



# GESTÃO FISCAL

BOLETIM

3º Quadrimestre - 2018



Assembleia Legislativa  
do Estado de Pernambuco



## **BOLETIM INFORMATIVO Nº 01 DE 2019**

### **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 2018 e Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2018.

#### **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. CENÁRIO ECONÔMICO .....	4
2. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA .....	8
3. RECEITAS E DESPESAS POR NATUREZA .....	11
3.1 Receitas .....	11
3.2 Despesas .....	13
4. DESPESAS COM SAÚDE, EDUCAÇÃO E SEGURANÇA PÚBLICA .....	15
4.1 Cumprimento dos Mínimos Legais com Educação e Saúde .....	17
5. DESPESAS COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO .....	19
6. CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS .....	22
7. CUMPRIMENTO DA REGRA DE OURO .....	24
8. LIMITE PARA DESPESAS PRIMÁRIAS CORRENTES .....	26
9. PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO ESTADO .....	28
10. DÍVIDA PÚBLICA .....	30
10.1 Dívida Consolidada Líquida .....	30
10.2 Restos a Pagar do Poder Executivo .....	32
10.3 Disponibilidade de Caixa .....	35
10.4 Parcerias Público-Privadas (PPP) .....	38



## **INTRODUÇÃO**

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

Essa análise é subsidiada pelos dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do sexto bimestre de 2018 e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do terceiro quadrimestre de 2018. Esses relatórios são instrumentos de transparência da gestão fiscal, conforme previsão do artigo 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, 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 ao cumprimento, 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 a gestão fiscal do Estado de Pernambuco, consolidando diversos dados relevantes em um único documento.

Para este trabalho, os dados desses relatórios foram comparados com os de relatórios anteriores, publicados desde o exercício financeiro de 2011, com o intuito de identificar o comportamento de importantes parâmetros fiscais ao longo do período, bem como avaliar o desempenho atual desses indicadores em relação aos dos anos anteriores.

Sob o aspecto metodológico, cabe esclarecer que todos os valores apresentados neste boletim foram corrigidos de acordo com a inflação<sup>1</sup> acumulada até dezembro de 2018, a fim de possibilitar a comparação temporal entre os diferentes exercícios.

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

---

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



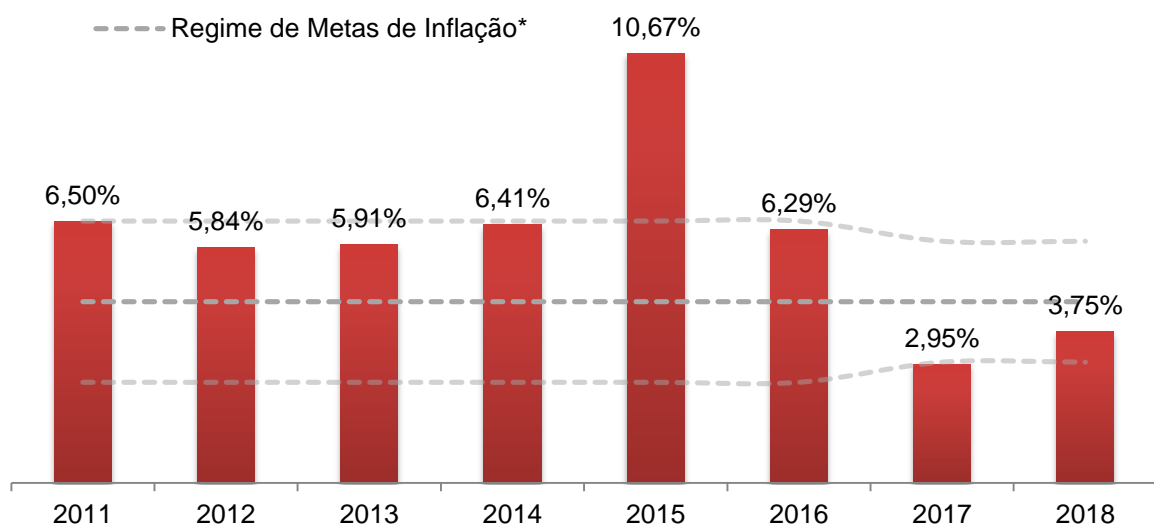
## 1. CENÁRIO ECONÔMICO

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

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

Os gráficos 1 e 2 demonstram, respectivamente, a evolução da inflação (IPCA) e da atividade econômica nacional (PIB) entre 2011 e 2018<sup>2</sup>.

### Gráfico 1 – Evolução IPCA



Fonte: IBGE (2011 a 2018).

\* Desde 1999 o Brasil adota o regime de metas de inflação. Nesse regime, o objetivo do Governo Federal é manter a inflação o mais próximo possível do centro da meta, com certa margem de tolerância, para mais e para menos. A meta de inflação era de 4,5% em 2018, 4,25% para 2019, 4,00% para 2020 e 3,75% a partir de 2021, com margem de tolerância de 1,5%, para cima ou para baixo.

<sup>2</sup> Para o PIB de 2018, que será oficialmente divulgado apenas em março de 2019 pelo IBGE, foi utilizada a expectativa de mercado conforme o Relatório Focus de 04/01/2019.



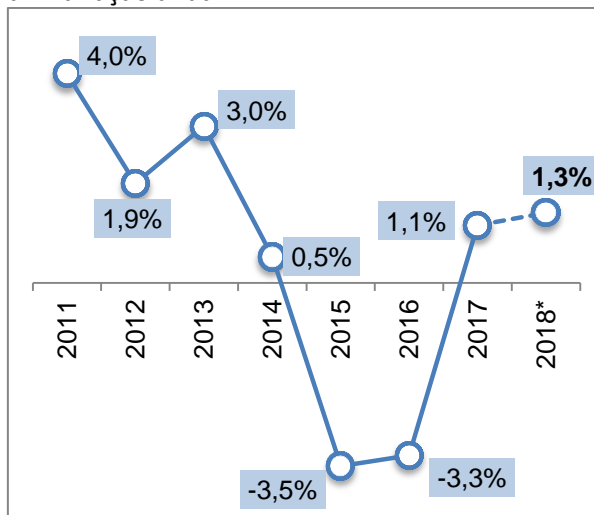
Observa-se, entre 2011 e 2016, que a inflação sempre esteve muito mais próxima do limite superior aceitável do que da meta propriamente dita. Excetua-se o ano de 2015 que, de forma ainda mais negativa, apresentou uma inflação bastante acima da banda superior.

O exercício de 2017 foi o primeiro da série em que a inflação ficou abaixo do centro da meta, situando-se em patamar inferior, inclusive, ao da banda mínima de 3%. Deve-se ter em mente, entretanto, que um resultado abaixo do intervalo estabelecido para a inflação não é necessariamente satisfatório, uma vez que indica que se fugiu ao planejamento de política monetária do Banco Central.

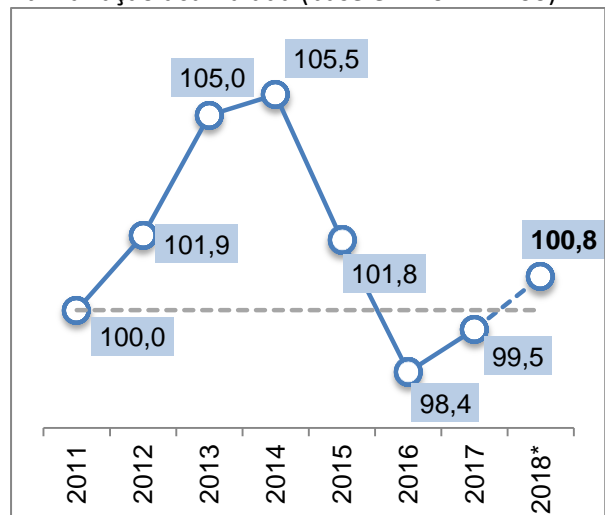
O ano de 2018, por sua vez, marcou uma retomada do controle da inflação, com o valor mais próximo do centro da meta em toda a série. A expectativa dos agentes econômicos é que esse controle se fortaleça nos próximos anos, de forma que a inflação passe a corresponder mais adequadamente às metas traçadas pelo Governo.

### Gráfico 2 – Evolução do PIB

a. Variação anual



b. Variação acumulada (base em 2011 = 100)



\* Expectativas de mercado conforme o Relatório Focus de 01/02/2019.

O gráfico 2.a mostra, claramente, a recessão vivenciada nos anos de 2015 e 2016, com duas quedas consecutivas do PIB que representaram um recuo total de quase 7% na economia do país.

O gráfico 2.b, por sua vez, evidencia a evolução do nível de atividade econômica em relação ao início da série. O PIB ao final de 2018 deverá ser apenas um pouco maior que o registrado em 2011, permanecendo ainda abaixo dos níveis verificados de 2012 a 2014.



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

---

A análise conjunta dos gráficos 1 e 2 põe em perspectiva a severidade da crise econômica experimentada nos anos de 2015 e 2016, caracterizada por recessão profunda e inflação elevada, cenário conhecido por estagflação na teoria econômica. De acordo com o Comitê de Datação de Ciclos Econômicos da Fundação Getúlio Vargas (Codace/FGV), essa foi a segunda recessão mais intensa já registrada<sup>3</sup>.

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

No exercício de 2018, tema deste boletim, o cenário de estabilização econômica consolidou-se, com inflação controlada e uma manutenção do crescimento do PIB em ritmo lento.

Conforme apontado no gráfico 2.b, entretanto, essa recuperação econômica ainda não foi suficiente para reverter os efeitos negativos da crise recente. Ao final de 2018, a economia brasileira superou apenas marginalmente o nível de atividade registrado sete anos antes, em 2011, estando ainda bastante distante dos níveis atingidos nos anos entre 2012 e 2014.

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

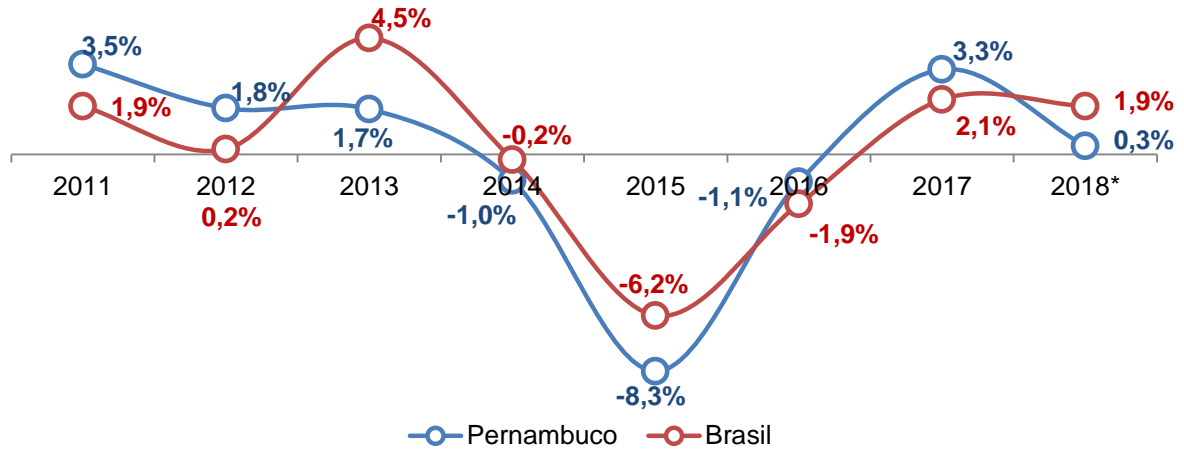
O gráfico 3 traz, justamente, a comparação entre o nível de atividade econômica do Brasil e de Pernambuco, medido pelo Índice de Atividade Econômica do Banco Central. Observa-se que a economia estadual é bastante influenciada pelo comportamento nacional, com movimentos na mesma direção.

---

<sup>3</sup> Esse comitê iniciou a datação dos ciclos econômicos no início da década de 1980.



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

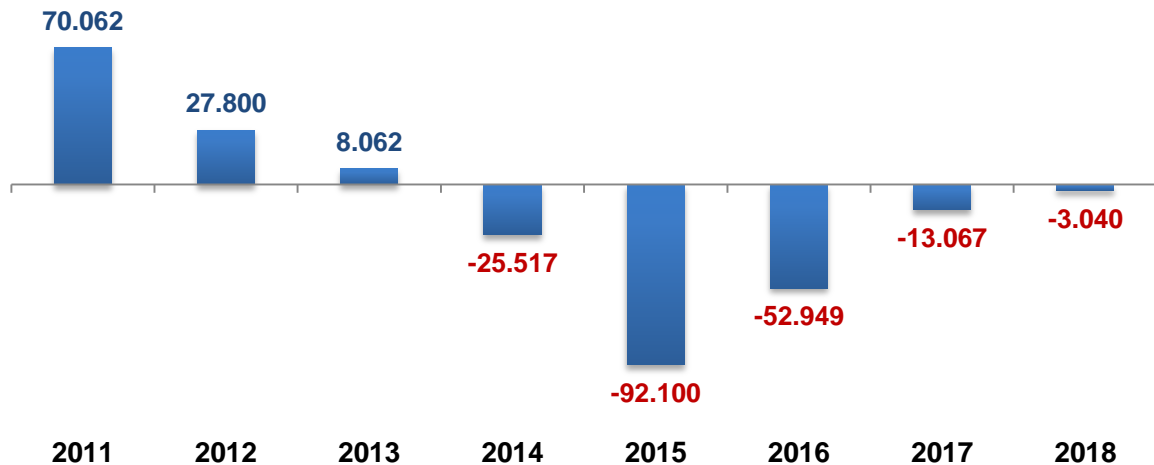


Fonte: Banco Central do Brasil (BCB).

\* Comparação entre novembro de 2018 e novembro de 2017.

Para além das finanças públicas estaduais, a recessão afeta severamente a vida da população pernambucana. O gráfico 4 apresenta o saldo de geração de empregos formais por ano em Pernambuco. Em 2018, apesar da perda de 3 mil vagas, o resultado foi o melhor dos últimos cinco anos, sinalizando que em 2019 o Estado pode, finalmente, voltar a criar empregos formais.

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



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

A combinação entre a deterioração das finanças públicas e o aumento das necessidades da sociedade pernambucana gera um complexo desafio para o governo estadual. Pode-se esperar, de todo modo, que a retomada gradual do crescimento econômico nacional tenha repercussão positiva sobre a arrecadação estadual, de forma que o Poder Público resgate progressivamente o seu poder de atuação junto à população.





## **2. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA**

A Receita Corrente Líquida (RCL) é legalmente definida pelo inciso IV do artigo 2º da LRF.

Ela representa o somatório de todas as receitas correntes do ente (receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes), deduzidas, no caso dos estados, as transferências constitucionais aos seus municípios e a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social, além das receitas provenientes da compensação financeira dos diversos regimes de previdência social.

O principal objetivo da RCL é servir de parâmetro para balizamento dos limites instituídos pela LRF, tais como para dispêndios com:

- despesa total com pessoal (DTP);
- dívida consolidada líquida (DCL);
- operações de crédito;
- serviço da dívida;
- operações de crédito por antecipação da receita orçamentária;
- garantias do ente da Federação;
- reserva de contingência.

Sua apuração é realizada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos 11 anteriores, excluídas as duplicidades<sup>4</sup>. Dessa forma, a RCL que consta do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida do RREO do sexto bimestre de 2018 é referente aos meses de janeiro a dezembro do aludido exercício.

Nesse intervalo, a RCL apurada pelo Estado de Pernambuco foi de R\$ 23,13 bilhões, sendo esse o valor usado como base para os limites estabelecidos na LRF.

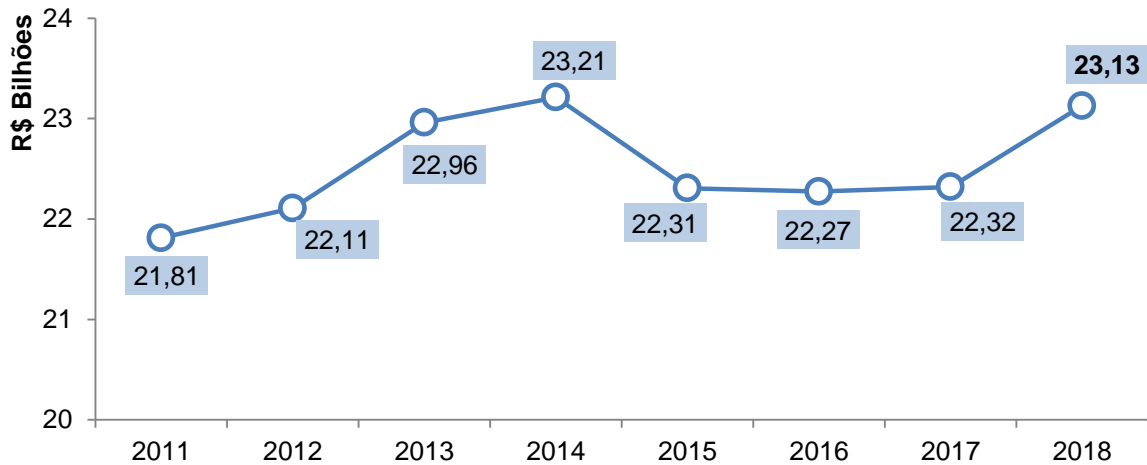
O gráfico a seguir mostra a evolução da RCL nos últimos oito anos. Lembra-se que os valores foram atualizados pela inflação acumulada até dezembro de 2018, possibilitando-se a comparação temporal. Os dados foram obtidos dos RREOs do sexto bimestre de cada ano.

---

<sup>4</sup> Art. 2º, § 3º, da LRF.



**Gráfico 5 – Evolução da RCL de 2011 a 2018**



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2011 – 2018.

Pelo gráfico, os efeitos da crise econômica recente podem ser observados de forma clara.

Num primeiro momento, entre 2011 e 2014, a RCL apresentou seguidos aumentos com uma evolução real acumulada de 6,4%.

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

O exercício de 2018 parece finalmente sinalizar o início da consolidação da recuperação na atividade econômica, com um crescimento de 3,6% em relação ao ano anterior. Percebe-se, ademais, que o valor da RCL voltou a um patamar muito próximo ao máximo histórico, registrado em 2014.

Ainda assim, é importante notar que essa recuperação não se dá de forma uniforme nas fontes de receita pública. A tabela 1 traz o crescimento real médio das principais receitas correntes de Pernambuco<sup>5</sup> nos períodos anterior, concomitante e posterior à crise.

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

Receita	Média de crescimento anual			
	Antes da crise	Durante a crise	Depois da crise	
	(2012 - 2014)	(2015 - 2016)	2017	2018
<b>ICMS</b>	5,34%	-2,56%	3,22%	6,89%
<b>Cota-Parte do FPE</b>	4,88%	1,00%	-6,11%	3,17%

Fonte: RREOs do 6º bimestre, 2011 – 2018.

<sup>5</sup> O ICMS e a Cota-Parte do FPE corresponderam por quase 70% de todas as receitas correntes de Pernambuco em 2018.



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

---

Percebe-se que o crescimento das receitas do ICMS (arrecadação estadual) foi bastante superior à da cota-parte do FPE (arrecadação da união). Em 2018, o crescimento das receitas advindas do ICMS superou até mesmo a média do período precedente à crise.

O recebimento da cota-parte do FPE, por outro lado, ainda parece um tanto inconstante. Após uma queda de mais de 6,1% em 2017, houve uma elevação de 3,2% em 2018, patamar ainda inferior aos anos anteriores à crise.

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



### 3. RECEITAS E DESPESAS POR NATUREZA

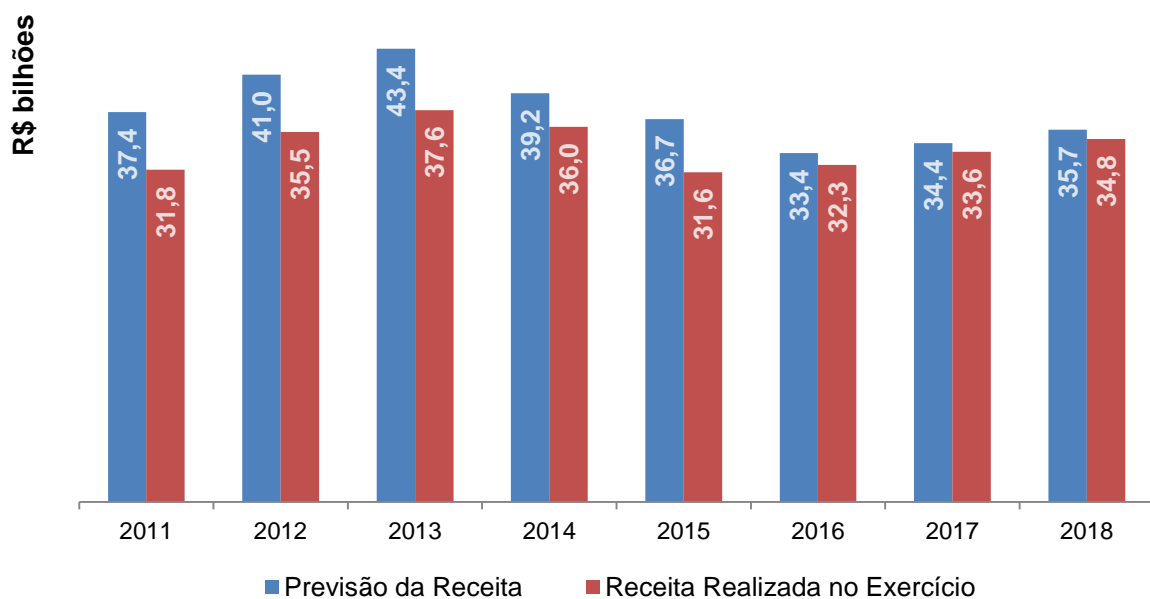
A seguir, é descrito o comportamento das receitas e despesas, considerando a previsão orçamentária e o valor efetivamente observado ao longo da série histórica (2011 a 2018).

Também são visualizados os valores de acordo com a classificação quanto à categoria econômica, origem de receita e grupo de despesa segundo o Manual Técnico de Orçamento do exercício de referência.

#### 3.1 Receitas

Em 2018, o Estado arrecadou R\$ 34,8 bilhões em receitas públicas, o que corresponde a um aumento de 3,7% em relação ao ano anterior. Apesar do crescimento, a arrecadação ainda se encontra, em termos reais, abaixo do patamar observado no triênio pré-crise (2012–2014), quando apresentou uma média de R\$ 36,3 bilhões anuais.

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



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2011 – 2018.

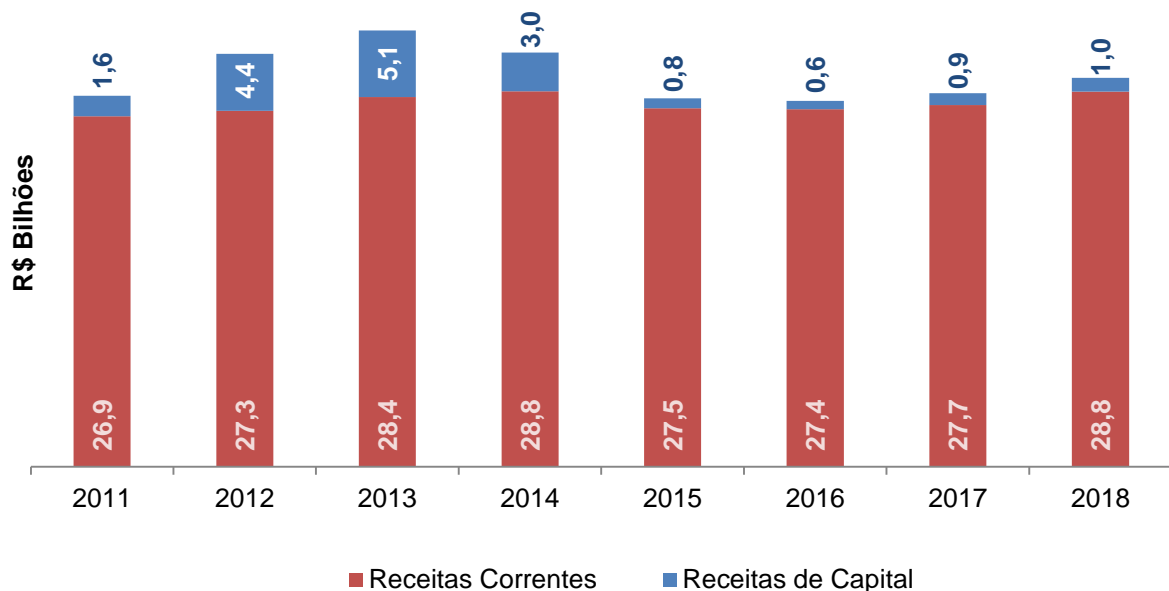
Ademais, no ano passado, a arrecadação do Estado correspondeu a 97,5% das receitas previstas para o exercício. Nesse sentido, vale destacar que nos três



últimos anos essa previsão das receitas tem se mostrado bastante aderente à realidade, situando-se próxima dos 100%.

O gráfico abaixo indica a participação das receitas correntes e de capital no total das receitas públicas. As receitas de capital, compostas principalmente por operações de crédito e convênios, tiveram sua participação diminuída de 15,3% em 2013 para apenas 3,5% em 2018.

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



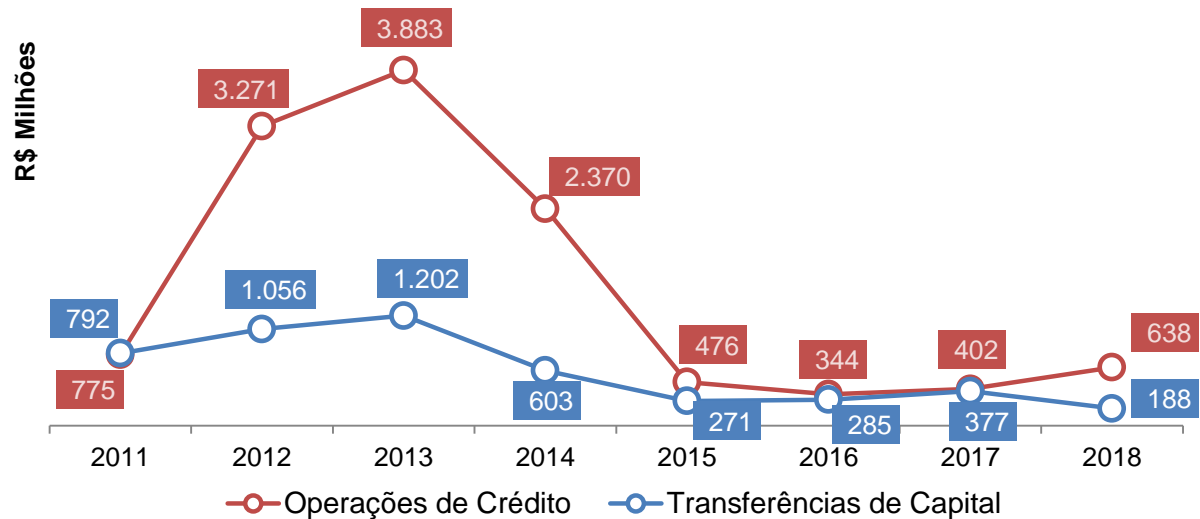
Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2011 – 2018.

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

No ano de 2018, as operações de crédito realizadas pelo Estado de Pernambuco apresentaram uma elevação de quase 60% em relação ao exercício anterior. Apesar desse incremento, ainda está distante do nível observado entre 2012 e 2014. As transferências de capital, por sua vez, caíram 50% entre 2017 e 2018, e encontram-se no menor patamar da série histórica.



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

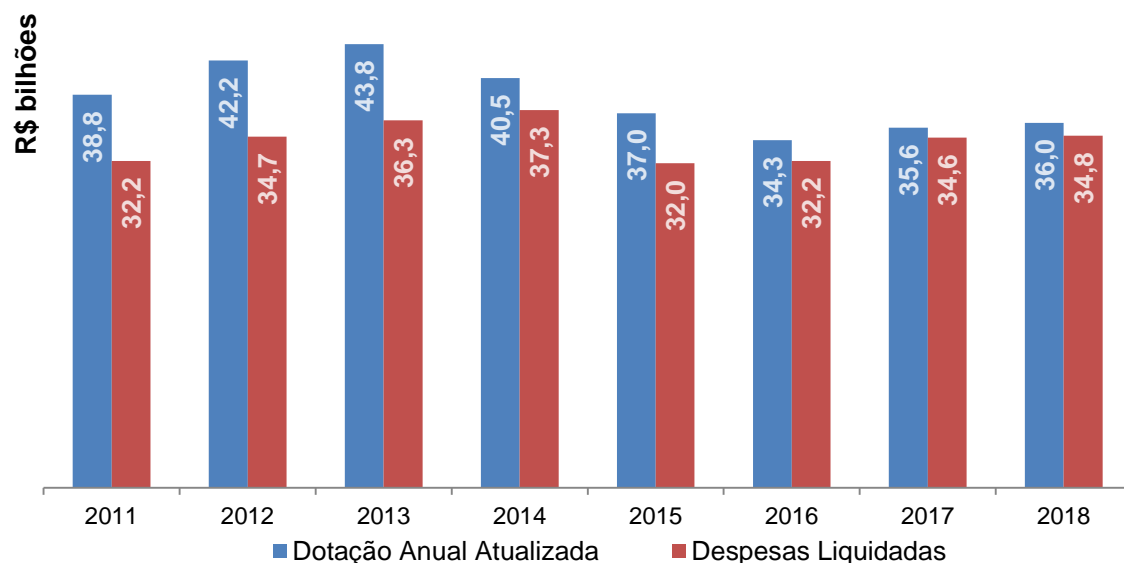


Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2011 a 2018.

### 3.2 Despesas

No exercício de 2018, o Estado liquidou cerca de R\$ 34,8 bilhões, um aumento de apenas 0,5% em comparação com o valor liquidado no exercício de 2017. Além disso, a liquidação em 2018 representou 96,5% das despesas projetadas<sup>6</sup> para o exercício.

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



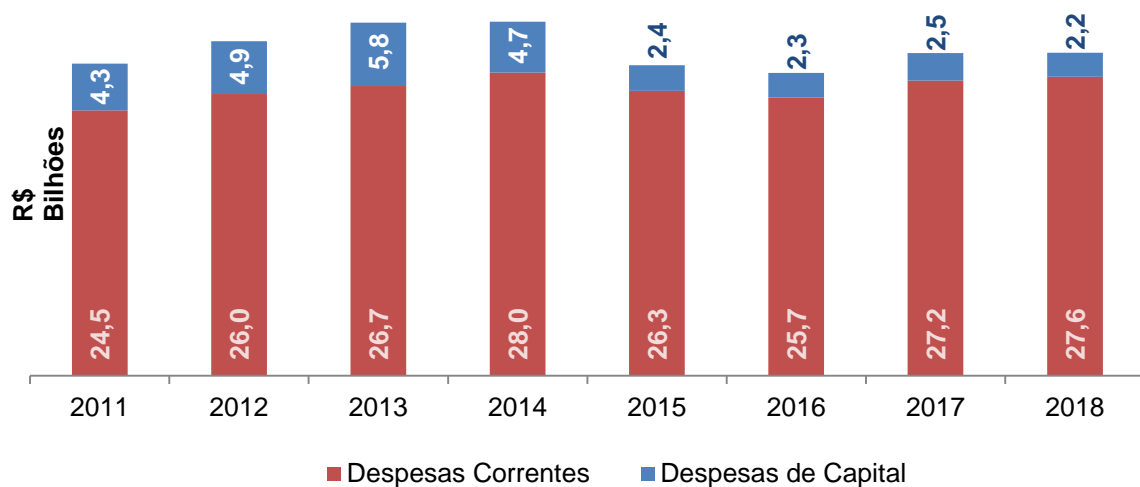
Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2011 – 2018.

<sup>6</sup> As despesas projetadas representam o campo Dotação Atualizada do RREO e refletem as modificações propostas pelo Poder Executivo em suas projeções ao longo do exercício.



A análise por grupo de despesa revela que em 2018 os dispêndios de capital atingiram sua menor participação nas despesas totais, tanto em termos absolutos (R\$ 2,2 bilhões), quanto em termos relativos (7,5%). As despesas correntes apresentaram um pequeno crescimento em relação ao ano anterior (1,3%), mas ainda permanecem 1,5% abaixo do seu valor máximo, atingido em 2014.

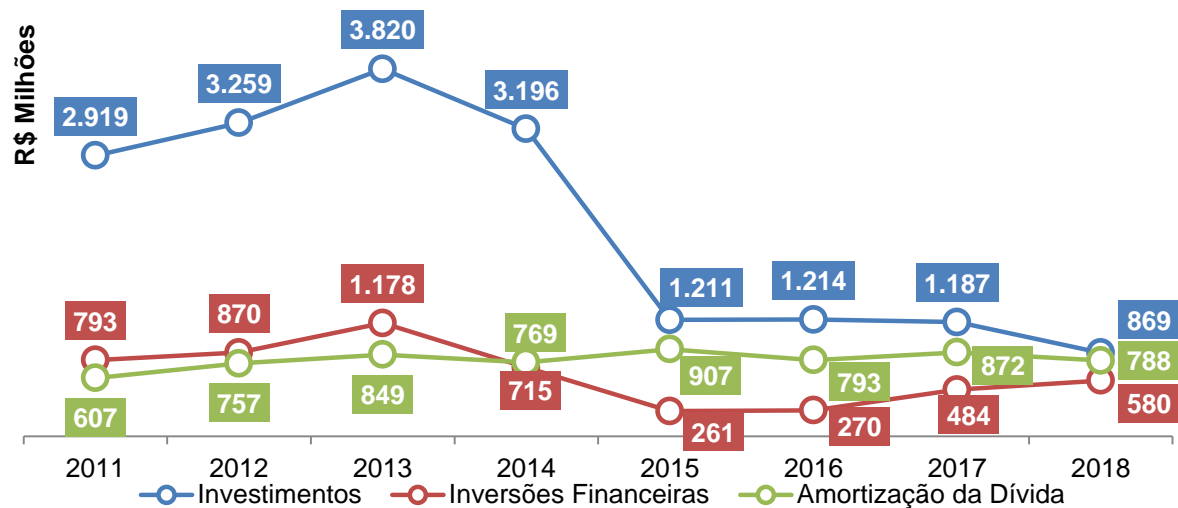
**Gráfico 10 – Evolução das despesas correntes e de capital**



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2011 – 2018.

Na sequência, o gráfico 11 demonstra que a grande dificuldade enfrentada pelo Governo de Pernambuco na obtenção de operações de crédito resultou em uma redução drástica nos níveis de investimento a partir do exercício de 2014 que se estende até os dias atuais.

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



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2011 – 2018.



#### 4. DESPESAS COM SAÚDE, EDUCAÇÃO E SEGURANÇA PÚBLICA

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

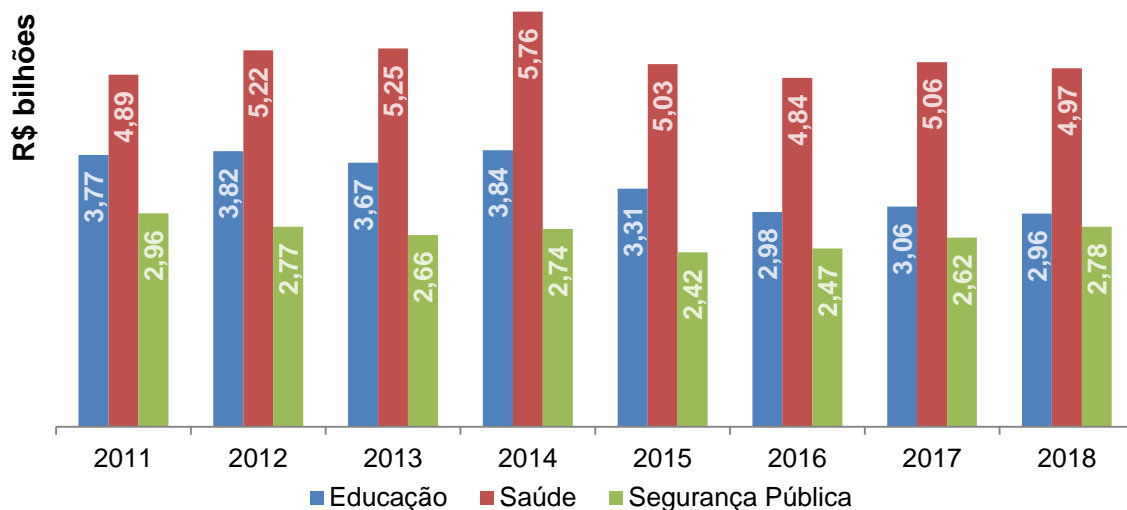
O uso dessa classificação é obrigatório no âmbito dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público. A atual classificação, que vale para os três níveis de governo, foi instituída pela Portaria nº 42/1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG)<sup>7</sup>.

A função é o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Ela reflete a competência institucional do órgão, por exemplo, nas áreas de educação, saúde e defesa, guardando, por conseguinte, relação com as respectivas secretarias.

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

O gráfico adiante apresenta a evolução das despesas liquidadas classificadas nas funções Saúde, Educação e Segurança Pública ao longo dos últimos oito anos.

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



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2011 – 2018.

<sup>7</sup> Disponível em: <[http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria\\_Ministerial\\_42\\_de\\_140499.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf)>. Acesso: 12 fev. 2019.



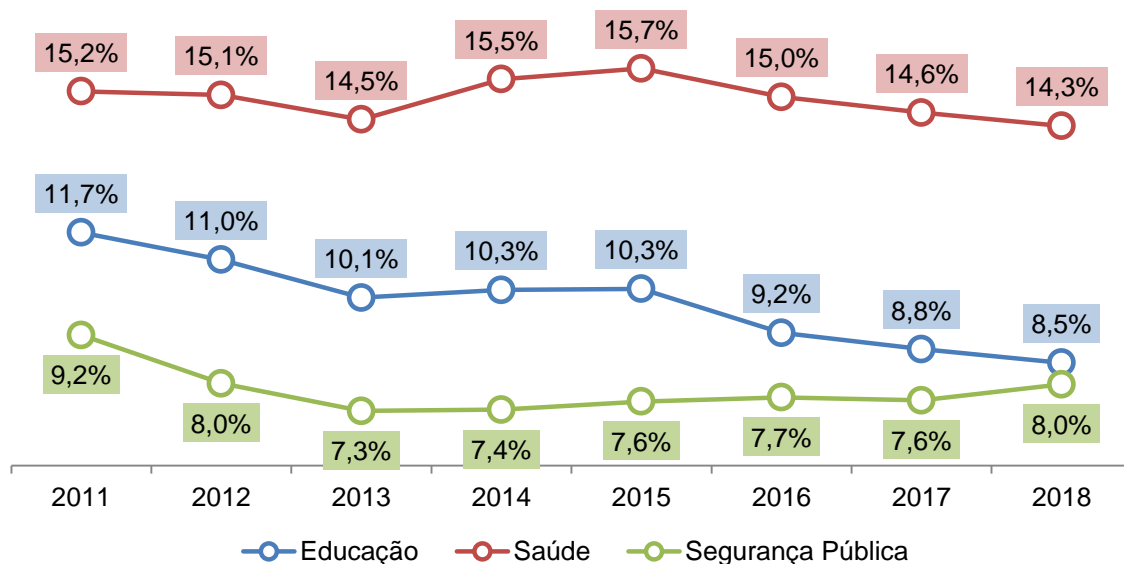


Das funções representadas no gráfico 12, apenas Segurança Pública obteve crescimento real (5,7%) em 2018. As funções Educação e Saúde apresentaram um decréscimo real de 3,2% e 1,7%, respectivamente.

As despesas totais liquidadas em 2018, para todas as funções do orçamento, somaram R\$ 34,8 bilhões; patamar 0,5% superior ao total liquidado em 2017 (R\$ 34,6 bilhões).

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

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



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2011 – 2018.

Mais uma vez, apenas a função de Segurança Pública apresentou crescimento na participação das despesas totais do Governo, saindo de 7,6% em 2017 para 8,0% em 2018. Já os gastos com a função Saúde caíram de 14,6% para 14,3% e com a função Educação de 8,8% para 8,5%.

Ressalta-se que os valores apresentados no gráfico anterior não se referem aos mínimos legais de aplicação em saúde e educação, previstos pela Constituição Federal e tratados na subseção seguinte.



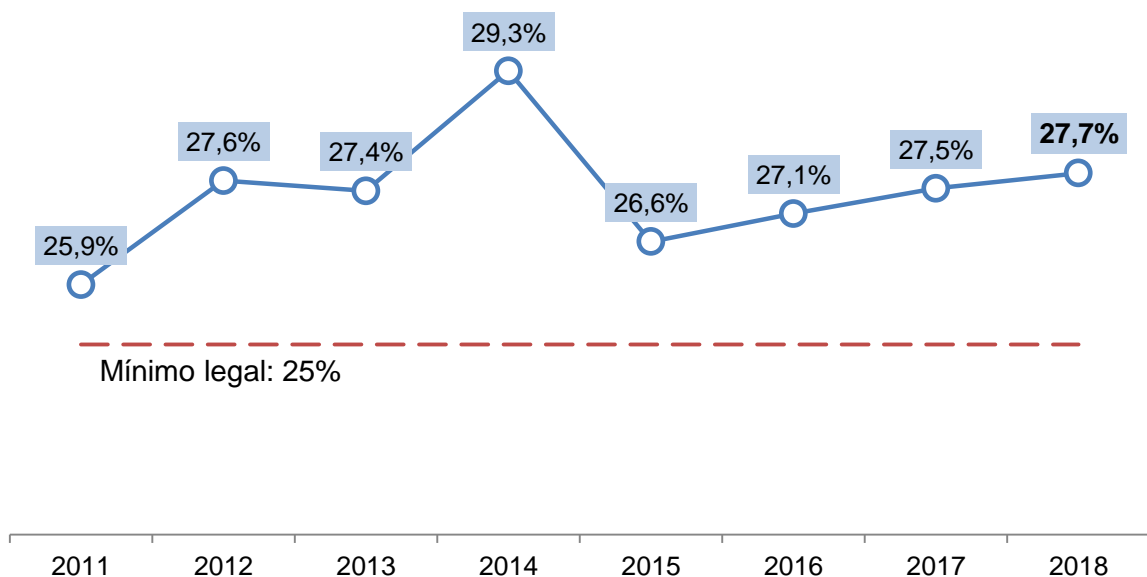
#### 4.1 Cumprimento dos Mínimos Legais com Educação e Saúde

São consideradas despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), para fins de cálculo do limite, as despesas voltadas ao cumprimento dos objetivos básicos das instituições educacionais.

A Constituição Federal prevê que os estados deverão aplicar nunca menos do que 25% da receita resultante de impostos, compreendida a receita proveniente de transferências, com MDE<sup>8</sup>.

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

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



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2011 – 2018.

De modo semelhante, o artigo 6º da Lei Complementar Federal nº 141/2012 estabelece que os Estados devem aplicar, no mínimo, 12% da arrecadação de certos impostos, especificados no normativo, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos municípios, em Ações e Serviços Públicos de Saúde.

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

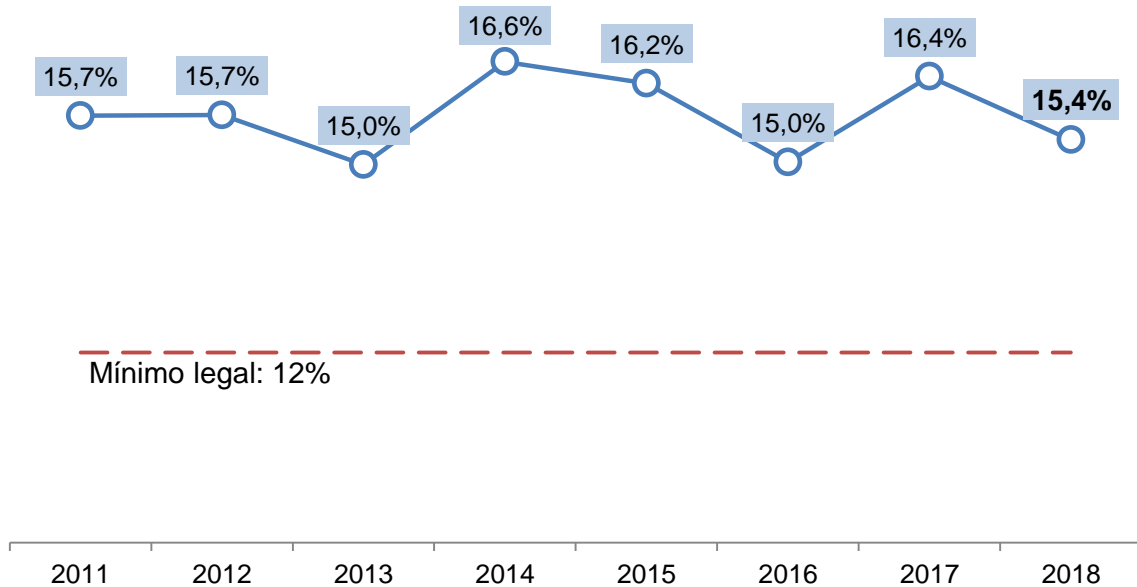
<sup>8</sup> Art. 212. Em 2016, ainda não vigorava o Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95.



saúde, financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.

Percebe-se, no gráfico adiante, que Pernambuco sempre esteve acima do mínimo legal. Em 2018, o valor registrado foi de 15,4%.

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



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2011 – 2018.



## 5. DESPESAS COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO

O artigo 18 da LRF conceitua a despesa total com pessoal dos poderes e órgãos autônomos do setor público, dispondo da forma seguinte:

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

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

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

O Poder Executivo do Estado de Pernambuco ultrapassou o limite prudencial em 2018. Esse resultado pode ser visualizado na tabela abaixo:

**Tabela 2 – Despesa com Pessoal do Poder Executivo de Pernambuco, 3º quadrimestre de 2018**

R\$ milhares

Despesa com pessoal - Poder Executivo	Valor	Percentual sobre a RCL
<b>Despesa total com pessoal para fins de apuração do limite da LRF</b>	<b>11.087.984</b>	<b>47,94%</b>
Limite de Alerta	10.199.089	44,10%
Limite Prudencial	10.765.705	46,55%
Limite Máximo	11.332.321	49,00%

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal, 3º quadrimestre de 2018.

Conforme visto acima, a despesa total com pessoal encontra-se R\$ 322,3 milhões acima do limite prudencial e apenas R\$ 244,3 milhões abaixo do limite máximo estabelecido na LRF. Nessa situação, o Poder Executivo está sujeito às vedações apontadas no art. 22 da LRF:

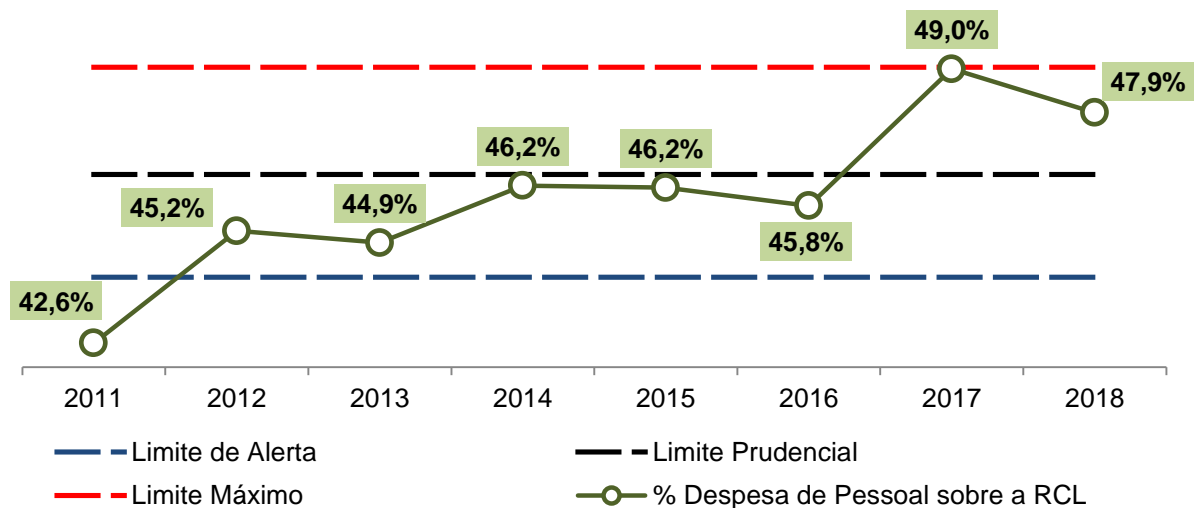
- Concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão geral anual (art. 37, inciso X, da Constituição Federal);



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

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

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

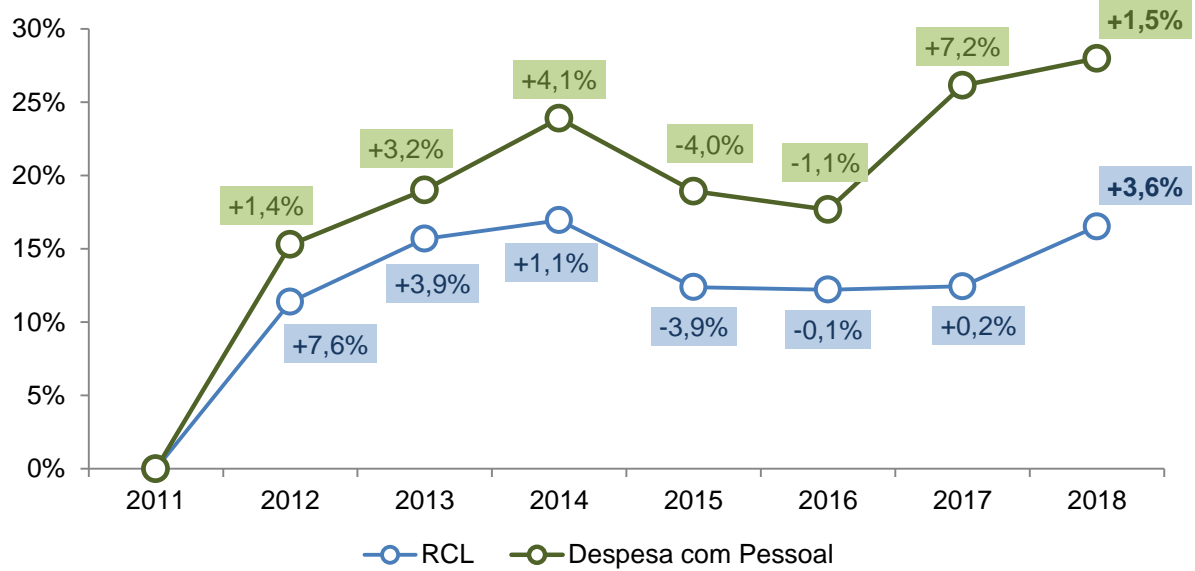


Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal (3º quadrimestre), 2011 – 2018.

É possível ainda comparar a evolução da despesa com pessoal e o valor da RCL, conforme ilustrado no gráfico 17.



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



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal (3º quadrimestre), 2011 – 2018.

Do gráfico 17, é possível verificar que tanto a RCL como a despesa com pessoal cresceram em 2018 (3,6% e 1,5%, respectivamente). Porém, como o aumento na RCL foi maior, houve melhora do indicador entre 2017 e 2018.



## 6. CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS

A LDO estabelece, a cada ano, metas fiscais que devem ser perseguidas pelo Governo do Estado. Conforme o Manual dos Demonstrativos Fiscais (MDF) do Tesouro Nacional:

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

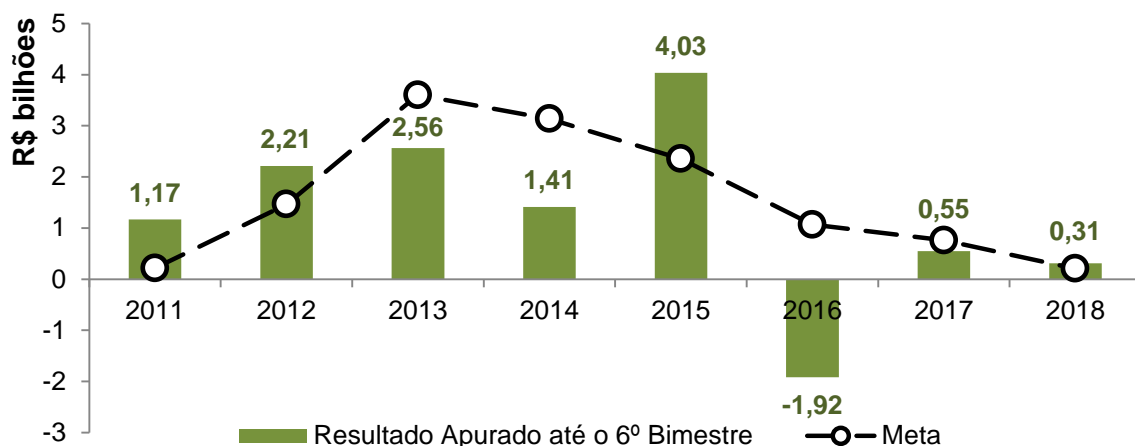
De tal forma, o acompanhamento da realização das metas fiscais deve ser realizado bimestralmente, por meio dos dados constantes no RREO.

Das metas fiscais tratadas na LDO, destacam-se:

- **Resultado Nominal:** corresponde à variação da DCL em dado período e pode ser obtido a partir da soma da conta de juros com o resultado primário.
- **Resultado Primário:** corresponde à diferença entre as receitas primárias e as despesas primárias (todas as receitas e despesas, exceto os juros e amortizações da dívida). Ele pode ser entendido como o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública.

O gráfico seguinte compara o resultado nominal obtido ao final de cada ano com a respectiva meta estipulada, entre 2011 e 2018:

**Gráfico 18 – Meta e apuração de Resultado Nominal**



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2011 – 2018.

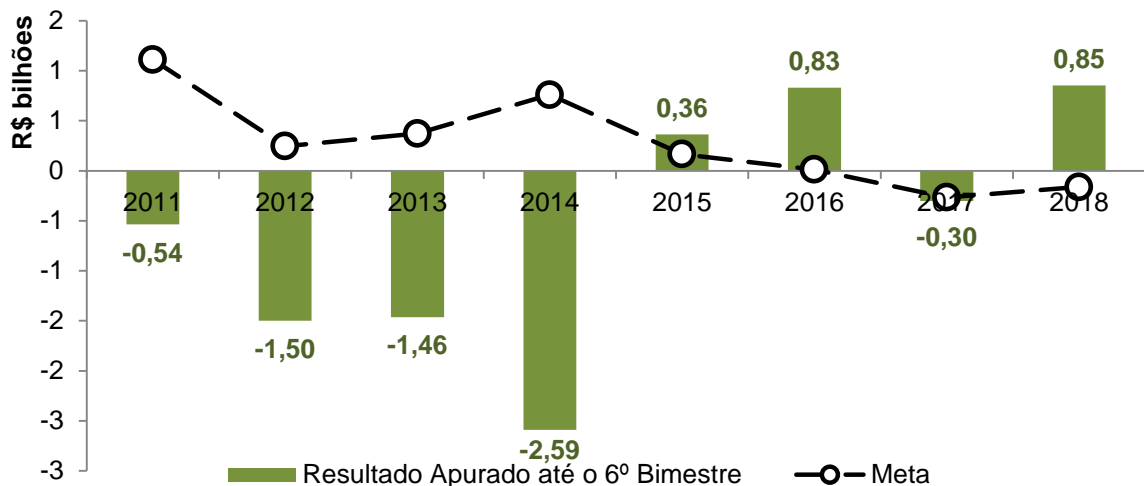


O resultado nominal serve de indicativo para a variação da dívida fiscal líquida em determinado período. Assim, um resultado nominal positivo indica expansão da dívida fiscal líquida, ou seja, representa um déficit nominal<sup>9</sup>.

O RREO apresentou resultado nominal de R\$ 308,6 milhões positivo em 2018, o que representa aumento da dívida fiscal líquida. Considerando que a meta estabelecida para 2018 era uma expansão da dívida em até R\$ 206,2 milhões, fica evidente que houve um endividamento maior do que o planejado.

Quanto ao resultado primário, o gráfico 19 trata da meta ao final dos últimos anos. Como é possível constatar, o resultado apurado no exercício de 2018 encontra-se acima da meta estipulada na LDO correspondente:

**Gráfico 19 – Meta de Resultado Primário**



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2011 – 2018.

O RREO do sexto bimestre de 2018 apresenta superávit primário de R\$ 852,9 milhões positivos, ao passo que a meta estipulada na LDO previa um déficit de R\$ 162 milhões. Ressalte-se que, entre os anos de 2011 a 2014, assim como em 2017, houve o registro de sucessivos déficits primários.

<sup>9</sup> A partir de 2018, o Poder Executivo adotou a metodologia acima da linha para aferir o resultado nominal.





## 7. CUMPRIMENTO DA REGRA DE OURO

A “Regra de Ouro”, prevista no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, veda que, em cada exercício financeiro, o montante das receitas de operações de crédito sejam superiores ao total das despesas de capital, nos seguintes termos:

Art. 167. São vedados: [...]

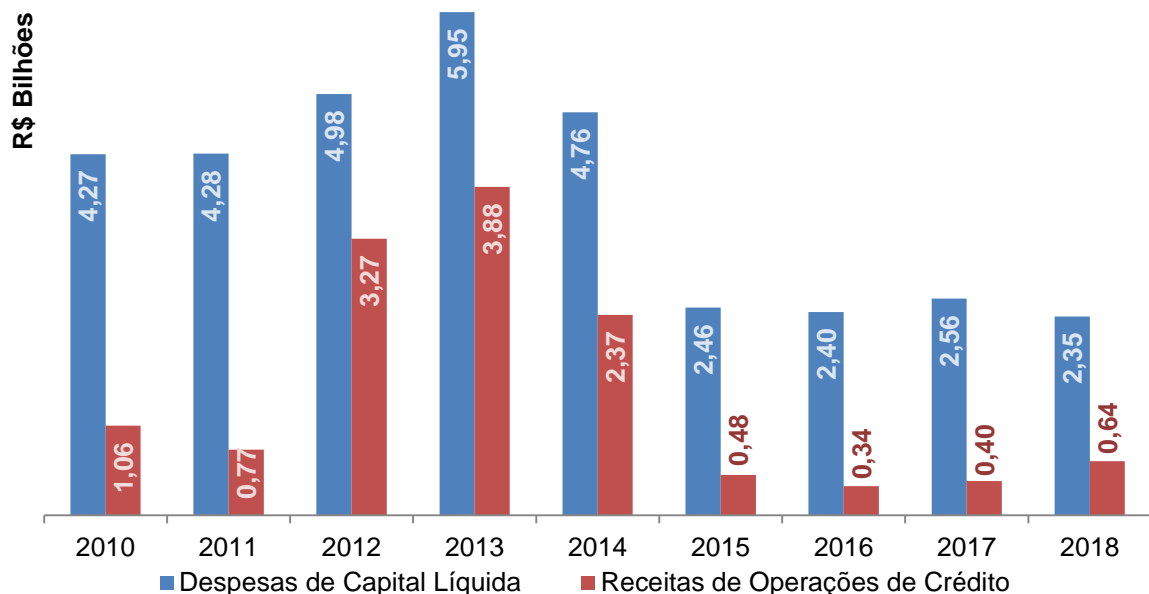
III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; [...]

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

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

O gráfico a seguir faz a comparação entre os montantes de operações de crédito e despesas de capital realizadas pelo Estado de Pernambuco entre 2011 e 2018.

**Gráfico 20 – Verificação do cumprimento da Regra de Ouro**



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2011 – 2018.



A Despesa de Capital Líquida corresponde à Despesa de Capital Bruta deduzida de incentivos fiscais a contribuintes na forma de empréstimos ou financiamentos, de acordo com o § 3º do art. 32 da LRF.

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

Os maiores valores proporcionais de receitas de operações de crédito foram registrados nos anos de 2012 e 2013, quando corresponderam a aproximadamente 65% das despesas de capital. No ano de 2018, essa proporção foi equivalente a 27%.



## **8. LIMITE PARA DESPESAS PRIMÁRIAS CORRENTES**

O Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) é um processo de assunção de dívidas dos Estados e do Distrito Federal pela União. Foi criado pela Lei nº 9.496/1997, com alterações da Medida Provisória nº 2.192-70/2001. Mais adiante, foi aperfeiçoado pela Lei Complementar nº 156/2016, que instituiu o “novo PAF”.

Por meio desse programa, a União reestruturou as obrigações daqueles entes por meio de contratos de refinanciamento, condicionados ao cumprimento de metas relativas a diversos indicadores de situação fiscal, podendo o montante ser quitado em 360 prestações mensais e sucessivas.

O “novo PAF” trouxe a possibilidade de concessão de prazo adicional de até 240 meses para o pagamento das dívidas refinanciadas, com a contrapartida de os entes subnacionais aderirem ao teto dos gastos proposto. No entanto, fixou que o novo prazo não poderia ultrapassar outros 360 meses. Também possibilitou que a União conferisse redução extraordinária das prestações mensais.

O teto dos gastos consiste na limitação do crescimento anual das despesas primárias correntes à variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). São excetuadas dessa conta as transferências constitucionais a municípios e ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP).

O teto dos gastos é aplicável nos dois exercícios subsequentes à assinatura do termo aditivo contratual que formaliza as novas condições do refinanciamento. O não cumprimento da medida implica a revogação do prazo adicional e o fim da redução da prestação mensal.

O Demonstrativo de Cumprimento do Limite para Despesas Primárias Correntes, presente no RREO, indica que Pernambuco cumpriu o referido teto:



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

R\$ milhares

Despesas primárias correntes apuradas conforme o art. 4º da LC 156/16	Despesas liquidadas	
	2017 <sup>10</sup>	2018
<b>Despesas Correntes</b>	29.525.377	29.817.703
Pessoal e Encargos Sociais	16.401.411	16.807.406
Outras Despesas Correntes	12.578.980	12.384.520
(Juros e Encargos da Dívida)	(544.986)	(625.778)
<b>Despesas primárias correntes</b>	<b>28.980.391</b>	<b>29.191.926</b>
(Transferências Constitucionais)	(4.252.627)	(4.471.794)
(Contribuições para o PIS/PASEP)	(226.340)	(228.368)
<b>Total</b>	<b>24.501.424</b>	<b>24.491.764</b>

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária, bimestre novembro - dezembro de 2018.

Comparando-se as despesas primárias correntes liquidadas em 2017 (R\$ 24,501 bilhões), já atualizadas pelo IPCA, com aquelas liquidadas em 2018 (R\$ 24,491 bilhões), percebe-se que o segundo valor ficou abaixo do primeiro, o que indica o cumprimento do limite para despesas primárias correntes, o teto dos gastos.

Saliente-se que o Estado teve que considerar as despesas intraorçamentárias no cálculo, em atendimento ao Decreto nº 9.056, de 24 de maio de 2017, e ao Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF)<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Os valores de 2017 foram atualizados pelo IPCA de dezembro de 2017 a dezembro de 2018.

<sup>11</sup> Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) – 8ª edição, página 240.



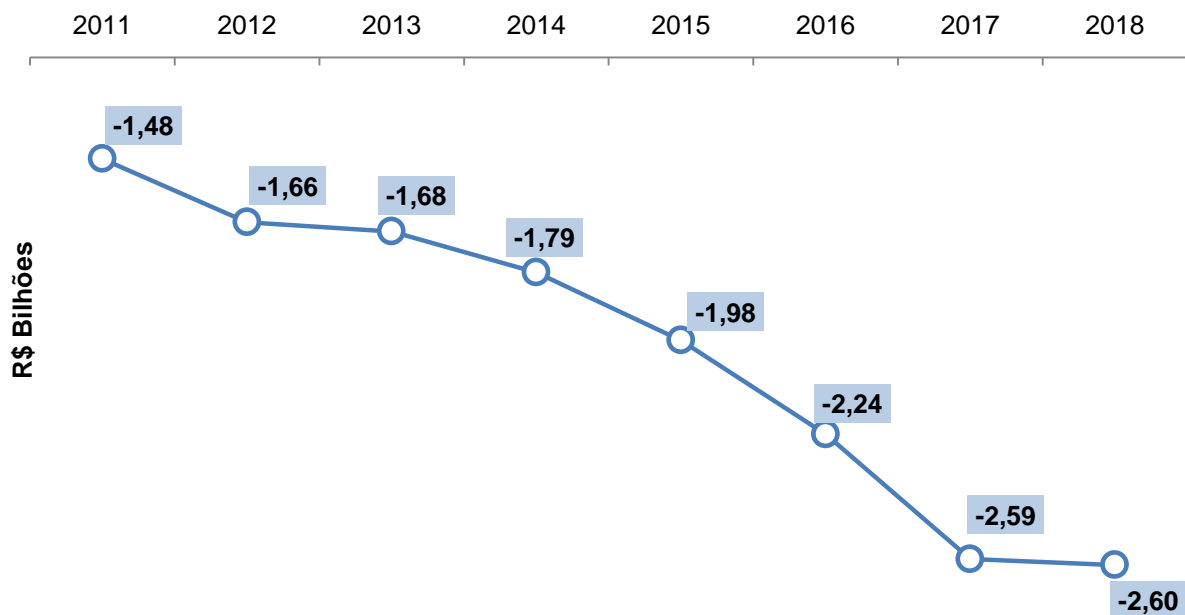
## 9. PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO ESTADO

Dois dos demonstrativos do RREO trazem dados a respeito da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores. A análise financeira trata do resultado entre receitas e despesas ligadas ao RPPS em determinado exercício, o que pode acarretar em déficit ou superávit previdenciário.

Já a avaliação atuarial trata da projeção de longo prazo das receitas e despesas previdenciárias, levando em consideração diversos aspectos, como a expectativa de vida da população, os requisitos atuais para concessão de aposentadoria, a quantidade de servidores efetivos ativos e inativos, etc.

Em relação ao resultado previdenciário, entre 2011 e 2018, verifica-se um elevado e crescente déficit. Em 2018 o déficit (R\$ 2,6 bilhões) se manteve praticamente estável, com um pequeno aumento real de 0,64% em relação a 2017:

**Gráfico 21 – Resultado Previdenciário do RPPS**



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2011 – 2018.

Já a análise de longo prazo pode ser obtida por meio do demonstrativo da projeção atuarial do RPPS. Essa projeção representa o fluxo anual das receitas e despesas previdenciárias, do resultado previdenciário e do saldo financeiro para um período mínimo de 75 anos.

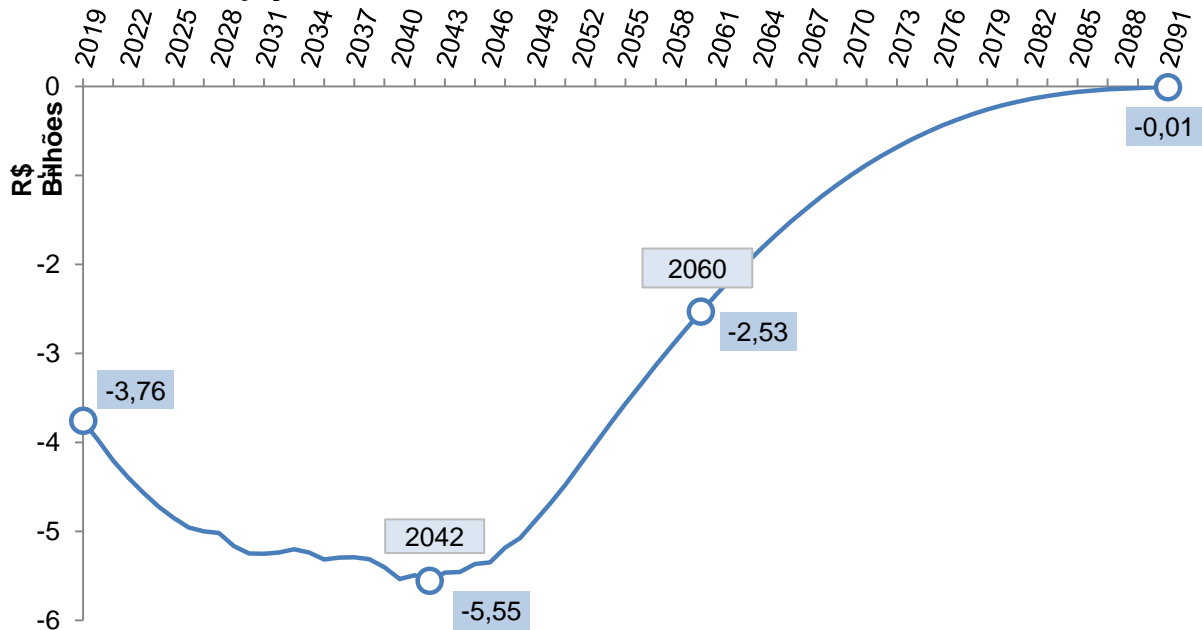
Essa avaliação procura dimensionar o impacto fiscal no ente e auxilia o



planejamento da necessidade de financiamento do regime de previdência.

O gráfico seguinte sintetiza os dados dos resultados previdenciários esperados de acordo com projeção atuarial encontrada no RREO do Estado de Pernambuco:

**Gráfico 22 – Projeção atuarial do RPPS – 2019 a 2091**



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2018.

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

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

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

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

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



## **10. DÍVIDA PÚBLICA**

### **10.1 Dívida Consolidada Líquida**

De acordo com o MDF, a dívida consolidada, também conhecida como dívida fundada, corresponde ao montante total das obrigações financeiras do ente assumidas<sup>12</sup>:

- pela emissão de títulos públicos, para amortização em prazo superior a 12 meses (dívida mobiliária);
- 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 incluídos<sup>13</sup>;
- pela realização de operações equiparadas a operações de crédito pela LRF, para amortização em prazo superior a 12 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 financeiros<sup>14</sup>.

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

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

---

<sup>12</sup> LRF, art. 29, inciso I e § 3º. Resolução nº 40/2001, do SF, art. 1º §1º inciso III.

<sup>13</sup> LRF, art. 30, § 7º.

<sup>14</sup> Resolução nº 40 de 2001 do Senado Federal, art. 1º, § 1º, inciso V.

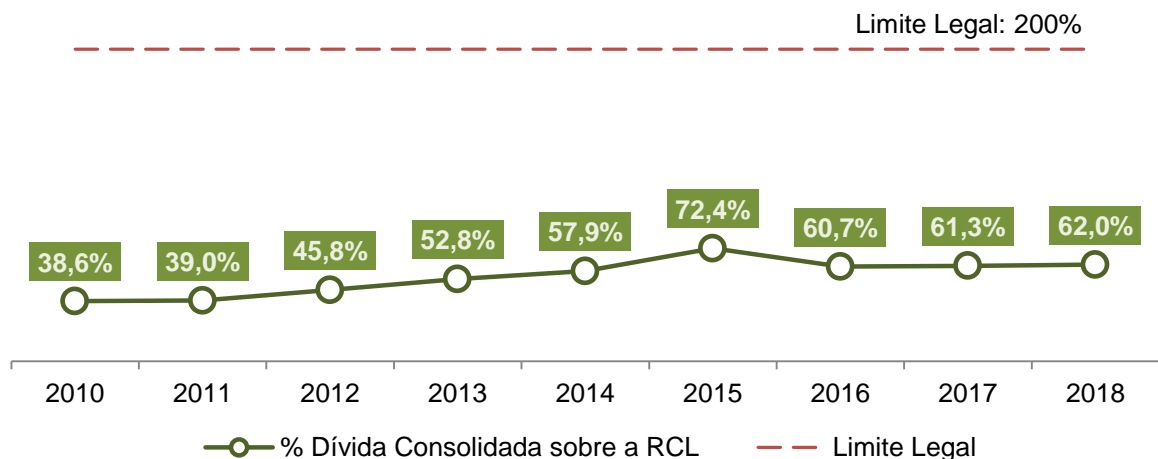


duas vezes a RCL<sup>15</sup>.

Em Pernambuco, ao final do exercício de 2018, a relação Dívida Consolidada Líquida/ RCL estava em 62%, bem abaixo, portanto, do limite normativo de 200%. Importante destacar que esse demonstrativo engloba todos os Poderes do Estado, não apenas o Executivo.

O gráfico seguinte traz a evolução dessa relação. Percebe-se uma tendência ascendente no período de 2011 a 2015, enquanto que em 2016 houve uma queda. Já nos exercícios de 2017 e 2018, essa relação voltou a subir novamente. Destaca-se ainda que o Estado esteve sempre abaixo do limite legal.

### Gráfico 23 – Evolução da relação Dívida Consolidada Líquida/ RCL



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2011–2018.

Após ter dado um salto significativo em 2015, a dívida consolidada líquida se manteve praticamente nos mesmos níveis em 2016, 2017 e 2018. O acréscimo entre 2017 e 2018 pode ser melhor visualizado na tabela 4.

Ressalta-se, mais uma vez, que as informações a seguir referem-se às contas consolidadas de todo o Estado de Pernambuco e divergem de outros tópicos deste boletim que tratam exclusivamente do Poder Executivo.

<sup>15</sup> Art. 3º, inciso I.





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

R\$ milhares

Item	2017	2018	Variação
<b>DÍVIDA CONSOLIDADA (I)</b>	14.734.618,9	15.907.331,0	7,96%
Dívida Mobiliária	-	-	-
Dívida Contratual	14.112.170,0	15.184.158,0	7,60%
Empréstimos	10.614.664,3	11.622.708,0	9,50%
Interna	4.204.001,0	4.104.348,0	-2,37%
Externa	6.410.663,2	7.518.360,0	17,28%
Reestruturação da Dívida de Estados e Municípios	3.410.200,6	3.472.205,0	1,82%
Parcelamento e Renegociação de Dívidas	87.305,1	89.246,0	2,22%
Precatórios	622.449,0	723.173,0	16,18%
<b>DEDUÇÕES (II)</b>	1.558.168,0	1.578.391,0	1,30%
Disponibilidade de Caixa Bruta	2.966.572,1	3.154.532,0	6,34%
Demais Haveres Financeiros	82.893,9	83.144,0	0,30%
(-) Restos a Pagar Processados	-1.491.298,0	-1.659.285,0	11,26%
<b>DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA – DCL (III) = (I – II)</b>	<b>13.176.451,0</b>	<b>14.328.939,0</b>	<b>8,75%</b>
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL	21.512.144,3	23.131.950,0	7,53%
<b>% DA DCL SOBRE A RCL (III/RCL)</b>	<b>61,25%</b>	<b>61,94%</b>	-

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2017–2018.

A Dívida Contratual oriunda de empréstimos aumentou, em termos nominais, cerca de R\$ 1 bilhão (9,50%), sendo que esse acréscimo decorre, exclusivamente, do aumento do endividamento externo, tendo em vista que o endividamento interno diminuiu.

Vale citar que os empréstimos equivalem a 76,54% da dívida contratual, enquanto a Reestruturação da Dívida de Estados e Municípios e o Parcelamento e Renegociação de dívidas representam, juntos, 23,46% da mesma dívida.

Destaca-se ainda que, a Disponibilidade de Caixa Bruta apresentou um acréscimo nominal de R\$ 187,9 milhões (6,34%) e os Restos a Pagar Processados apresentaram um crescimento nominal de R\$ 167,9 milhões (11,26%).

## 10.2 Restos a Pagar do Poder Executivo

O Demonstrativo dos Restos a Pagar do Poder Executivo visa evidenciar as despesas empenhadas e não pagas até o final do exercício. Além disso, a Lei Federal nº 4.320/1964 estabelece que os restos a pagar podem ser classificados



como processados ou não processados.

Restos a pagar processados são aqueles em que a despesa orçamentária percorreu os estágios de empenho e liquidação, restando pendente, apenas, o estágio de pagamento. Já os restos a pagar não processados compreendem 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 seguinte se refere aos restos a pagar processados no exercício de 2018 e nos exercícios anteriores, desde 2011:

**Tabela 5 – Restos a pagar processados**

R\$ milhares

<b>RP Processados</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
De Exercícios Anteriores	42.143	32.514	41.105	36.993	66.158	155.293	201.208	344.683
Do Próprio Exercício	1.121.516	1.018.742	341.562	413.119	1.074.707	1.107.488	1.313.873	1.289.843
<b>Total</b>	<b>1.163.659</b>	<b>1.051.255</b>	<b>382.667</b>	<b>450.112</b>	<b>1.140.865</b>	<b>1.262.781</b>	<b>1.515.081</b>	<b>1.634.526</b>

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2011-2018.

O valor dos Restos a Pagar processados em exercícios anteriores vem crescendo desde o ano de 2013, o que sinaliza algum tipo de dificuldade do ente governamental no que diz respeito à realização desses pagamentos.

Vale frisar, ainda, que os dados demonstram que, a partir de 2013, os restos a pagar processados dos próprios exercícios cresceram em todos os anos, com exceção de 2018, onde ocorreu uma pequena queda de cerca de R\$ 24 mil reais.

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



**Tabela 6 – Restos a pagar não processados**

R\$ milhares

RP Não Processados	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
De Exercícios Anteriores	469	575	185	-	-	-	-	-
Do Próprio Exercício	15.351	913	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>15.820</b>	<b>1.488</b>	<b>185</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

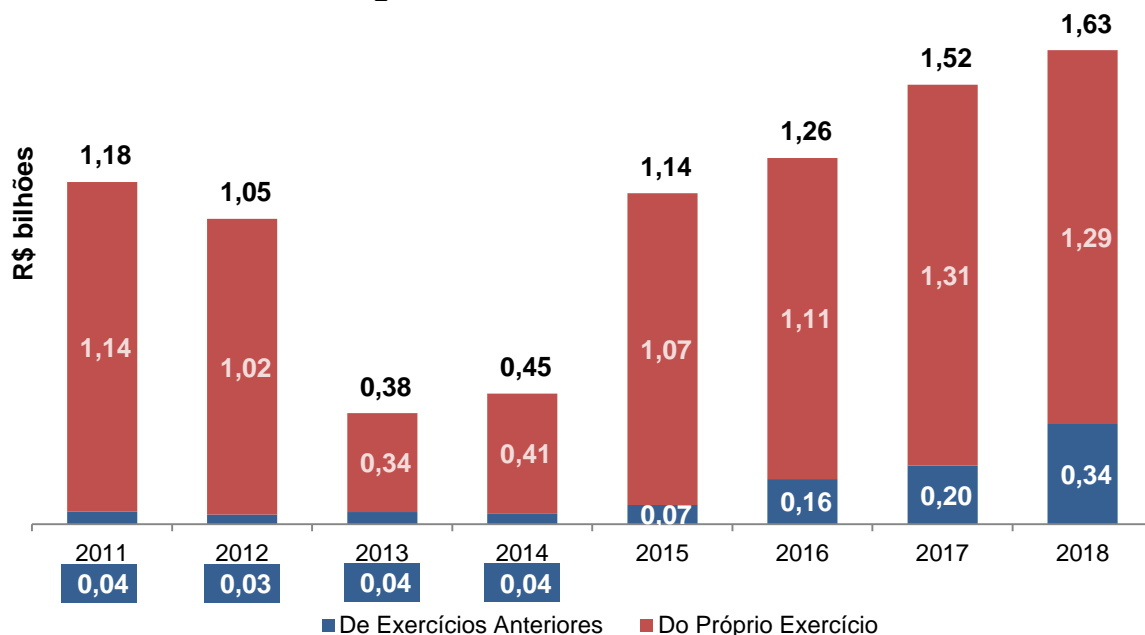
Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre dos exercícios de 2011 a 2018.

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, 43.732/2016, 45.278/2017 e 46.724/2018, que regulam o assunto.

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

**Gráfico 24 – Restos a Pagar ao final de cada exercício**



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre dos exercícios de 2011 a 2018.

Inferese do gráfico acima que, os valores de restos a pagar, inscritos em cada exercício, passaram por um período de expansão real (2014-2017). No entanto, entre 2017 e 2018, houve uma redução de 1,8% na inscrição de restos a



pagar.

No que tange aos valores dos restos a pagar remanescentes de exercícios anteriores, estes cresceram durante todo o período de 2014 a 2018, sendo que entre os exercícios de 2017 e 2018 houve um aumento de 71,3% no saldo de restos a pagar oriundos de exercícios anteriores.

Por fim, em relação ao saldo total de restos a pagar ao final de cada exercício, observamos que também houve aumento em todos os anos da série desde 2013. O exercício de 2018 foi encerrado com um saldo total de restos a pagar 7,9% superior ao ano anterior.

### **10.3 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 exercício<sup>16</sup>.

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

Resumidamente, o Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa apresenta informações sobre a disponibilidade de caixa bruta, 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.

Para suprir a necessidade de identificar a destinação dos recursos arrecadados, foi instituído o mecanismo denominado “Destinação de Recursos” ou

---

<sup>16</sup> Art. 55, inciso III, alínea “a”, da LRF.



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

Conforme o art. 50, inciso I, da LRF, “a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada”.

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

Observados os Demonstrativos de Disponibilidade de Caixa do Poder Executivo, publicados no Relatório de Gestão Fiscal dos últimos quadrimestres de cada exercício, foram extraídas as informações referentes à disponibilidade de caixa líquida resumidas na tabela seguinte:

**Tabela 7 – Disponibilidade Líquida de Caixa – Poder Executivo** R\$ milhões

<b>Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa Líquida</b>									
	<b>Item</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Disponibilidade de Caixa Líquida (antes da inscrição em restos a pagar não processados do exercício)	Recursos Vinculados	1.975,2	2.272,3	3.582,8	2.237,7	1.748,4	1.686,9	1.250,5	1.967,9
	Recursos Não Vinculados	-224,9	-341,2	-397,4	-1.140,3	-1.280,8	-730,3	-1.136,9	-1.815,6
	<b>Total</b>	<b>1.750,3</b>	<b>1.931,1</b>	<b>3.185,4</b>	<b>1.097,4</b>	<b>467,6</b>	<b>956,6</b>	<b>113,6</b>	<b>152,3</b>
	RPPS	32,8	-32,9	27,6	-77,8	-2,1	-92,2	-	-

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2011-2018.

Percebe-se que a classificação “recursos vinculados” apresentou valores positivos durante toda a série histórica 2011-2018, sendo que o maior saldo ocorreu no exercício 2013.

A classificação “recursos não vinculados”, por sua vez, apresentou valores negativos em todo o período 2011-2018 e atingiu seu pior saldo no ano de 2018.

A disponibilidade de caixa líquida descrita no campo “total” advém do

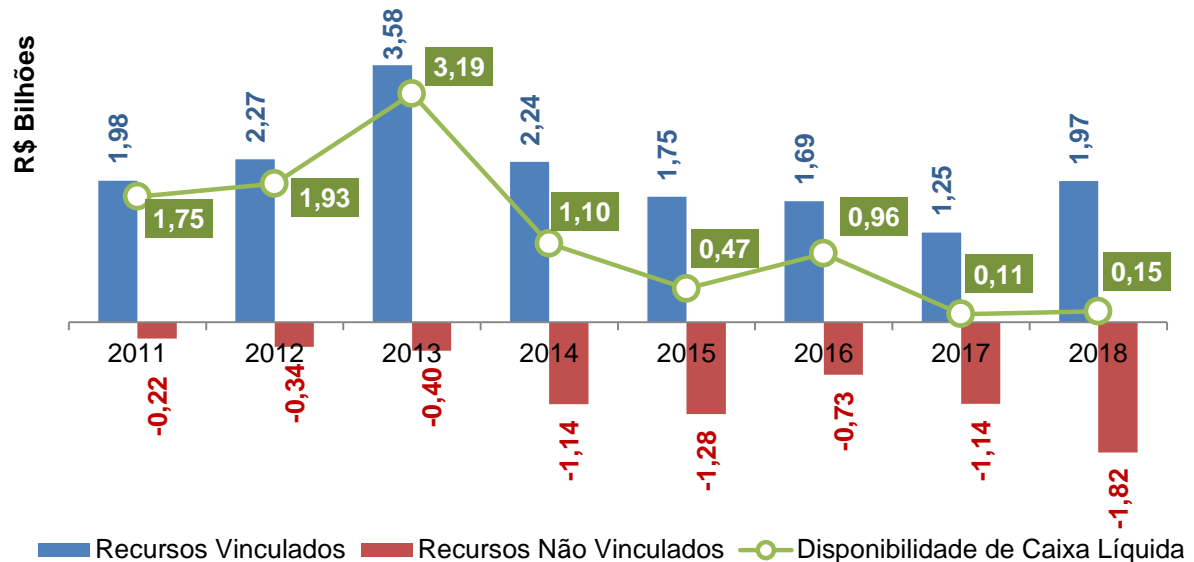


confronto entre “recursos vinculados” e “recursos não vinculados” e apresentou valores positivos no período 2011-2018. Vale frisar que o maior saldo registrado ocorreu em 2013 e o menor saldo ocorreu em 2017.

A disponibilidade de caixa líquida do RPPS (Regime Próprio de Previdência dos Servidores) apresentou resultados positivos nos exercícios de 2011 e 2013. Contudo, os resultados do ano de 2012 e do período de 2014 a 2016 foram negativos. É importante destacar que as publicações do RGF (3º quadrimestre de 2017 e 2018) não divulgaram essa informação.

O próximo gráfico ilustra a evolução dos valores descritos na tabela 7.

**Gráfico 25 – Disponibilidade de Caixa Líquida**



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2011-2018.

No que se refere aos “recursos não vinculados”, o gráfico mostra que todos os anos da série histórica apresentaram valores negativos. Nesse sentido, vale destacar o exercício de 2018, que atingiu o valor negativo de R\$ 1,8 bilhão, o maior do período estudado, representando aumento de 59,69% em relação a 2017.

A disponibilidade líquida de caixa cresceu 34,13% em 2018, depois de atingir, em 2017, seu menor valor em toda a série analisada.

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

#### 10.4 Parcerias Público-Privadas (PPP)

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

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

Segundo a norma transcrita acima, a extrapolação do limite percentual de 5% da RCL no ano anterior acarreta duas consequências: (i) não recebimento de garantias para realizar operações de crédito e (ii) não recebimento de transferências voluntárias.

Atualmente, o Estado de Pernambuco possui como projeto já contratado ou em fase de estruturação sob o modelo de PPP, apenas o da Praia do Paiva (CGPE 001/2006). De acordo com RREO do 6º bimestre de 2018, essa PPP possui as seguintes projeções de despesas<sup>17</sup>:

**Tabela 8 – Despesas de PPP**

R\$ milhares

Despesas de PPP	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Praia do Paiva</b>	6.538	3.733	1.801	-	-	-
<b>Total das Despesas</b>	6.538	3.733	1.801	-	-	-
<b>PPP a Contratar</b>	-	-	-	-	-	-
<b>RCL</b>	21.512.144	23.131.950	23.016.988	-	-	-
<b>Total das despesas/RCL</b>	<b>0,03</b>	<b>0,02</b>	<b>0,01</b>	-	-	-

<sup>17</sup> A Despesa referente à PPP - Praia do Paiva em 2017 e 2018 são valores executado em cada exercício, a partir de 2019 os valores são projetados.



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

<b>Despesas de PPP</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>
<b>Praia do Paiva</b>	-	-	-	-	-
<b>Total das Despesas</b>	-	-	-	-	-
<b>PPP a Contratar</b>	-	-	-	-	-
<b>RCL</b>	-	-	-	-	-
<b>Total das despesas/RCL</b>	-	-	-	-	-

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – 6º bimestre 2018.

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.

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

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