decorrente da alienação de ativos (previsão atualizada, receitas realizadas e saldo a realizar) e os valores correspondentes à aplicação desses recursos (dotação atualizada, despesas executadas e saldo a executar), além do saldo financeiro a aplicar.

O demonstrativo tem por objetivo dar transparência à destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos, visando preservar o patrimônio público.

Vale ressaltar que é vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei ao Regime Geral de Previdência Social e ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores.

Entende-se por alienação de ativos, a transferência a terceiros do domínio de

²⁸ Art. 53, § 1º, inciso III, da LRF.



ativos pertencentes ao ente da federação.

Nessa esteira, foram extraídos dos RREOs do Poder Executivo de Pernambuco dos exercícios de 2006 a 2016 os valores referentes à alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 3 – Demonstrativo de alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes

R\$ milhares

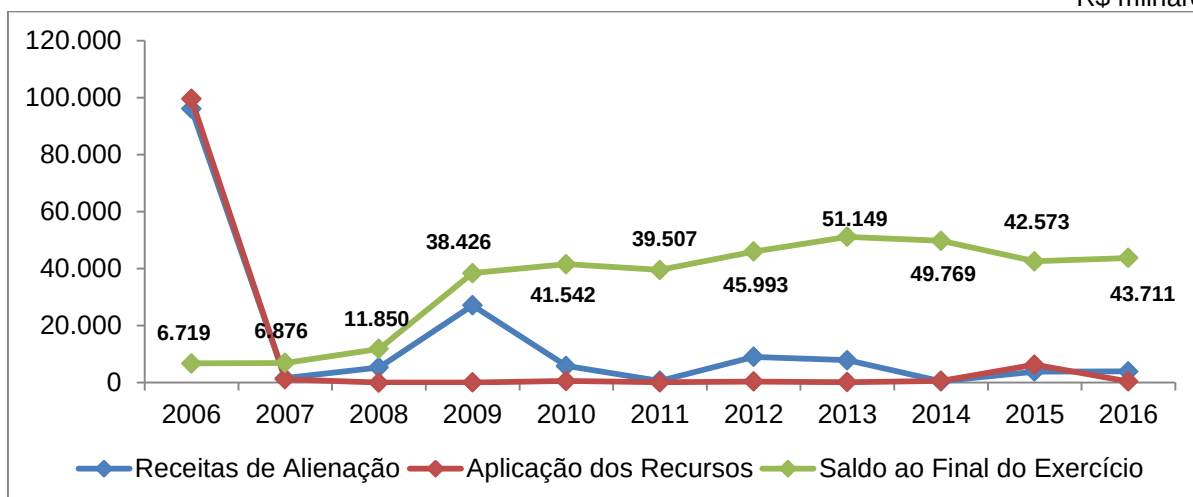
Aplicação da Alienação de Ativos											
-	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Receitas de Alienação	96.097	1.591	5.355	27.120	5.837	599	9.027	7.866	447	3.876	3.913
Aplicação dos Recursos	99.554	1.147	0	52	577	80	362	143	625	6.271	402
Saldo ao Final do Exercício	6.719	6.876	11.850	38.426	41.542	39.507	45.993	51.149	49.769	42.573	43.711

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (6º bimestre), 2006-2016.

O gráfico a seguir apresenta a evolução das receitas de alienação de ativos, como também da aplicação desses recursos:

Gráfico 19 – Alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes

R\$ milhares



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2006-2016.

Destaca-se que, no final do exercício de 2016, o saldo que ainda pode ser utilizado na aplicação de recursos resultantes da alienação de ativos é de mais de



R\$ 43 milhões.

Nota-se também que os valores referentes à alienação de ativos oscilaram pouco durante o período analisado e alcançaram seu ápice no exercício 2006, chegando a R\$ 96,09 milhões.

Em 2009, houve outro crescimento considerável referente a esse tipo de receita, que chegou ao valor de R\$ 27,1 milhões. Os outros exercícios se mantiveram abaixo dos valores referentes a 2006 e 2009.



2. RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL DO TERCEIRO QUADRIMESTRE DE 2016

De acordo com o artigo 54 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os titulares dos Poderes e órgãos deverão emitir, ao final de cada quadrimestre, o 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;
- e) despesas de que trata o inciso II do art. 4º;

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

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

- a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;
- b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:
 - 1) liquidadas;
 - 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;
 - 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;
 - 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;
- c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea b do inciso IV do art. 38.

Desse modo, o RGF do Poder Executivo estadual referente ao terceiro quadrimestre do exercício de 2016 apresenta os seguintes demonstrativos:

- Demonstrativo da Despesa com Pessoal;
- Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida;
- Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores;
- Demonstrativo das Operações de Crédito;
- Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa;
- Demonstrativo dos Restos a Pagar.

Cada um desses demonstrativos será examinado individualmente, nas sessões seguintes, começando pelo Demonstrativo da Despesa de Pessoal.



2.1. Demonstrativo da Despesa com Pessoal

O artigo 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 a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

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

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

De acordo com os dados divulgados no RGF do terceiro quadrimestre de 2016, o Poder Executivo do Estado de Pernambuco ultrapassou o limite de alerta. Este resultado pode ser melhor visualizado na tabela abaixo:

Tabela 4 – Despesa com Pessoal do Poder Executivo de Pernambuco,
3º quadrimestre de 2016 R\$ milhares

Despesa com pessoal - Poder Executivo	Valor	Percentual sobre a RCL
Despesa total com pessoal para fins de apuração do limite da LRF	9.544.323,1	45,75%
Limite de Alerta	9.199.097,3	44,10%
Limite Prudencial	9.710.158,2	46,55%
Limite Máximo	10.221.219,2	49,00%

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal, 3º quadrimestre de 2016.

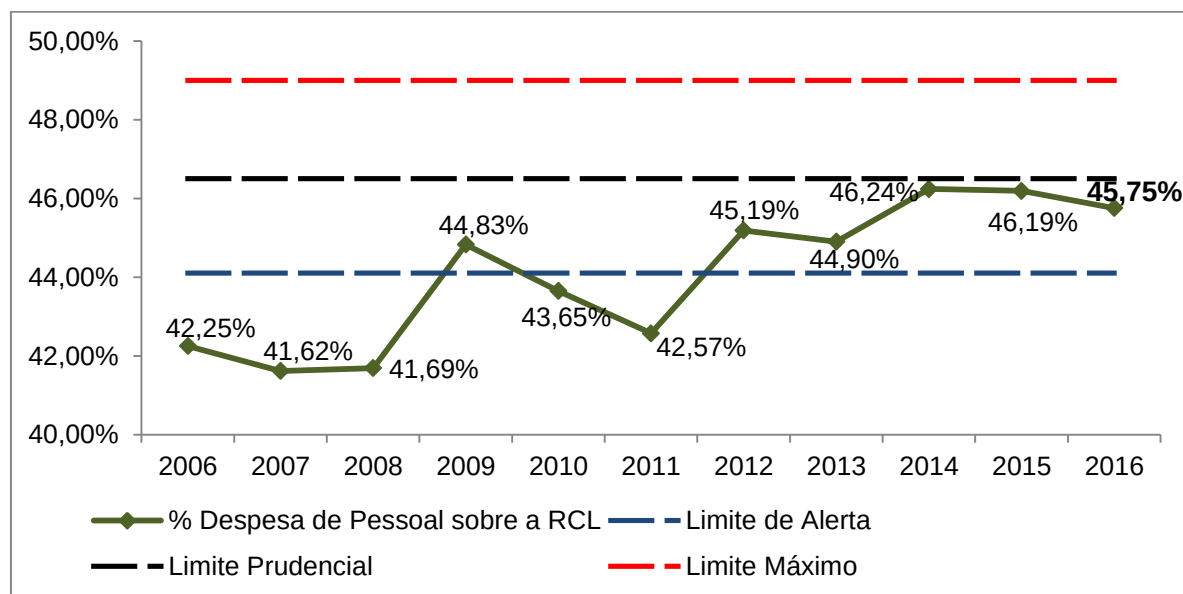


No RGF do segundo quadrimestre de 2016, a despesa com pessoal havia atingido o índice de 44,79% da RCL, evidenciando assim um aumento de cerca de 1% da RCL em despesas com pessoal. Contudo, vê-se que o Poder Executivo continuou com seu montante abaixo do limite prudencial, atendendo, portanto aos ditames da LRF.

Conforme visto acima, a despesa total com pessoal encontra-se R\$ 345,2 milhões acima do limite de alerta estabelecido na LRF. No entanto, a própria lei não estabelece medidas corretivas para tal situação, determinando apenas que os tribunais de contas avisem o Poder correspondente sobre o fato²⁹.

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

Gráfico 20 – Evolução da relação Despesas com Pessoal / RCL



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal (3º quadrimestre), 2006 – 2016.

Note-se que o Estado, mesmo com um aumento de despesa com pessoal em relação ao segundo quadrimestre de 2016, conseguiu apresentar resultado melhor do que o do ano passado, fechando o ano com 45,75% da RCL em despesas com pessoal.

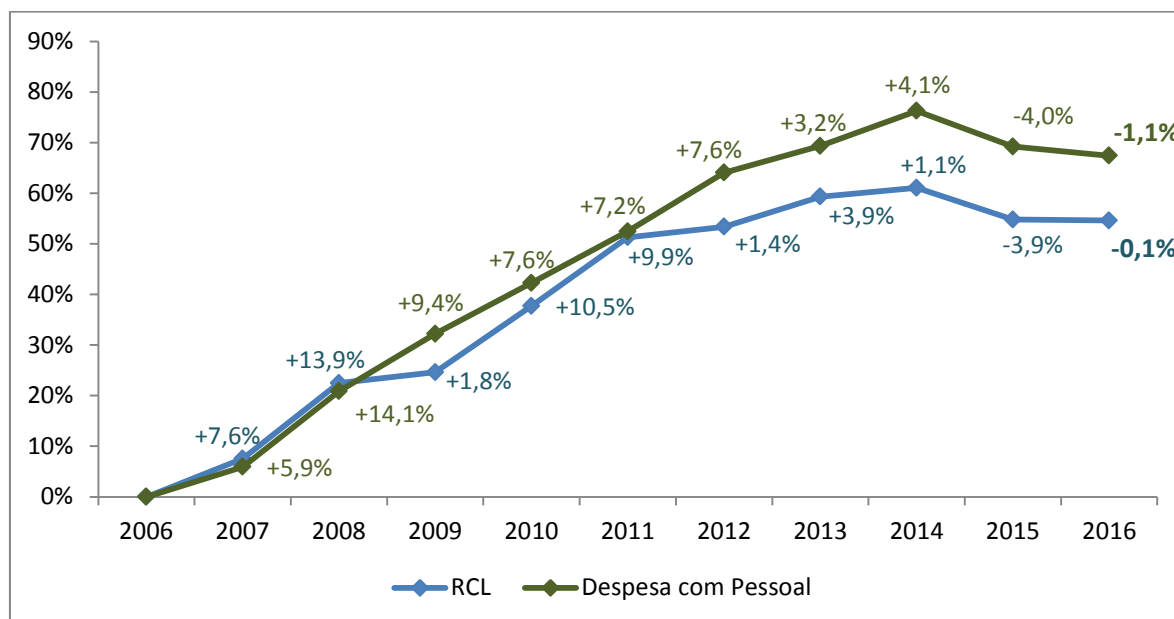
É possível ainda comparar a evolução da despesa com pessoal e o valor da

²⁹ Art. 59, § 1º, inciso II, da LRF.



RCL:

Gráfico 21 – Evolução anual da RCL e das despesas com pessoal



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal (3º quadrimestre), 2006 – 2016.

Do gráfico acima, é possível verificar que a RCL manteve-se praticamente inalterada em relação ao mesmo período do ano anterior, reduzindo em apenas 0,1% em termos reais. Em contrapartida, a despesa com pessoal teve redução maior, em termos relativos, no valor de 1,1%, o que representa um esforço do Poder Executivo para a redução de despesas.

2.2. Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida

De acordo com o MDF, a dívida consolidada, também conhecida como dívida fundada, corresponde ao montante total das obrigações financeiras do ente assumidas³⁰:

- pela emissão de títulos públicos, para amortização em prazo superior a 12 meses (dívida mobiliária);

³⁰ LRF, art. 29, inciso I e § 3º. Resolução nº 40/2001, do SF, art. 1º §1º inciso III.



- em virtude de leis, contratos (dívida contratual), convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a 12 meses;
- pela realização de operações de crédito que, embora de prazo inferior a 12 meses, tenham constado como receitas no orçamento.
- com os precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos³¹;
- pela realização de operações equiparadas a operações de crédito pela LRF, para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses.

A Dívida Consolidada Líquida (DCL), por sua vez, representa o montante da dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros³².

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

A Resolução nº 40/2001, expedida pelo Senado Federal para disciplinar a matéria, prevê³³ que a dívida consolidada líquida dos estados não poderá exceder a duas vezes a RCL.

Em Pernambuco, ao final do exercício de 2016, a relação Dívida Consolidada Líquida/RCL encontrava-se em 57,95%, bem abaixo, portanto, do limite normativo de 200%.

O gráfico seguinte traz a evolução dessa relação desde o exercício de 2006. Percebe-se uma tendência ascendente da relação a partir de 2010, ainda que ela tenha se mantido sempre abaixo do limite.

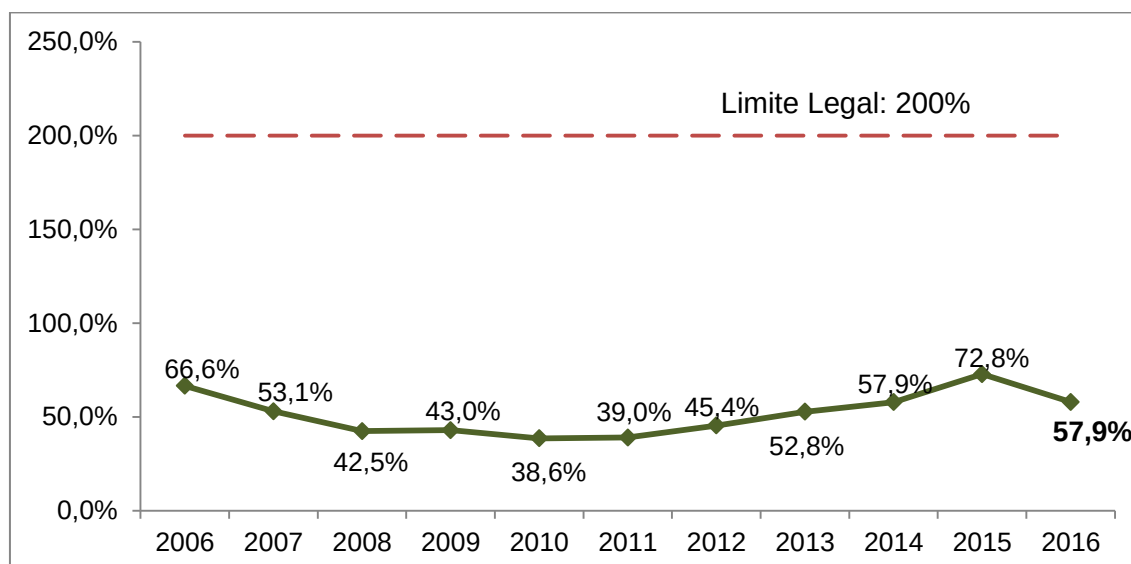
³¹ LRF, art. 30, § 7º.

³² Resolução nº 40 de 2001 do Senado Federal, art. 1º, § 1º, inciso V.

³³ Art. 3º, inciso I.



Gráfico 22 – Evolução da relação Dívida Consolidada Líquida / RCL



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal (3º quadrimestre), 2006 – 2016.

Após ter dado um salto significativo em 2015, ao final do ano passado a relação havia voltado ao mesmo percentual de 2014. Esse decréscimo entre 2015 e 2016 – cerca de 15 pontos percentuais na relação DCL/RCL – pode ser melhor visualizado na tabela abaixo:

Tabela 5 – Detalhamento da Dívida Consolidada Líquida

R\$ milhares			
ITEM	2015	2016	Variação
DÍVIDA CONSOLIDADA (I)	16.261.118,9	14.956.743,2	-8,0%
Dívida Mobiliária	-	-	-
Dívida Contratual	15.734.004	14.428.000	-8,3%
Interna	8.343.274	8.180.835	-1,9%
Externa	7.390.730	6.247.165	-15,5%
Precatórios	527.115	528.743	0,3%
DEDUÇÕES (II)	1.962.687	2.869.572	46,2%
Disponibilidade de Caixa Bruta	2.909.519	3.990.567	37,2%
Demais Haveres Financeiros	80.791	86.107	6,6%
(-) Restos a Pagar Processados	(1.027.623)	(1.207.102)	17,5%
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA - DCL (III) = (I - II)	14.298.431	12.087.171	-15,5%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL	19.648.437	20.859.631	6,2%
% DA DCL SOBRE A RCL (III/RCL)	72,77%	57,95%	-

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal (3º quadrimestre), 2015 – 2016.

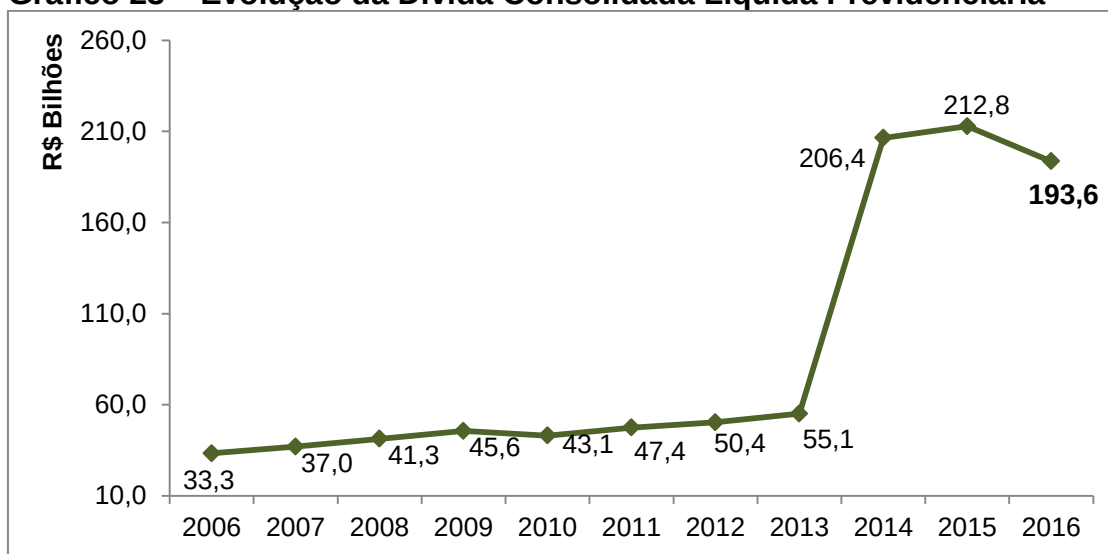


A Dívida Contratual diminuiu cerca de R\$ 1,3 bilhão, sendo a maior parte dessa queda (R\$ 1,1 bilhão) explicada pela redução no endividamento externo, em função, sobretudo, da valorização do real frente ao dólar. Ademais, o Tesouro Nacional não concedeu aval para os estados contratarem novas operações financeiras durante o período analisado.

A disponibilidade de caixa, por sua vez, apresentou um incremento de 37%, o que equivale a cerca de R\$ 1 bilhão a mais.

Em relação à Dívida Consolidada Líquida Previdenciária, verifica-se um salto em sua evolução a partir do ano de 2014, conforme ilustrado no gráfico abaixo:

Gráfico 23 – Evolução da Dívida Consolidada Líquida Previdenciária



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal (3º quadrimestre), 2006 – 2016.

Essa variação é explicada por um aumento significativo do passivo atuarial registrado pelo Estado nos demonstrativos do RGF a partir do 3º quadrimestre de 2014.

De acordo com a nota de rodapé constante de tal demonstrativo, esse ajuste decorre de uma *“alteração do critério de avaliação no parecer do atuário, resultando na mudança de projeção dos aportes do Estado para cobertura das obrigações previdenciárias”*.

Nesse sentido, observando a Avaliação Atuarial e Financeira presente nas



LDO 2015 e 2016, é possível verificar mudanças em dois critérios utilizados no parecer do atuário: a redução da taxa de juros de 6% para 0%³⁴ e a desconsideração da hipótese de reposição integral da massa de ativos no Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco (Funafin)³⁵.

2.3. 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, bem como das contragarantias vinculadas, decorrentes das operações de crédito internas e externas.

O artigo 9º da Resolução nº 43/2001, também 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 RCL.

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 das garantias concedidas nunca esteve, ao final de cada ano, acima de 0,5%.

De acordo com o RGF do terceiro quadrimestre de 2016, o valor das garantias concedidas pelo Governo de Pernambuco é bastante inexpressivo, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 6 – Garantias concedidas pelo Governo de Pernambuco

R\$ milhares

Garantias de valores	Valor	Percentual sobre a RCL
Total de garantias concedidas	746,0	0,00
Limite definido pelo Senado Federal	4.589.118,8	22,00

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal (3º quadrimestre) de 2016.

³⁴ Conforme definido pela Portaria MPS nº 403, de 10 de Dezembro de 2008, alterada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013. Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências.

³⁵ Conforme definido pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO).



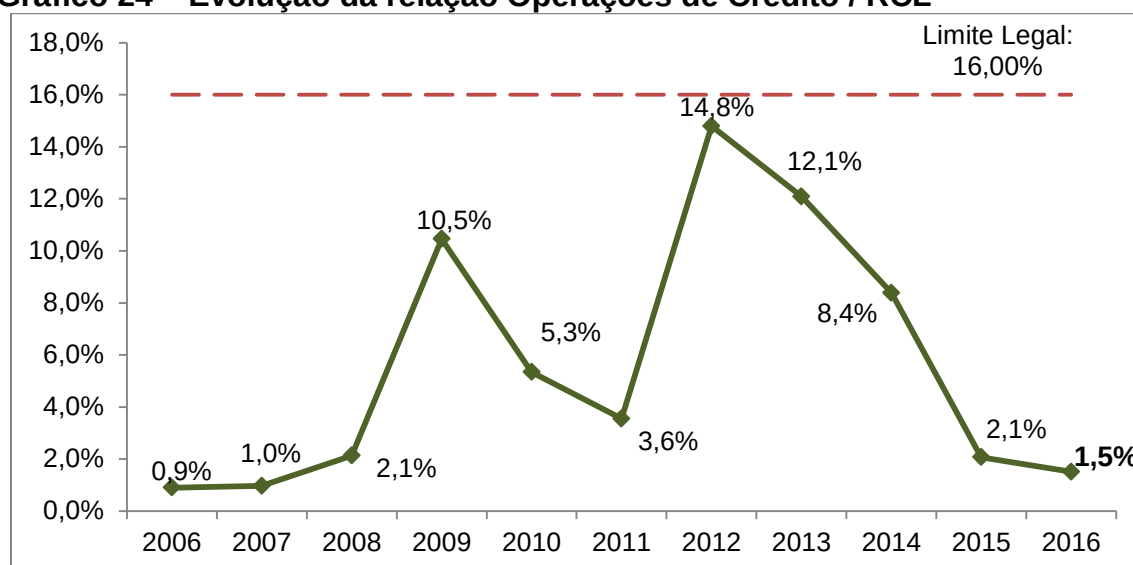
2.4. Demonstrativo das Operações de Crédito

O Demonstrativo das Operações de Crédito evidencia os valores recebidos por meio de operações de crédito no exercício. Assim, o RGF do 3º quadrimestre de 2016 abrange as operações de crédito internas e externas, inclusive por antecipação da receita, entre janeiro e dezembro de 2016.

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% (dezesesseis por cento) da RCL.

O gráfico abaixo demonstra a evolução da relação entre o valor das operações de crédito e a RCL no terceiro quadrimestre de cada ano, de 2006 a 2016:

Gráfico 24 – Evolução da relação Operações de Crédito / RCL



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal (3º quadrimestre), 2006 – 2016.

Percebe-se uma grande retração no patamar das operações de crédito, frente à RCL, nos últimos quatro exercícios. Essa relação caiu de 14,8% em 2012 para 1,5% no último RGF divulgado. Esse patamar é superior, apenas, aos anos de 2006 e 2007.

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 que, no ano de 2016, o Tesouro Nacional responsável pelas garantias a essas operações, solicitou à Comissão de Financiamentos Externos que retirasse de pauta a análise de todos os pedidos de empréstimos feitos pelos governos estaduais e municipais.

Apenas no final do exercício, o governo federal voltou a conceder aval para alguns financiamentos a estados, após acordo fechado entre governadores e o governo federal – denominado de “pacto” pelo equilíbrio fiscal.

No início deste ano, a Secretaria do Tesouro Nacional publicou a Portaria STN nº 9, de 05/01/2017, regulando os procedimentos e condições para a contratação de operações de crédito externo ou interno e para a concessão de garantias aos estados, Distrito Federal e municípios.

Por fim, com o pacto pelo equilíbrio fiscal e com a regulamentação apontada acima, espera-se um aumento na captação de operações de crédito por parte dos estados e municípios.

2.5. Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa

Os Poderes e órgãos detentores de autogoverno devem apresentar o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa como parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal elaborado no último quadrimestre de cada exercício³⁶.

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

Assim, ao assumir uma obrigação de despesa por meio de contrato, convênio, acordo, ajuste ou qualquer outra forma de contratação no seu último ano de mandato, o gestor deve verificar previamente se poderá pagá-la, valendo-se de um fluxo de caixa que levará em consideração os encargos e despesas

³⁶ Art. 55, inciso III, alínea “a”, da LRF.



compromissadas a pagar até o final do exercício e não apenas nos dois últimos quadrimestres.

Resumidamente, o Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa apresenta informações sobre a disponibilidade de caixa bruta, as obrigações financeiras e a disponibilidade de caixa líquida para cada recurso vinculado, bem como dos não vinculados. São apresentadas também informações sobre os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores.

Desse modo, o demonstrativo é estabelecido pelo confronto da disponibilidade de caixa bruta com as obrigações financeiras, segregado por vinculação de recursos. O resultado obtido desse confronto irá permitir a inscrição dos Restos a Pagar Não Processados.

Existe a necessidade de identificar a destinação dos recursos arrecadados. Para tanto, foi instituído o mecanismo denominado Destinação de Recursos ou Fonte de Recursos.

Destinação de Recursos é o processo pelo qual os recursos públicos são correlacionados a uma aplicação, podendo ser classificada em:

- Destinação Vinculada (processo de vinculação entre a origem e a aplicação de recursos, em atendimento às finalidades específicas estabelecidas pela norma);
- Destinação Ordinária (processo de alocação livre entre a origem e a aplicação de recursos, para atender a quaisquer finalidades).

Conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), editada pela STN, a disponibilidade de caixa deve constar de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada.

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

Observando os Demonstrativos de Disponibilidade de Caixa do Poder



Executivo, publicados no Relatório de Gestão Fiscal dos últimos quadrimestres de cada exercício, extraímos as informações referentes à disponibilidade de caixa líquida resumidas na tabela seguinte:

Tabela 7 – Disponibilidade de Caixa Líquida

R\$ milhões

Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa Líquida												
-	-	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (ANTES DA INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO)	Recursos Vinculados	0	0	0	0	1.655	1.849	2.126	3.354	2.095	1.637	1.734
	Recursos Não Vinculados	0	0	0	0	12	-211	-331	-372	-1.068	-752	-906
	Total	-154	311	699	759	1.667	1.639	1.796	2.982	1.027	885	827
	RPPS	231	110	179	166	191	31	-27	26	-73	-2	-313

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal (3º quadrimestre), 2006-2016.

Percebe-se que a classificação “recursos vinculados” apresentou valores positivos no período 2010 a 2016.

A classificação “recursos não vinculados”, por sua vez, apresentou valor positivo apenas no ano de 2010, com valores negativos no período 2011 a 2016.

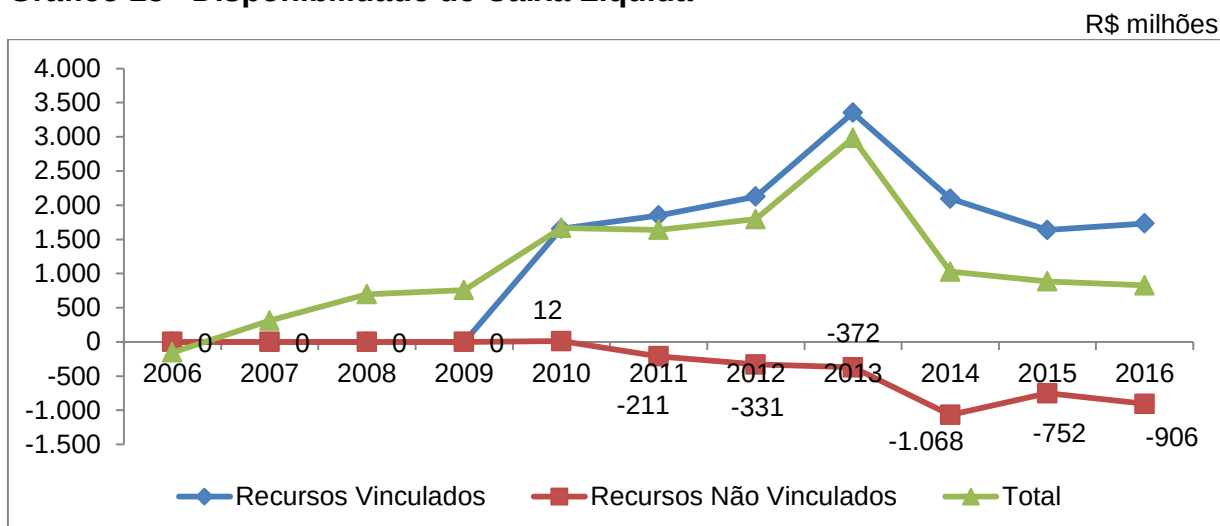
O campo “total”, fruto do saldo entre “recursos vinculados” e “recursos não vinculados”, apresentou valor negativo apenas no ano de 2006 e valores positivos no período 2007 a 2016.

A disponibilidade de caixa líquida do RPPS (Regime Próprio de Previdência dos Servidores) apresentou resultados positivos no período de 2006 a 2011 e em 2013, mas os resultados do período de 2014 a 2016 foram negativos, assim como no ano de 2012.

O próximo gráfico evidencia os valores pertencentes à classificação “recursos não vinculados”:



Gráfico 25– Disponibilidade de Caixa Líquida



Fonte: Relatório de Gestão Fiscal (3º quadrimestre), 2006-2016.

O gráfico mostra que o ano de 2010 apresentou valor positivo. Já o período 2011 a 2016, trouxe valores negativos. Nesse sentido, vale destacar o valor negativo do exercício de 2014 de um pouco mais de R\$ 1 bilhão.

Vale ressaltar que, apesar de não haver nenhuma irregularidade aparente nos demonstrativos analisados, percebeu-se que a maior parte das disponibilidades financeiras é referente a recursos vinculados, que estão estritamente limitados ao objeto da sua liberação. Por conseguinte, não podem ser utilizados para pagamentos de despesas diversas da sua finalidade.

Conforme descrito no MCASP³⁷:

Receitas e Despesas Orçamentárias Ordinárias

Compreendem as receitas e despesas orçamentárias de livre alocação entre a origem e a aplicação de recursos, para atender a quaisquer finalidades.

Receitas e Despesas Orçamentárias Vinculadas

Compreendem as receitas e despesas orçamentárias cuja aplicação dos recursos é definida em lei, de acordo com sua origem.

A legislação vigente não define normas jurídicas para este tipo de situação, logo, não há ilegalidade.

³⁷ Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 6ª edição. Página 322. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773. Acesso em: 02 fev. 2016.



2.6. Demonstrativo dos Restos a Pagar do Poder Executivo

O Demonstrativo dos Restos a Pagar do Poder Executivo visa a explicitar as despesas empenhadas e não pagas até o final do exercício, constituindo a dívida flutuante.

A Lei Federal nº 4.320/1964 estabelece que os restos a pagar podem ser classificados como processados ou não processados.

Restos a pagar processados são aqueles em que a despesa orçamentária percorreu os estágios de empenho e liquidação, restando pendente, apenas, o estágio de pagamento. Já os restos a pagar não processados compreendem as despesas não liquidadas pelo poder público.

O Demonstrativo dos Restos a Pagar, presente no Relatório de Gestão Fiscal, apresenta dados de Restos a Pagar inscritos processados e não processados referentes ao exercício corrente e anteriores.

A tabela e gráfico seguintes se referem aos restos a pagar processados no exercício e nos exercícios anteriores:

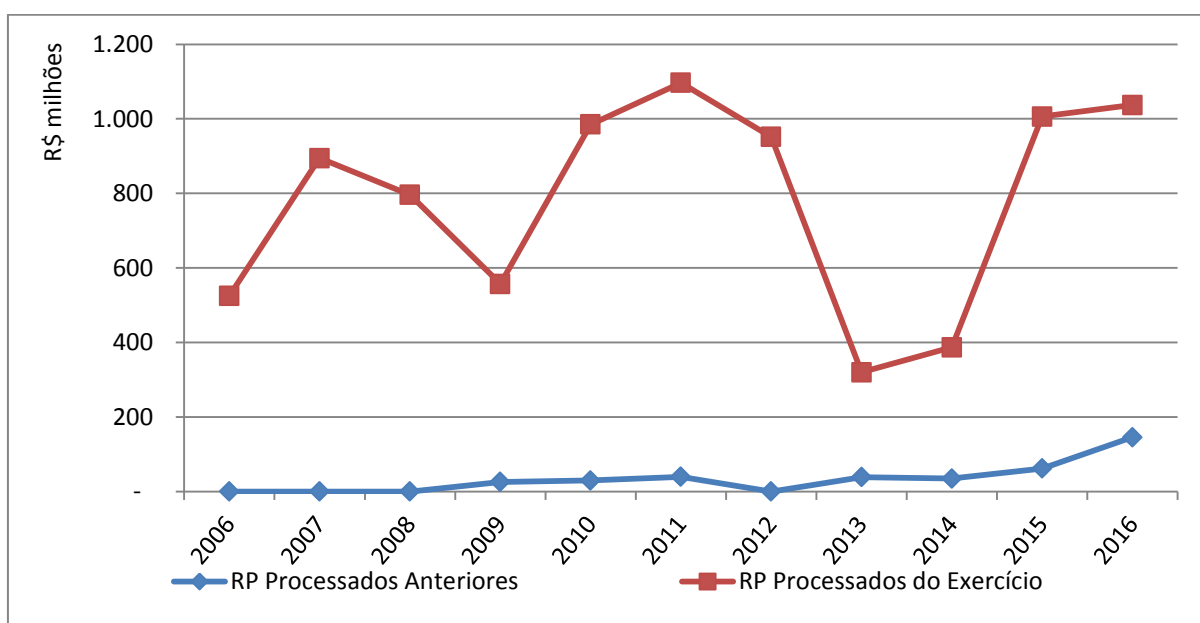
Tabela 8 – Restos a pagar processados no exercício e nos anteriores (Anos 2006 a 2016)

	R\$ milhares										
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Restos a Pagar Processados Anteriores	-	-	-	25.659	29.682	39.314	-	38.484	34.634	61.939	145.391
Restos a Pagar Processados no Exercício	524.885	894.280	796.317	556.840	985.068	1.096.915	951.698	319.783	386.777	1.006.179	1.036.871

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal (3º quadrimestre), 2006-2016.



Gráfico 26 – Restos a pagar processados no exercício e nos anteriores (Anos 2006 a 2016)



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal (3º quadrimestre), 2006 - 2016.

Os dados demonstram que houve um aumento de 2,96% nos Restos a Pagar processados no exercício de 2016, se comparados com o ano de 2015, tornando-se o segundo maior valor da série histórica analisada.

No que tange aos Restos a Pagar processados nos exercícios anteriores, verifica-se que, no ano de 2016, houve uma expansão de 134,73% nessas despesas frente ao ano de 2015, constituindo-se no maior valor da série histórica.

Vale frisar, ainda, que o valor dos Restos a Pagar processados em exercícios anteriores vem crescendo desde o ano de 2014, o que sinaliza algum tipo de dificuldade do ente governamental no que diz respeito à realização desses pagamentos.

A série histórica demonstra que a maior parte dos restos a pagar liquidados inscritos refere-se ao exercício corrente. Portanto, o ente público tem buscado pagar os restos a pagar advindo de exercícios anteriores durante o exercício financeiro.

No entanto, ainda persiste o quantitativo de despesas empenhadas e liquidadas que não são pagas durante a gestão financeira.



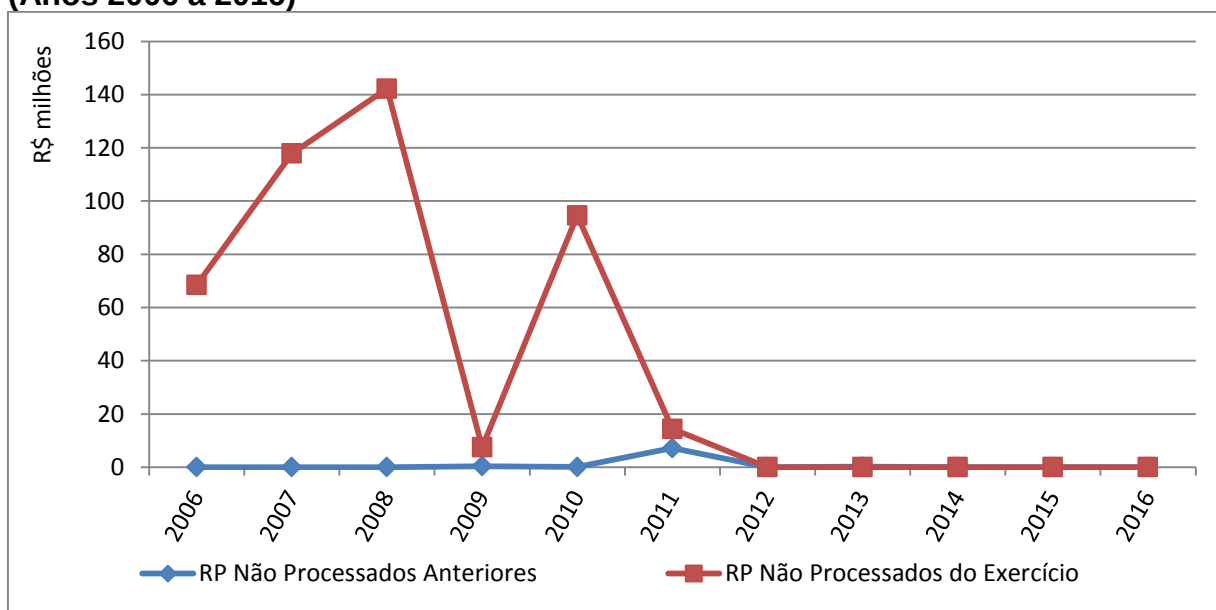
No tocante aos restos a pagar não processados no exercício e nos anteriores, seguem as informações adiante:

Tabela 9 – Restos a pagar não processados no exercício e nos anteriores (Anos 2006 a 2016)

	R\$ milhares										
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Restos a Pagar Não Processados Anteriores	0	0	0	342	72	7.159	-	173	-	-	-
Restos a Pagar Não Processados do Exercício	68.508	117.877	142.251	7.435	94.615	14.372	-	-	-	-	-

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre dos exercícios de 2006 a 2016.

Gráfico 27 – Restos a pagar não processados no exercício e nos anteriores (Anos 2006 a 2016)



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre dos exercícios de 2006 a 2016.

Os dados apresentados demonstram que, ao longo dos anos, houve uma redução na inscrição de Restos a Pagar não processados e inexistência de inscrição a partir de 2012.

Isso se deve à vedação expressa nos Decretos nºs 38.783/2012, 40.000/2013, 41.196/2014, 42.356/2015 e 43.732/2016, que regulam o assunto.