



GESTÃO FISCAL

BOLETIM
Exercício 2020



Assembleia Legislativa
do Estado de Pernambuco



BOLETIM Nº 1 DE 2021

GESTÃO FISCAL

Boletim sobre a gestão orçamentária e fiscal do Governo do Estado de Pernambuco – Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2020 e Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2020.

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

Cilano Medeiros de Barros Correia Sobrinho

Ednilson da Silva Cardoso

Erick Bezerra de Souza

Guilherme Stor de Aguiar



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	3
1. CENÁRIO ECONÔMICO.....	4
2. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA.....	9
3. RECEITAS E DESPESAS POR NATUREZA	12
3.1 Receitas	12
3.2 Despesas	15
4. DESPESAS COM SAÚDE, EDUCAÇÃO E SEGURANÇA PÚBLICA.....	18
4.1 Cumprimento dos Mínimos Legais com Educação e Saúde.....	20
5. DESPESAS COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO	23
6. CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS	25
7. CUMPRIMENTO DA REGRA DE OURO	28
8. PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO ESTADO	30
8.1 Plano Previdenciário	31
8.2 Plano Financeiro	32
9. DÍVIDA PÚBLICA.....	34
9.1 Dívida Consolidada Líquida.....	34
9.2 Restos a Pagar do Poder Executivo.....	36
9.3 Disponibilidade de Caixa	38
9.4 Parcerias Público-Privadas (PPP).....	41



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.

A análise é subsidiada pelos dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do sexto bimestre de 2020 e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do terceiro quadrimestre de 2020. 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, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

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 da própria sociedade - quanto ao cumprimento 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 dos relatórios foram comparados com os de anos anteriores, constituindo uma série temporal que vai de 2013 até 2020, 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 exercícios anteriores.

Sob o aspecto metodológico, cabe esclarecer que todos os valores apresentados neste boletim foram corrigidos de acordo com a inflação¹ acumulada até dezembro de 2020, 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.

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



1. CENÁRIO ECONÔMICO

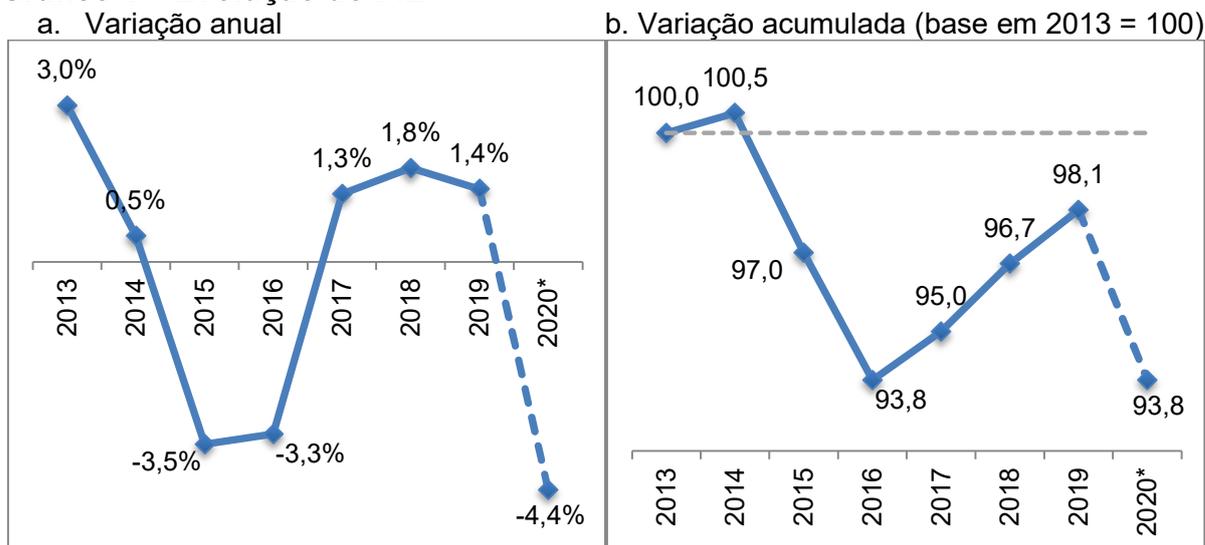
O comportamento das finanças estaduais não pode ser analisado de forma dissociada da situação econômica nacional. Isso porque o nível de atividade econômica influencia diretamente o potencial de arrecadação das receitas e, assim, a capacidade de gastos do ente público.

O ano de 2020 foi fortemente marcado pela pandemia de Covid-19, doença causada pelo novo coronavírus. O combate a essa enfermidade exigiu de pessoas e governos a tomada de medidas que interferiram na atividade econômica dos países ao redor do mundo.

O Brasil também sofreu os efeitos dessa pandemia, que, além de abreviar a vida de milhares de brasileiros, provocou reflexos econômicos inesperados e, em sua maioria, negativos.

Uma variável macroeconômica impactada negativamente foi o produto interno bruto (PIB)². Aliás, a expectativa do mercado nesse quesito é a de que 2020 tenha experimentado retração da ordem de 4,4%.

Gráfico 1 – Evolução do PIB



Fonte: IBGE (2013 a 2019) e Relatório de Mercado Focus de 08/01/2021 (2020).

* Expectativas de mercado.³

² De acordo com o calendário de divulgações do IBGE, o número oficial do PIB 2020 será divulgado apenas em 03/03/2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/calendario-de-divulgacoes-novoportal.html?mes=3&ano=2021>. Acesso em 4 fev. 2021.

³ O Relatório de Mercado Focus de 08/01/2021 é o último com a expectativa do PIB para 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/focus/focus/R20210108.pdf>. Acesso em 4 fev. 2021.



O gráfico 1 esboça a inflexão que a curva de evolução do PIB brasileiro deve ter sofrido no ano passado e que inverterá a sequência positiva verificada no triênio imediatamente anterior.

Caso se confirme, essa queda deve levar o país a um nível de produção equivalente ao de 2016, cujo desempenho, somado ao do ano anterior, representou retração de quase 7% na economia nacional. Observa-se, também, que o nível de atividade econômica ainda se encontrará distante dos níveis atingidos nos anos de 2013 e 2014.

Partindo da premissa de que a produção de um país é o somatório das produções regionais, é de se esperar que os indicadores estaduais possuam comportamento semelhante ao dos indicadores nacionais, tendo em vista que estes são resultado daqueles.

Pernambuco não deve fugir à regra e, provavelmente, também amargou recuo em sua atividade econômica. Essa conclusão é corroborada pelo Índice de Atividade Econômica do Banco Central,⁴ que, até novembro de 2020,⁵ apontava queda de 0,1%.

Gráfico 2 – Atividade econômica: Pernambuco x Brasil



Fonte: Banco Central do Brasil (BCB).

* Comparação entre novembro de 2020 e novembro de 2019.

⁴ Indicador mensal contemporâneo da atividade econômica nacional. Costuma ser considerado uma prévia do PIB e auxilia na definição da taxa básica de juros pela autoridade monetária.

⁵ O índice de dezembro de 2020 de Pernambuco ainda não foi divulgado. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17272/nota>. Acesso em 4 fev. 2021.



Observa-se, no gráfico 2, que a economia estadual, de fato, é bastante influenciada pelo comportamento nacional, com movimentos na mesma direção. No entanto, o impacto negativo ocorrido no estado deve ser bem inferior ao sentido em todo o Brasil.

Uma explicação pode ser o pacote de medidas adotado pelo governo federal com o propósito de socorrer as finanças dos entes federativos, comprometidas pela elevação dos gastos com saúde.

Entre as iniciativas integrantes desse pacote, constam a suspensão dos pagamentos das dívidas dos entes subnacionais junto à União, a reestruturação de operações de crédito e a entrega de recursos federais aos demais entes federativos na forma de auxílio financeiro e em ações de enfrentamento ao coronavírus.⁶

Outra medida que também pode ter contribuído para o arrefecimento do impacto da Covid-19 na economia pernambucana foi o pagamento do chamado auxílio emergencial.

Esse auxílio consistiu na transferência de recursos públicos federais diretamente para cidadãos que preenchiam determinados requisitos. Fixado, inicialmente, em R\$ 600, foi concebido para durar três meses a partir de abril,⁷ mas acabou sendo prorrogado por mais dois.⁸ Houve, ainda, uma segunda prorrogação, que estendeu seus pagamentos até dezembro, mas com metade do valor inicial.⁹

Durante sua vigência, o auxílio disponibilizou mais de R\$ 10,7 bilhões somente ao estado, que foram destinados a 3,6 milhões de pernambucanos.¹⁰ A injeção desses recursos mitigou os efeitos econômicos deletérios da pandemia e ainda pode ter colaborado para a elevação observada no rendimento médio dos trabalhadores cadastrados no estado.

⁶ Essas medidas integram o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), instituído pela Lei Complementar Federal nº 173/2020.

⁷ Artigo 2º da Lei Federal nº 13.982/2020.

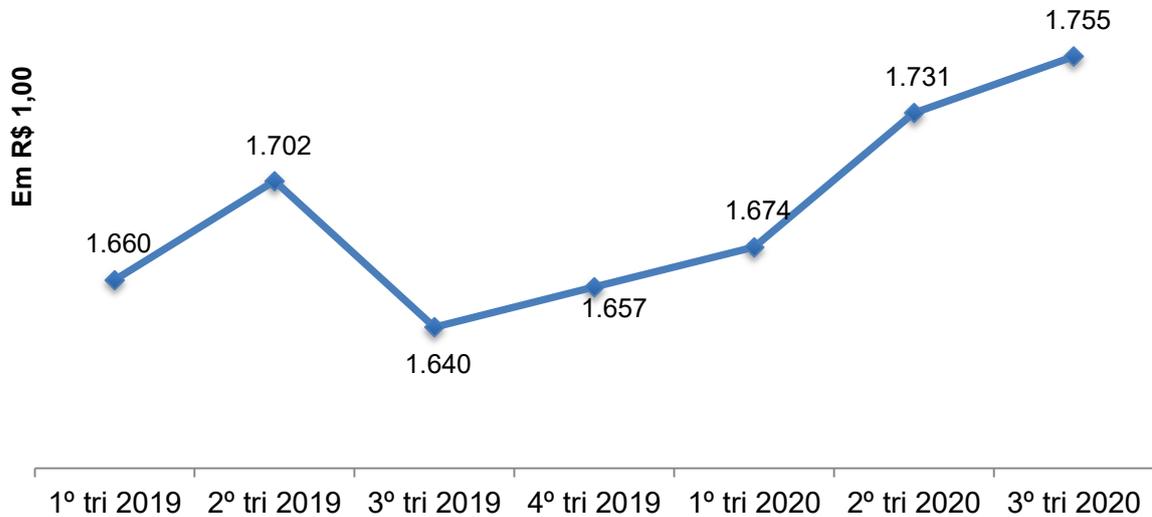
⁸ Artigo 9º-A do Decreto Federal nº 10.316/2020, inserido pelo Decreto nº 10.412/2020.

⁹ Artigo 1º da Medida Provisória nº 1.000/2020.

¹⁰ Dados do Portal da Transparência – Benefícios ao Cidadão, mantido pela Controladoria-Geral da União. Disponível em: <http://transparencia.gov.br/beneficios>. Acesso em 4 fev. 2021.



Gráfico 3 – Rendimento médio do trabalho principal – Pernambuco

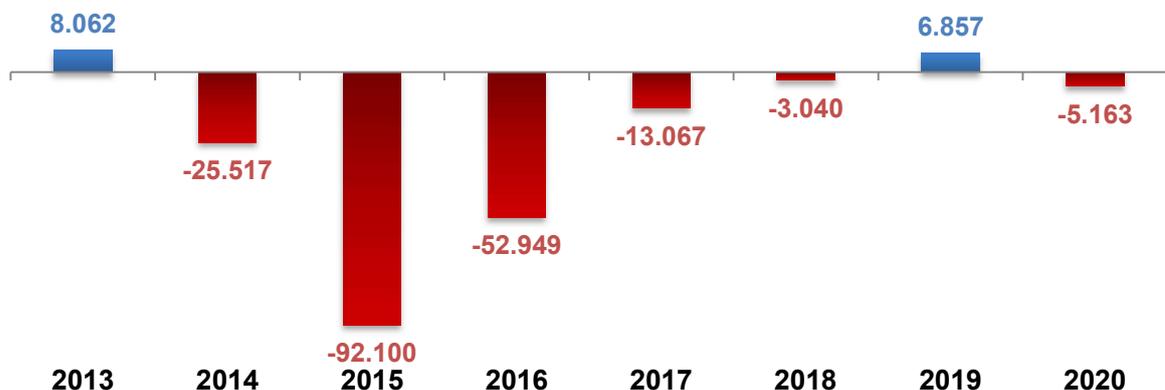


Fonte: IBGE.

O gráfico acima mostra que o rendimento médio do trabalho principal, habitualmente recebido por mês, pelas pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho, oscilou, do segundo para o terceiro trimestre de 2019, de R\$ 1.702 para R\$ 1.640. Porém, em 2020, o movimento foi crescente até alcançar R\$ 1.755 no seu terceiro trimestre.

Apesar desse efeito positivo em relação ao rendimento laboral médio, Pernambuco não logrou manter o nível de 2019 no que diz respeito à geração de empregos formais, outro aspecto do mercado de trabalho. Foram fechadas 5.163 vagas no estado em 2020, neutralizando boa parte dos ganhos do ano anterior.

Gráfico 4 – Geração de empregos formais em Pernambuco



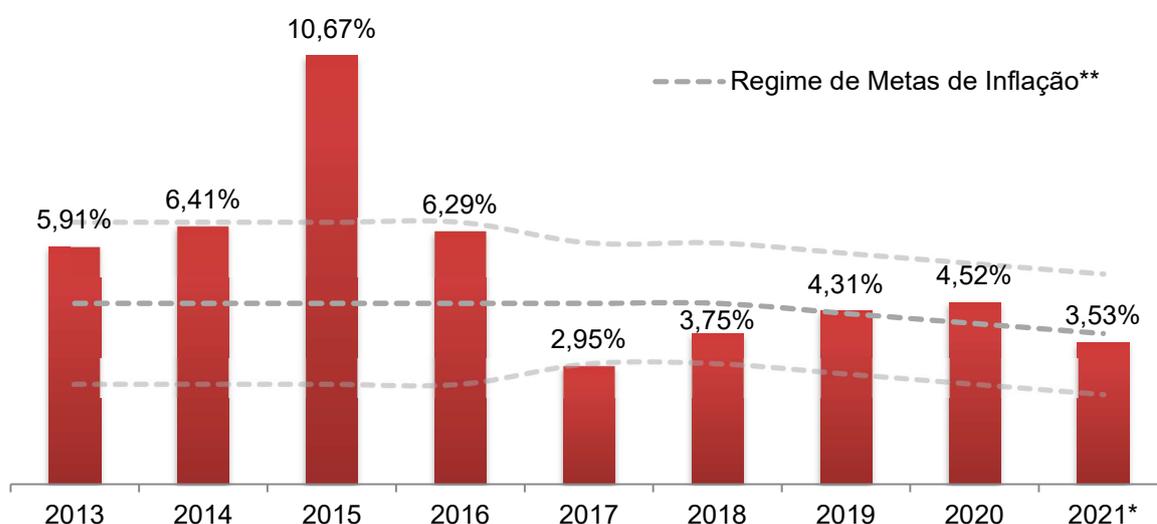
Fonte: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) / Ministério da Economia.



De qualquer forma, as perdas não foram piores do que as vivenciadas no quadriênio 2014-2017, quando o total de postos de trabalho encerrados passou de 180 mil, principalmente durante a recessão ocorrida entre 2015 e 2016.

Por fim, o ano de 2020 testemunhou leve avanço da inflação, cujo índice oficial superou a meta estipulada pelo Conselho Monetário Nacional, embora tenha se situado dentro do intervalo de tolerância.

Gráfico 5 – Evolução IPCA



Fonte: IBGE (2013 a 2020) e Relatório Focus de 29/01/2021 (2021).

* Expectativas de mercado.

** Desde 1999, o Brasil adota o regime de metas de inflação. Nesse regime, o objetivo do Governo Federal é manter a inflação o mais próxima possível do centro da meta. A meta de inflação foi definida em 4% para 2020, em 3,75% para 2021, em 3,5% para 2022 e em 3,25% para 2023, com margem de tolerância de 1,5%, para cima ou para baixo.

O gráfico acima mostra que o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA bateu 4,52% em 2020, mais de meio ponto percentual acima do centro da meta que era de 4%.

As causas para essa tendência inflacionária podem ser o aumento da demanda por bens e serviços provocado pela pandemia, a elevação do preço das *commodities* no mercado internacional e a desvalorização do real frente ao dólar americano, cuja taxa cambial saltou no início de janeiro de R\$ 4,02 para R\$ 5,19¹¹ no final do ano. Todos esses fatores sugerem a dimensão do desafio econômico enfrentado pelos gestores governamentais em 2020.

¹¹ Consulta de cotações do Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/historicocotacoes>.



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 duplicidades¹². Dessa forma, a RCL que consta do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida do RREO do sexto bimestre de 2020 é referente aos meses de janeiro a dezembro do aludido exercício.

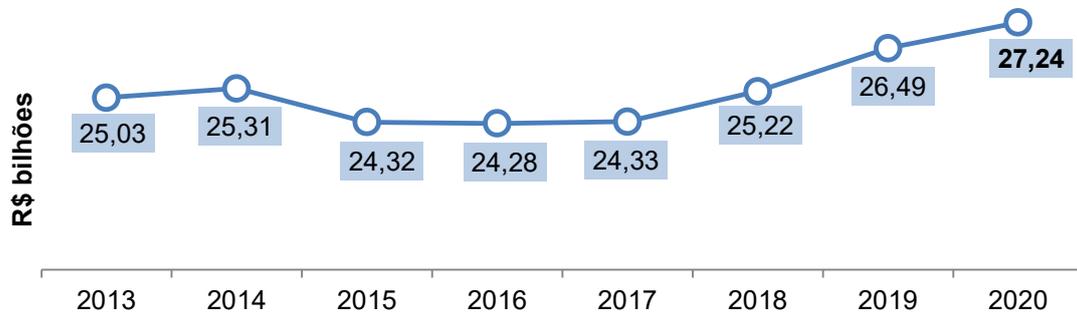
Nesse intervalo, a RCL apurada pelo Estado de Pernambuco foi de R\$ 27,24 bilhões, sendo esse o valor usado como base para os limites estabelecidos na LRF.

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 2020, possibilitando-se a comparação temporal. Os dados foram obtidos dos RREOs do sexto bimestre de cada ano.

¹² Art. 2º, § 3º, da LRF.



Gráfico 6 – Evolução da RCL de 2013 a 2020



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2013 – 2020.

Pelo gráfico, constata-se que a RCL referente ao exercício de 2020 apresentou o maior valor da série histórica, com um crescimento real de 2,8% em relação ao valor registrado no ano anterior.

Interessante observar, no entanto, que esse incremento na RCL ocorreu, principalmente, em função das transferências emergenciais de recursos da União para o enfrentamento da pandemia de Covid-19. Tais recursos aparecem na rubrica “Outras Transferências Correntes”.

A tabela seguinte traz a variação das principais receitas correntes estaduais observada entre os anos de 2019 e 2020.

Tabela 1 – Evolução das principais receitas de PE

R\$ milhares

Receita Corrente	2019	2020	Varição
ICMS	15.422.160	14.745.430	-4,4%
FPE	5.581.586	5.116.674	-8,3%
Outras transferências correntes	2.300.220	4.511.272	96,1%

Fonte: RREOs do 6º bimestre, 2013 – 2020.

Percebe-se que, em meio a um cenário de queda na atividade econômica decorrente da pandemia, tanto a arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS (-4,4%) como o recebimento da cota-parte do Fundo de Participação dos Estados – FPE (-8,3%) apresentaram reduções em termos reais.

As outras transferências correntes, por sua vez, cresceram mais de R\$ 2,2 bilhões, praticamente dobrando o valor observado no ano anterior. Destaca-se que,



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

diferentemente da arrecadação do ICMS, as transferências da União não geram despesas obrigatórias com a distribuição de receitas aos municípios, o que contribuiu ainda mais para o crescimento da RCL em 2020.



3. RECEITAS E DESPESAS POR NATUREZA

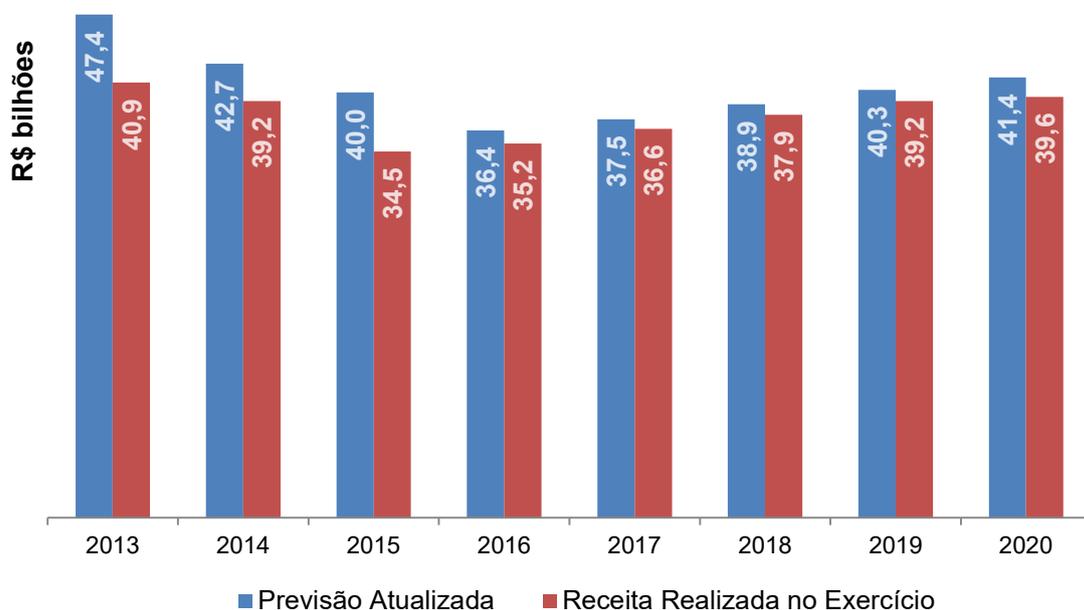
A seguir, é descrito o comportamento das receitas e despesas, considerando a previsão orçamentária e o valor efetivamente realizado no decorrer da série histórica (2013 a 2020).

Também são visualizados os valores de acordo com a classificação quanto à categoria econômica, origem de receita e grupo de despesa.

3.1 Receitas

Em 2020, o estado arrecadou R\$ 39,6 bilhões em receitas públicas, o que corresponde a um aumento real de apenas 1% em relação ao ano anterior. Diante desse baixo crescimento, a arrecadação permaneceu abaixo do ápice registrado no exercício de 2013, ano em que o ente público obteve uma receita de R\$ 40,9 bilhões.

Gráfico 7 – Receita orçamentária prevista x receita realizada



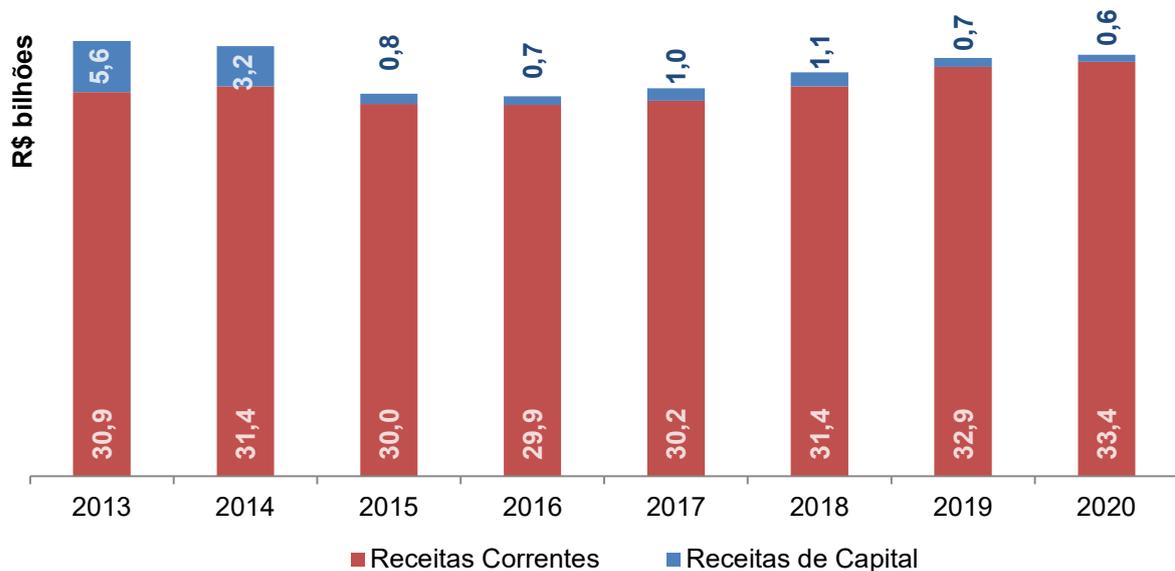
Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2013 – 2020.

Ademais, em 2020, a arrecadação do estado correspondeu a 95,5% das receitas previstas para o exercício. Nesse sentido, vale destacar que a previsão das receitas nos cinco últimos anos tem se mostrado bastante próxima à realidade, situando-se sempre acima de 95%.



O gráfico abaixo indica a participação das receitas correntes e de capital no total das receitas públicas, excluindo-se as receitas intraorçamentárias¹³. As receitas de capital, compostas principalmente por operações de crédito e convênios, tiveram sua participação de R\$ 5,6 bilhões (15,3% do total) em 2013 diminuída para apenas R\$ 0,6 bilhões (1,7% do total) em 2020, o menor valor de todo o período.

Gráfico 8 – Evolução das Receitas Correntes e das Receitas de Capital



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2013 – 2020.

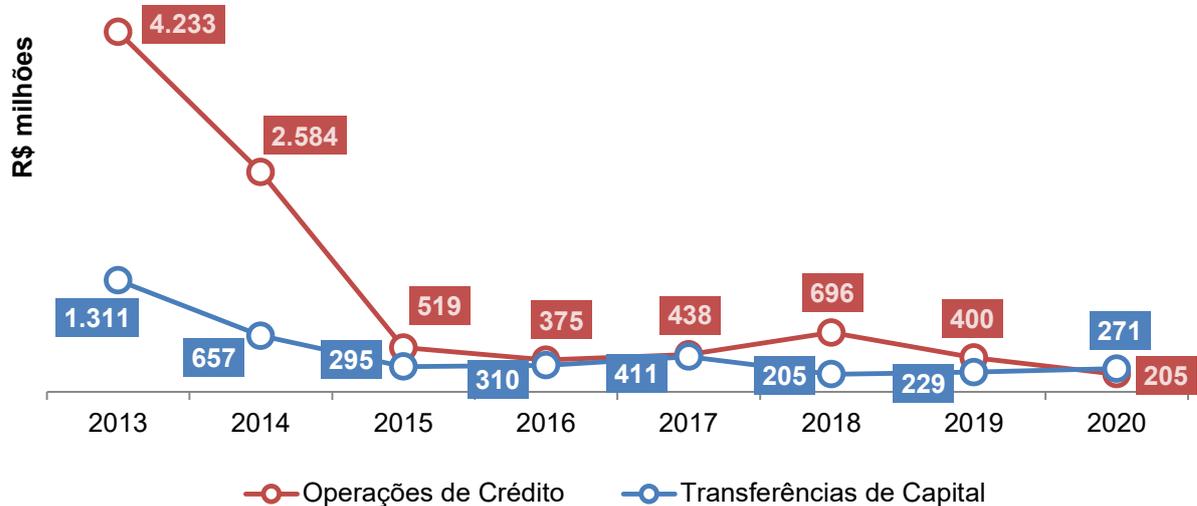
Tal resultado pode ser atribuído ao período de dificuldade econômica iniciado em 2015, que dificultou sobremaneira a obtenção de recursos via operações de crédito e a realização de convênios com a União (transferências de capital).

No ano de 2020, as operações de crédito realizadas pelo Estado de Pernambuco apresentaram uma queda de 48,9% em relação ao exercício anterior, que já era um dos menores valores da série. Por sua vez, as transferências de capital aumentaram 18,5% entre 2019 e 2020, mas ainda se encontram bastante abaixo do patamar registrado antes de 2015.

¹³ Operações intraorçamentárias são aquelas realizadas entre órgãos e demais entidades da Administração Pública integrantes do orçamento fiscal e do orçamento da seguridade social do mesmo ente federativo; por isso, não representam novas entradas ou saídas de recursos nos cofres públicos do ente, mas apenas movimentação entre seus órgãos.



Gráfico 9 – Receitas de Capital por origem

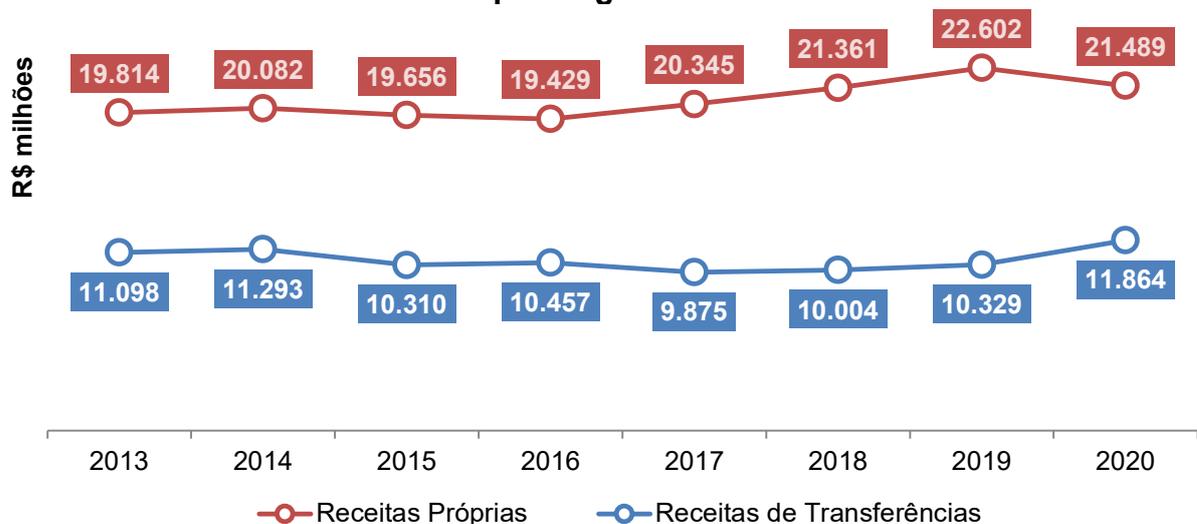


Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2013 a 2020.

As receitas correntes, por outro lado, têm apresentado um crescimento contínuo desde 2016. Há que se destacar, no entanto, que o crescimento em 2020 se deu em razão do aumento de 14,9% das transferências recebidas, mais do que compensando a queda nas receitas próprias (-4,9%).

Essa dinâmica justifica-se no recebimento da ajuda federal motivada pelos impactos adversos da pandemia de Covid-19 sobre a capacidade de arrecadação dos estados, conforme destacado na seção 1.

Gráfico 10 – Receitas Correntes por origem



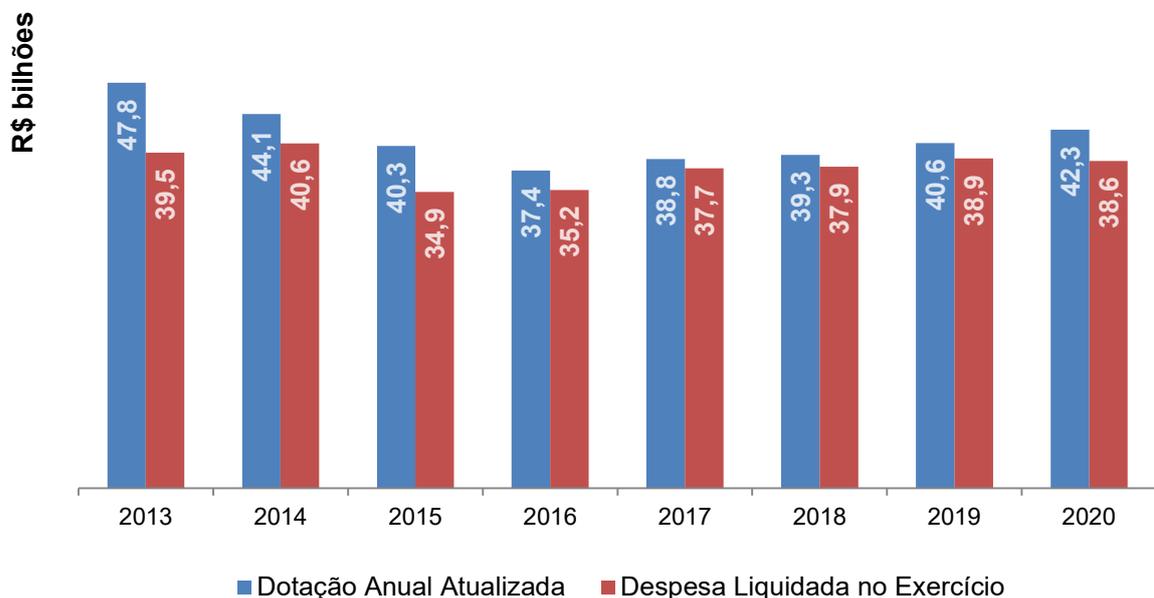
Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2013 a 2020.



3.2 Despesas

No exercício de 2020, o estado liquidou cerca de R\$ 38,6 bilhões, uma queda real de 0,7% em comparação com o valor liquidado no exercício de 2019. Além disso, a liquidação em 2020 alcançou 91,3% das despesas projetadas¹⁴ para o exercício.

Gráfico 11 – Dotação anual atualizada x despesa liquidada



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2013 – 2020.

O gráfico a seguir segmenta a análise por grupo de despesa, excluindo-se as despesas intraorçamentárias¹⁵. Ele revela que os dispêndios de capital atingiram sua menor participação nas despesas totais em 2020, tanto em termos absolutos (R\$ 1,9 bilhão) quanto em termos relativos (5,8%). As despesas correntes apresentaram uma redução de 0,4% em relação ao ano anterior.

O crescimento pouco relevante das Despesas Correntes em 2020 (0,4%) pode ser explicado pela redução real nos gastos com Juros e Serviços da Dívida (queda de 49,27%), Pessoal e Encargos (1,88%) e Transferências a Municípios

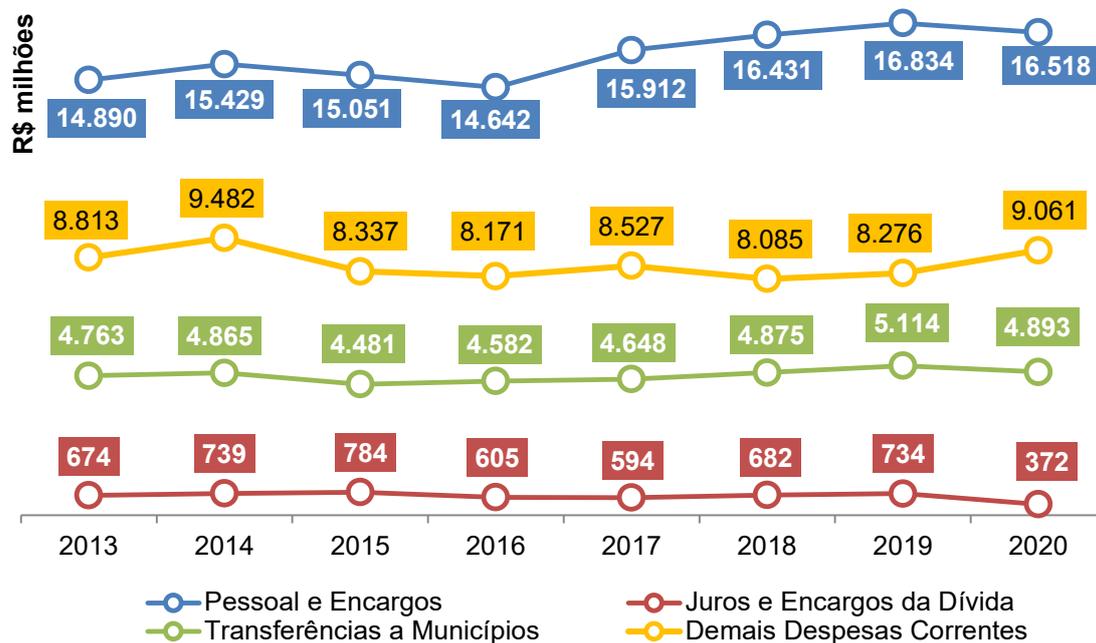
¹⁴ As despesas projetadas representam o campo Dotação Atualizada do RREO e refletem as modificações propostas pelo Poder Executivo em suas projeções ao longo do exercício.

¹⁵ Operações intraorçamentárias são aquelas realizadas entre órgãos e demais entidades da Administração Pública integrantes do orçamento fiscal e do orçamento da seguridade social do mesmo ente federativo; por isso, não representam novas entradas ou saídas de recursos nos cofres públicos do ente, mas apenas movimentação entre seus órgãos.



(4,33%, devido à queda na arrecadação do ICMS¹⁶). Por outro lado, as demais despesas correntes cresceram 9,48%, o que pode ser explicado pelo aumento das despesas do estado com saúde, como as transferências às organizações sociais para o combate à pandemia.

Gráfico 62 – Despesas correntes por grupo de natureza de despesa

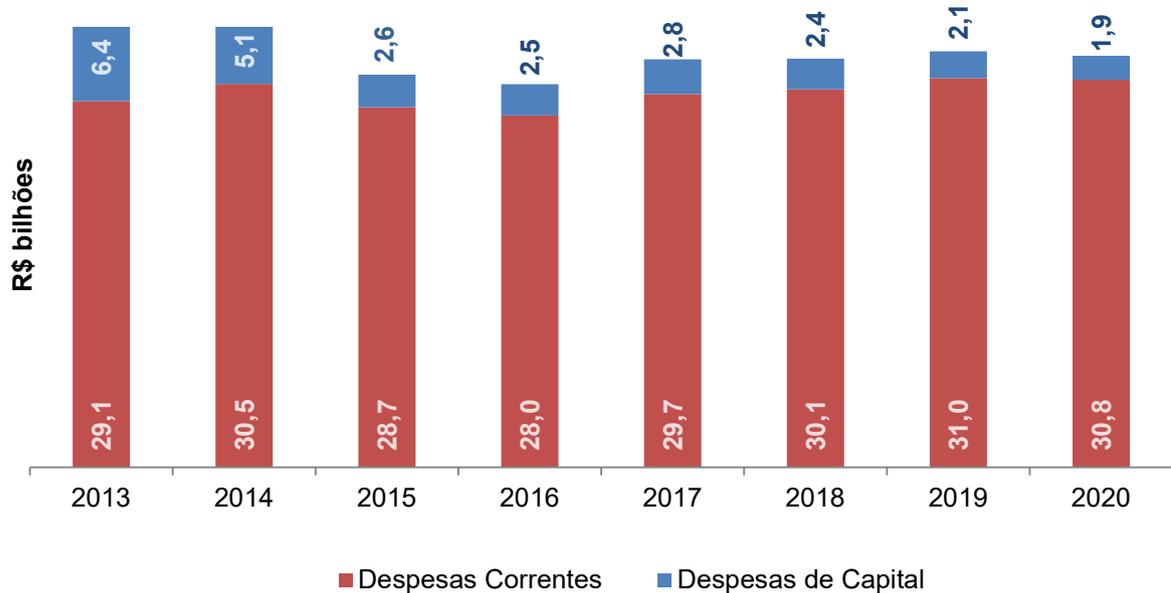


Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2013 – 2020.

¹⁶ As transferências recebidas da União não geram obrigações constitucionais ou legais de transferências a municípios. A Constituição Federal exige a transferência de 25% do total arrecadado de ICMS para os municípios e 50% do IPVA.



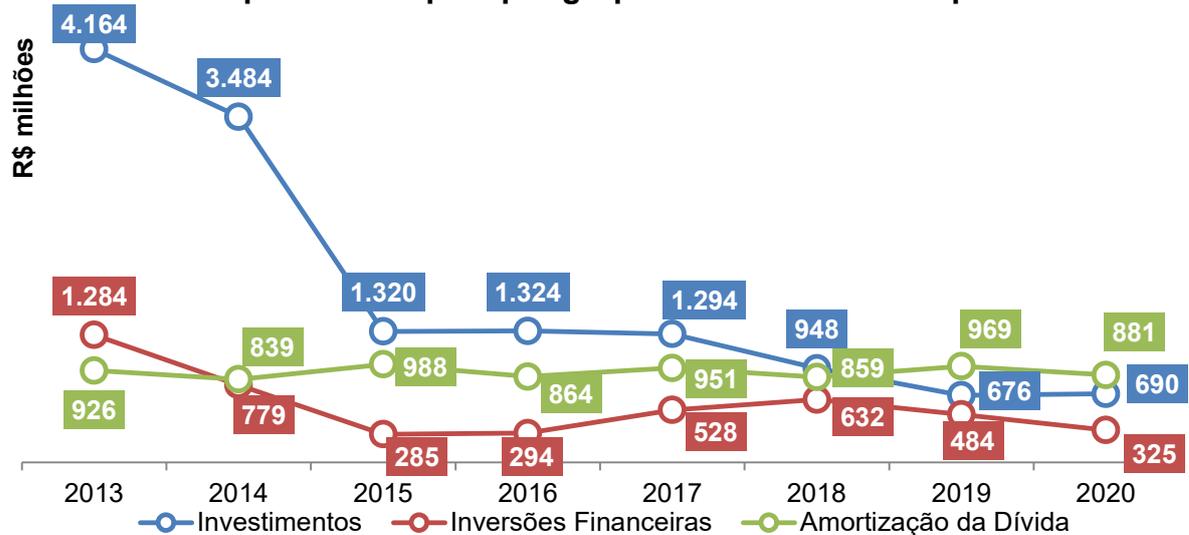
Gráfico 13 – Evolução das despesas correntes e de capital



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2012 – 2019.

Na sequência, o gráfico 14 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 2013, que se estende até os dias atuais.

Gráfico 74 – Despesas de capital por grupo de natureza de despesa



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2013 – 2020.



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 Gestão¹⁷.

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.

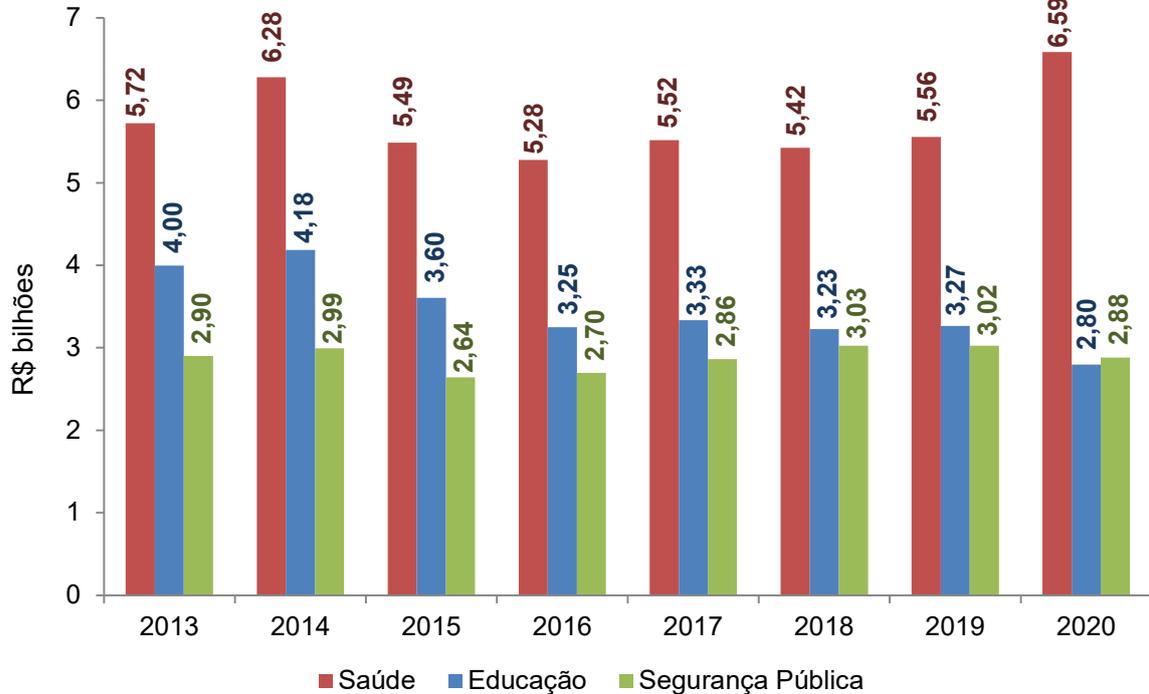
Quando o órgão possui mais de uma função típica, com competências institucionais relacionadas a mais de uma área de despesa, deve-se selecionar a função mais aderente à ação executada.

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

¹⁷ Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf>. Acesso em 2 fev. 2021.



Gráfico 15 – Despesas liquidadas por Função (Educação, Saúde e Segurança)



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2013 – 2020.

O gráfico ilustra os efeitos da pandemia de Covid-19 sobre a repartição dos gastos públicos em 2020. Nota-se que os gastos com Saúde atingiram o maior valor, em termos reais, dos últimos oito anos, tendo aumentado 18,5% em relação a 2019. Por outro lado, as despesas com Educação (-14,3%) e Segurança Pública (-4,7%) foram reduzidas, em virtude das políticas de distanciamento social.

Cabe registrar ainda que os gastos com Educação em 2020 apresentaram o menor valor de toda a série histórica, sendo inferiores, pela primeira vez no período analisado, que os gastos com Segurança Pública.

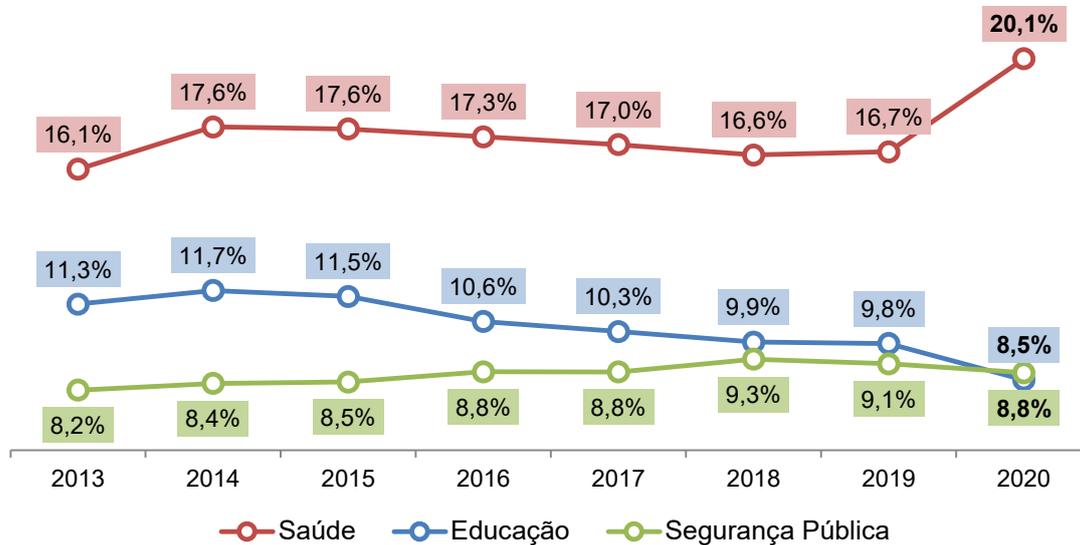
As despesas totais liquidadas em 2020, em todas as funções do orçamento, exceto despesas intraorçamentárias¹⁸, somaram R\$ 32,78 bilhões; patamar 1,2% inferior, em termos reais, ao total liquidado em 2019.

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

¹⁸ Operações intraorçamentárias são aquelas realizadas entre órgãos e demais entidades da Administração Pública integrantes do orçamento fiscal e do orçamento da seguridade social do mesmo ente federativo; por isso, não representam novas entradas ou saídas de recursos nos cofres públicos do ente, mas apenas movimentação entre seus órgãos.



Gráfico 16 – Despesas por função (% do gasto total)



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2013 – 2020.

Observa-se que apenas a função Saúde apresentou crescimento na participação das despesas totais do governo no período, saindo de 16,7% em 2019 para 20,1% em 2020. Já os gastos com a função Segurança Pública caíram de 9,1% para 8,8% no mesmo período.

Chama atenção a contínua redução dos dispêndios com a função Educação ao longo dos últimos seis anos, tendo saído de 11,7% das despesas totais em 2014 para 8,5% em 2020.

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, que são 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.

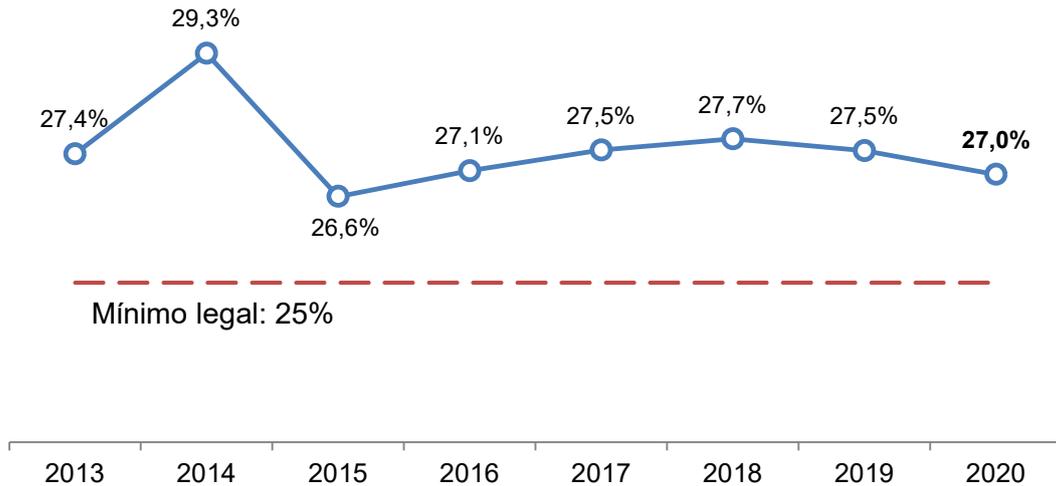
O art. 212 da Constituição Federal prevê que os estados deverão aplicar nunca menos do que 25% da receita resultante de impostos, compreendida a receita proveniente de transferências, em MDE.

O gráfico a seguir demonstra o valor aplicado em MDE de janeiro a dezembro



de cada ano. Percebe-se que esse valor vem se mantendo acima do limite mínimo de 25%, situando-se entre 26,6% e 27,7% nos últimos seis anos, após ter atingido seu percentual máximo em 2014.

Gráfico 17 – Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2013 – 2020.

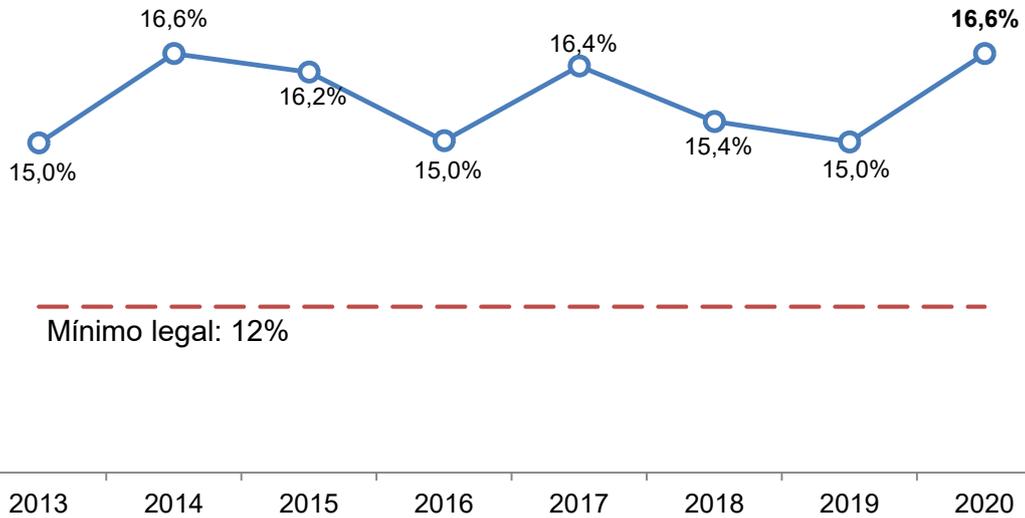
De modo semelhante, o artigo 6º da Lei Complementar Federal nº 141/2012 estabelece que os estados devem aplicar, no mínimo, 12% da arrecadação de certos impostos, especificados no normativo, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos municípios, em Ações e Serviços Públicos de Saúde.

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 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 2020, o valor registrado foi de 16,6%.



Gráfico 18 – Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2013 – 2020.



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 de alerta em 2020, mas ficou abaixo do limite prudencial. Esse resultado pode ser visualizado na tabela abaixo:

Tabela 2 – Desp. com pessoal do Poder Executivo, 3º quad. de 2020 R\$ milhares

Despesa com pessoal - Poder Executivo	Valor	Percentual sobre a RCL
Despesa total com pessoal para fins de apuração do limite da LRF	12.443.181	45,80%
Limite de Alerta	11.980.627	44,10%
Limite Prudencial	12.646.217	46,55%
Limite Máximo	13.311.807	49,00%

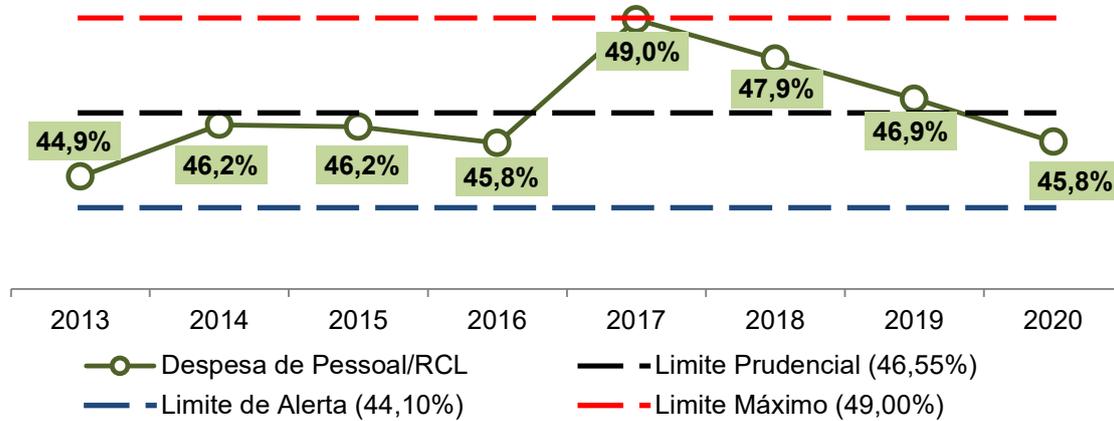
Fonte: Relatório de Gestão Fiscal, 3º quadrimestre de 2020.

Conforme visto acima, a despesa total com pessoal encontra-se R\$ 203 milhões abaixo do limite prudencial e R\$ 868,6 milhões abaixo do limite máximo estabelecido na LRF.

Pela primeira vez desde 2016, como pode ser observado no gráfico a seguir, o indicador da despesa com pessoal do Poder Executivo encontra-se abaixo do limite prudencial.



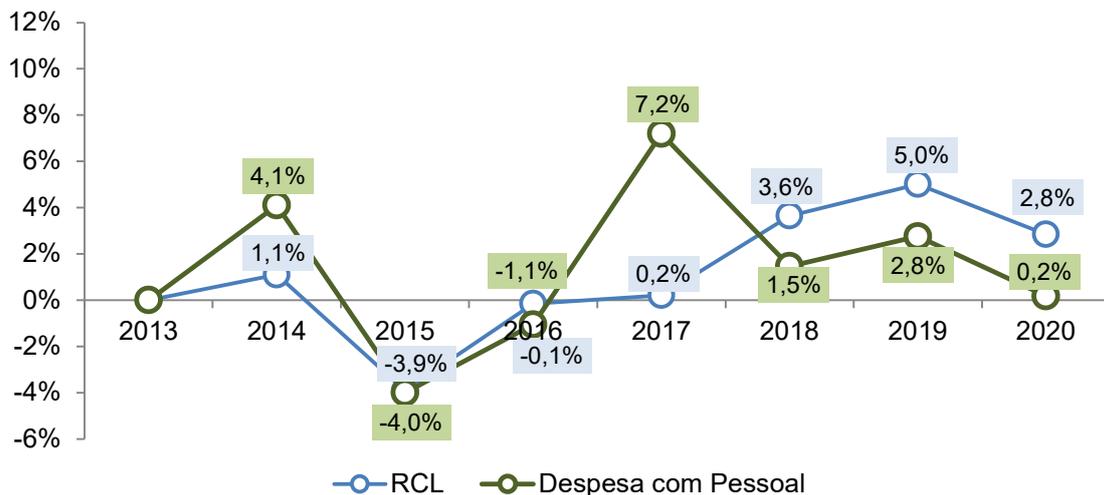
Gráfico 19 – Evolução da relação despesas com pessoal / RCL



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal (3º quadrimestre), 2013 – 2020.

É possível notar que, apesar de permanecer acima do limite de alerta, o indicador de despesas com pessoal tem sido reduzido nos últimos três anos. O gráfico a seguir permite entender melhor essa evolução, ao comparar a variação da despesa com pessoal e do valor da RCL.

Gráfico 20 – Evolução anual da RCL e das despesas com pessoal



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal (3º quadrimestre), 2013 – 2020.

É possível verificar que a RCL vem crescendo de forma mais acentuada que a despesa com pessoal nos últimos três anos. Esses resultados possibilitaram a redução gradativa da discrepância gerada no ano de 2017, quando a despesa com pessoal subiu 7,0% a mais que a RCL e o estado quase ultrapassou o limite máximo da LRF.



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)¹⁹ – Exercício 2021 - 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:

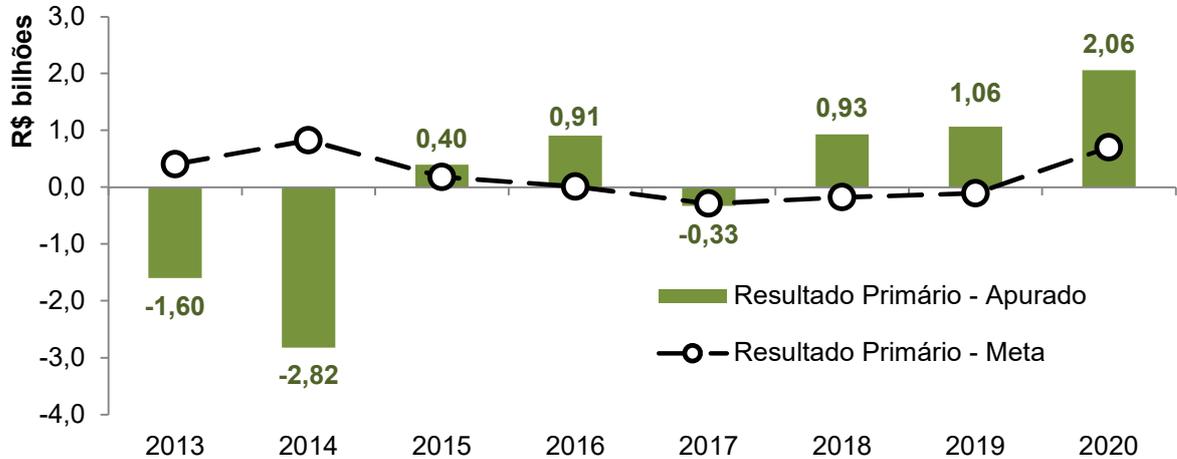
- **Resultado Primário**: corresponde à diferença entre as receitas e despesas primárias (todas as receitas e despesas, exceto os juros, operações de crédito e amortizações da dívida). Ele pode ser entendido como o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública.
- **Resultado Nominal**: representa a variação da Dívida Consolidada Líquida em dado período e pode ser obtido a partir do resultado primário somado ao saldo da conta de juros (juros recebidos – juros pagos).

O gráfico a seguir traz a comparação entre a meta de **resultado primário** e o valor efetivamente auferido ao final dos últimos anos.

¹⁹ Disponível em: < https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:33576>. Acesso em 2 fev. 2021.



Gráfico 21 – Meta de resultado primário

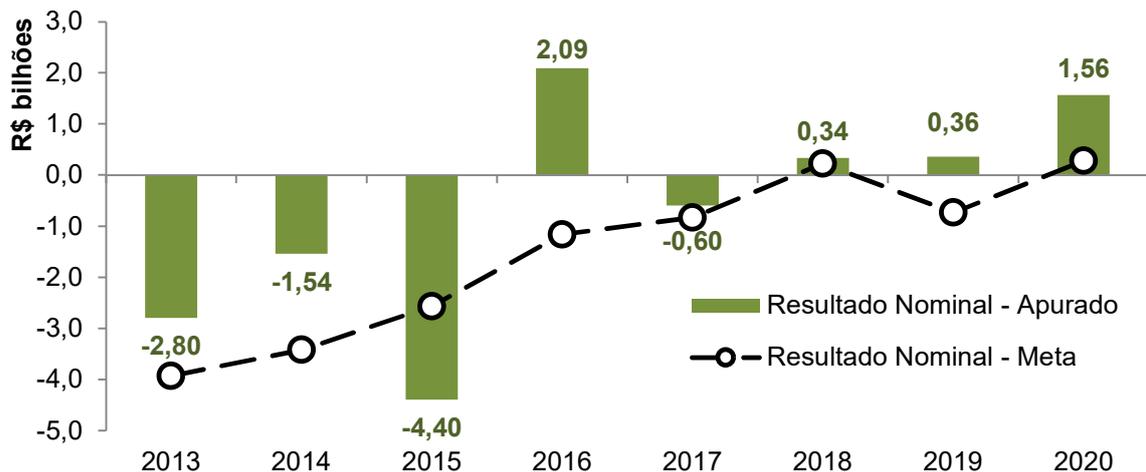


Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2013 – 2020.

Como é possível constatar, o resultado apurado no exercício de 2020 encontra-se acima da meta estipulada. O estado apresentou superávit primário de R\$ 2,06 bilhões, ao passo que a meta estipulada na LDO previa um superávit de R\$ 703 milhões.

O gráfico seguinte compara o resultado nominal obtido ao final de cada ano com a respectiva meta estipulada, entre 2013 e 2020:

Gráfico 22 – Meta e apuração de resultado nominal



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2013 – 2020.

* Ao longo da série, o Governo de Pernambuco utilizou mais de um critério para o cômputo do resultado nominal. Os valores da tabela foram ajustados a fim de facilitar o entendimento, de forma que um resultado positivo (negativo) representa um superávit (déficit) nominal, que é a metodologia adotada desde o exercício de 2018.

Ressalte-se que o resultado nominal serve de indicativo para a variação da dívida fiscal líquida em determinado período. Pernambuco apresentou um superávit



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

nominal de R\$ 1,563 bilhão em 2020, o que aponta para uma redução da dívida estadual. Considerando que a meta estabelecida para o exercício era de um superávit de até R\$ 279,7 milhões, fica evidente que o resultado auferido foi bastante superior ao esperado.



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 seja superior 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; [...]

Esta é mais uma regra que visa controlar o endividamento dos entes públicos. A sua lógica é evitar que sejam realizados empréstimos para financiar despesas correntes como funcionalismo, custeio administrativo e, principalmente, juros.

A consequência dessa vedação de operações de crédito para pagar juros é que se torna necessário gerar resultado primário capaz de pagar o montante de juros da dívida a cada período. O MDF conclui que “é precisamente por essa razão que a regra é conhecida na literatura internacional como *‘regra de ouro’*, pois apenas isto já bastaria para controlar o endividamento”.

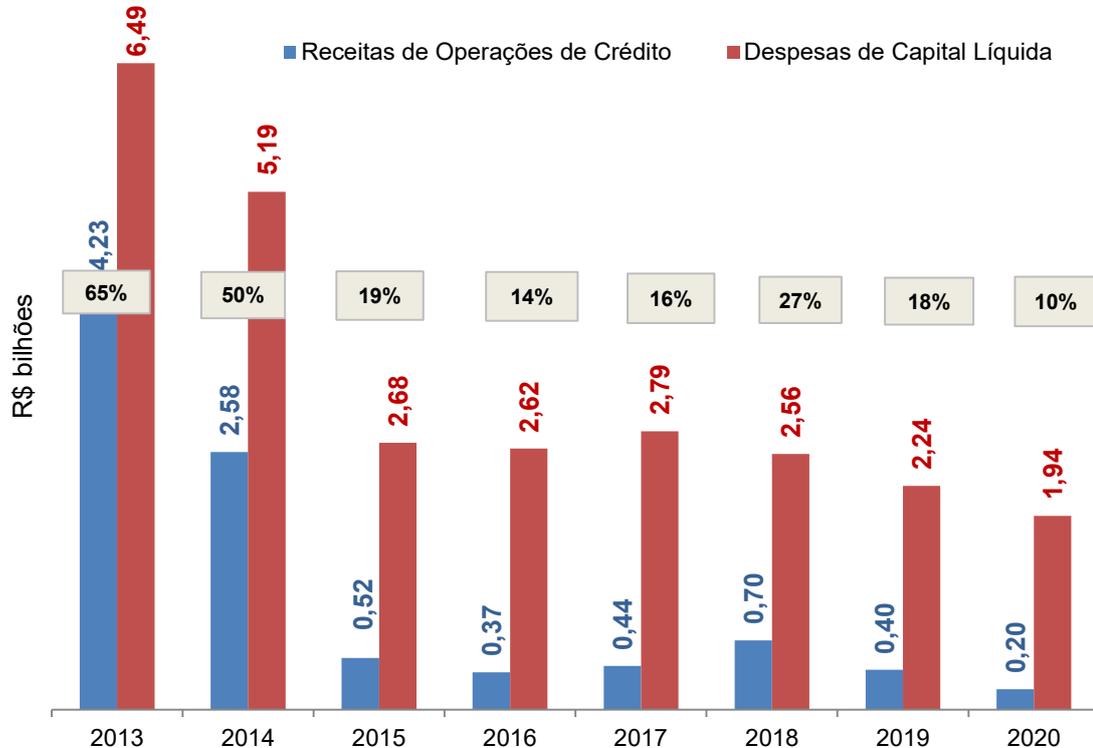
Cabe destacar que essa vedação se refere ao montante total das operações de crédito em relação às despesas de capital e não constitui um impedimento, por si só, para que uma operação de crédito tenha por finalidade custear uma despesa corrente. De acordo com o MDF:

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 2013 e 2020.



Gráfico 23 – Verificação do cumprimento da Regra de Ouro



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2013 – 2020.

A Despesa de Capital Líquida, conforme expõe o MDF, 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.

O maior valor proporcional de receitas de operações de crédito foi registrado no ano de 2013, quando correspondeu a aproximadamente 65% das despesas de capital. No ano de 2020, essa proporção atingiu o mínimo histórico, reduzindo-se para apenas 10%. Isso pode indicar certa dificuldade do estado em captar operações de crédito para financiar os investimentos necessários.



8. 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 (RPPS). A análise financeira trata do resultado entre receitas e despesas ligadas ao RPPS em determinado exercício, o que pode acarretar 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.

O Estado de Pernambuco instituiu um novo regime previdenciário, que passou a vigorar em 1º de agosto de 2020, por determinação do art. 4º da Lei Complementar Estadual nº 423/2019.

Esse novo regime, ao menos em tese, deve promover o equilíbrio entre receitas e despesas no longo prazo, pois funciona sob regime de capitalização coletiva (os servidores contribuem junto com o Estado e o total da receita será capitalizada para cobrir as aposentadorias e pensões futuras).

Para contabilizar corretamente as informações financeiras do novo regime, passou a funcionar no estado o Fundo de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco – Funaprev. Já o Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco – Funafin, que já estava em utilização, registra os dados do regime nos quais fazem parte os servidores que não podem participar do Funaprev.

Contudo, somente os servidores efetivos que ingressaram no serviço público estadual após o dia 31 de julho de 2020 são segurados desse novo regime (o art. 4º da Lei Complementar nº 28/2000 não prevê direito à migração aos segurados vinculados ao plano anterior).

Nos demonstrativos de resultado do RPPS constantes do RREO, as informações do novo regime, sustentável no longo prazo, são agrupadas no denominado plano previdenciário. As receitas e despesas do regime que já vinha funcionando estão discriminadas no plano financeiro.



8.1 Plano Previdenciário

As receitas que integram o plano previdenciário e foram arrecadadas em 2020 são formadas, principalmente, pela contribuição dos servidores que tomaram posse a partir de 1º de agosto daquele ano e pela contribuição patronal do Estado²⁰.

Como ainda não há despesa previdenciária ligada ao plano (ainda não ocorreram concessões de aposentadorias ou pensões), o resultado previdenciário registrado foi superavitário, e equivalente a R\$ 16,1 milhões. A tabela seguinte resume essas informações:

Tabela 3 – Resultado previdenciário do RPPS – plano previdenciário (R\$ em milhares)

Registro Contábil	Valor
Receitas de contribuições dos segurados – Servidores Ativos (I)	7.782
Receitas de contribuições patronais (II)	7.783
Receitas patrimoniais (III)	582
Receita Total (IV = I+II+III)	16.147
Despesas com aposentadorias (V)	0
Outras despesas previdenciárias (VI)	0
Despesa Total (VII = V + VI)	0
Resultado previdenciário (IV + VII)	16.147

Fonte: Relatório Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre) de 2020.

Destaca-se, ainda, que a avaliação atuarial, por levar em consideração a massa de segurados existente no ano anterior ao da referência do demonstrativo, ainda não foi apresentada no RREO referente ao 6º bimestre de 2020, já que não existiam segurados ligados ao Funaprev em 2019.

Por fim, cabe registrar que não foram encontrados registros que demonstrem que o Estado de Pernambuco instituiu previdência complementar para os segurados vinculados ao novo regime. Essa previdência complementar funcionaria como um seguro para a parcela da remuneração do servidor que ultrapassa o limite máximo de benefícios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS.

Assim, é possível que o Estado esteja garantindo a aposentadoria ou pensão até o mencionado limite do RGPS para os servidores efetivos que ingressaram após

²⁰ Ambas as contribuições são resultantes da aplicação do percentual de 14% sobre o valor da remuneração dos segurados até o limite máximo do benefício concedido aos aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, gerenciado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS.

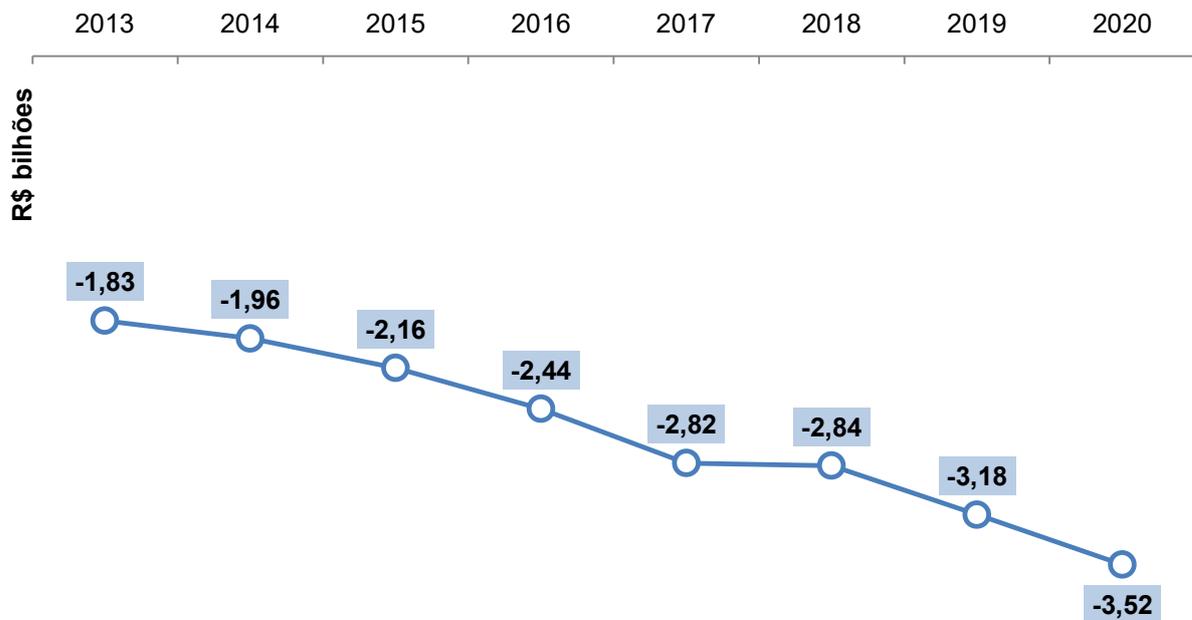


1º de julho de 2020. Contudo, não há cobertura previdenciária para a fração remuneratória que excede o limite.

8.2 Plano Financeiro

Em relação ao resultado previdenciário do plano financeiro, no período de 2013 a 2020, verifica-se um elevado e crescente déficit. Em 2020, o déficit (R\$ 3,5 bilhões) apresentou um aumento real (acima da inflação) de 10,9% em relação ao ano anterior:

Gráfico 84 – Resultado Previdenciário do RPPS – Plano Financeiro



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2013 – 2020.

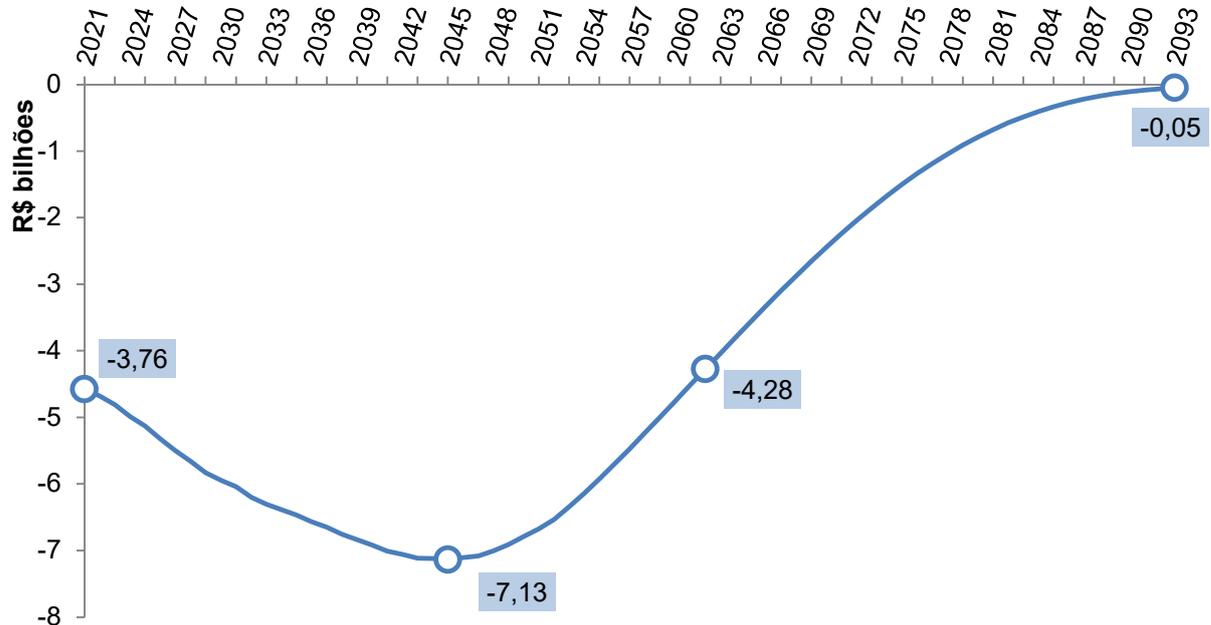
A análise de longo prazo do plano financeiro pode ser obtida por meio do demonstrativo da projeção atuarial do RPPS. Essa projeção representa o fluxo anual das receitas e despesas previdenciárias, do resultado previdenciário e do saldo financeiro para um período mínimo de 75 anos.

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 a projeção atuarial encontrada no RREO do Estado de Pernambuco:



Gráfico 95 – Projeção atuarial do plano financeiro do RPPS – 2021 a 2093



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2020.

Analisando o gráfico acima, nota-se que há previsão para crescimento do déficit nos próximos anos, atingindo, em 2045, o maior valor da série: R\$ 7,13 bilhões.

Há que se notar, entretanto, que as premissas para o cálculo atuarial não consideram novas entradas para o regime atual, aplicável ainda aos militares, que não foram alcançados pela segregação de massas (art. 4º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 28/2000).

Devido a isso, a projeção das receitas previdenciárias prevê a gradual extinção de quaisquer contribuições ao fundo em funcionamento, elevando o déficit atuarial continuamente até 2045.

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.



9. DÍVIDA PÚBLICA

9.1 Dívida Consolidada Líquida

De acordo com o MDF, a dívida consolidada, também conhecida como dívida fundada, corresponde ao montante total das seguintes obrigações financeiras assumidas²¹ pelo respectivo ente:

- Emissão de títulos públicos, para amortização em prazo superior a 12 meses (dívida mobiliária);
- Obrigações decorrentes de leis, contratos (dívida contratual), convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a 12 meses;
- Realização de operações de crédito que, embora de prazo inferior a 12 meses, tenham constado como receitas no orçamento;
- Precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos²²;
- Realização de operações equiparadas a operações de crédito pela LRF, para amortização em prazo superior a 12 meses.
- Operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

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 financeiros²³.

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

²¹ LRF, art. 29, inciso I e § 3º. Resolução nº 40/2001, do SF, art. 1º §1º inciso III.

²² LRF, art. 30, § 7º.

²³ Resolução nº 40 de 2001 do Senado Federal, art. 1º, § 1º, inciso V.

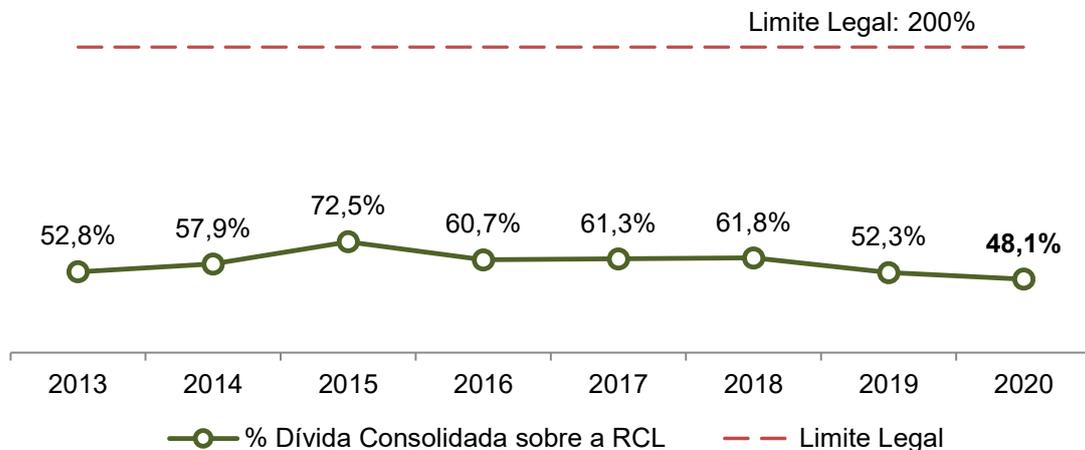


duas vezes a RCL²⁴.

Em Pernambuco, ao final do exercício de 2020, a relação Dívida Consolidada Líquida/ RCL estava em 48,1%, 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 entre 2013 e 2015, enquanto que em 2016 houve uma queda. Já nos exercícios de 2017 e 2018, essa relação manteve-se relativamente estável. Em 2019 e 2020, contudo, o estado voltou a reduzir sua dívida, atingindo o menor patamar da série histórica. Destaca-se ainda que Pernambuco sempre esteve bem abaixo do limite legal.

Gráfico 26 – Evolução da relação Dívida Consolidada Líquida/ RCL



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2013 – 2020.

A tabela a seguir apresenta os valores referentes aos dois últimos exercícios. 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.

²⁴ Art. 3º, inciso I.



Tabela 4 – Detalhamento da Dívida Consolidada Líquida

R\$ milhares

Item	2019	2020	Varição
DÍVIDA CONSOLIDADA (I)	15.713.772	17.186.973	9,4%
Dívida Mobiliária	0	0	-
Dívida Contratual	14.948.166	16.756.313	12,1%
Empréstimos	11.422.419	13.172.467	15,3%
Interna	3.828.889	3.903.307	1,9%
Externa	7.593.530	9.269.160	22,1%
Reestruturação da Dívida de Estados e Municípios	3.446.630	3.504.169	1,7%
Parcelamento e Renegociação de Dívidas	79.116	79.677	0,7%
Precatórios	527.314	430.660	-18,3%
Apropriação de depósitos judiciais	238.292	0	-100,0%
DEDUÇÕES (II)	2.456.179	4.105.500	67,1%
Disponibilidade de Caixa Bruta	3.390.868	4.833.401	42,5%
Demais Haveres Financeiros	83.583	174.494	108,8%
(-) Restos a Pagar Processados	-1.018.272	-902.395	-11,4%
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA – DCL (III) = (I – II)	13.257.593	13.081.473	-1,3%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL	25.340.299	27.238.979	7,5%
% DA DCL SOBRE A RCL (III/RCL)	52,3%	48,1%	-8,1%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2020.

A Dívida Contratual oriunda de empréstimos aumentou, em termos nominais, cerca de R\$ 1,75 bilhão (elevação de 15,3%). Vale citar, ainda, que os empréstimos equivaliam, em 31 de dezembro de 2020, a 78,6% da dívida contratual, enquanto a Reestruturação da Dívida de Estados e Municípios e o Parcelamento e Renegociação de Dívidas representam, juntos, 21,4%.

Destaca-se ainda que as deduções da Dívida Consolidada apresentaram um acréscimo nominal de R\$ 1,65 bilhão (equivalente a 67,1%) e os Restos a Pagar Processados apresentaram uma redução nominal de R\$ 115,9 milhões (que corresponde a 11,4%).

9.2 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 os empenhos não liquidados pelo poder público até o final de determinado exercício.

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 2020 e nos exercícios anteriores, desde 2013:

Tabela 5 – Restos a pagar processados

R\$ milhões

RP Processados	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
De exercícios anteriores	45,02	40,33	72,13	169,31	219,37	375,79	254,16	151,75
Do próprio exercício	372,39	450,40	1.171,70	1.207,44	1.432,45	1.406,25	760,96	696,73
Total	417,40	490,73	1.243,83	1.376,75	1.651,81	1.782,04	1.015,12	848,48

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2013-2020.

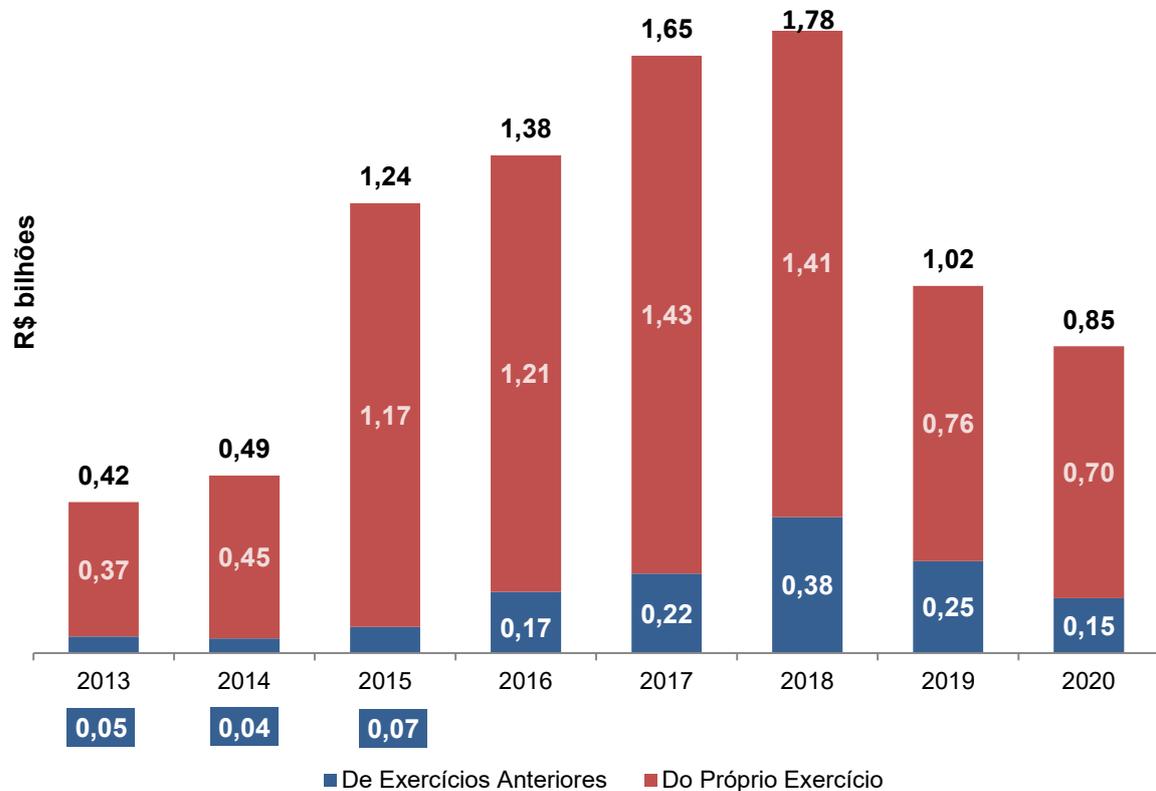
O valor dos restos a pagar processados do Poder Executivo cresceu de 2013 a 2018, indicando possivelmente dificuldades no pagamento de suas obrigações. No entanto, desde 2019, observa-se redução nesse valor, tanto no saldo de exercícios anteriores como no saldo inscrito no próprio exercício.

No tocante aos restos a pagar não processados, é importante frisar que, a partir de 2014, por força dos decretos estaduais nº 41.196/2014, nº 42.356/2015, nº 43.732/2016, nº 45.278/2017, nº 46.724/2018, nº 48.099/2019 e nº 49.544/2020, ficou vedada sua inscrição, não existindo qualquer valor nessa rubrica.

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



Gráfico 27 – Restos a Pagar ao final de cada exercício



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre dos exercícios de 2013 a 2020.

Percebe-se, no gráfico, que os valores de restos a pagar, inscritos em cada exercício, passaram por um período de seguidas expansões reais (2013-2018). Essa tendência foi descontinuada a partir de 2019.

9.3 Disponibilidade de Caixa

Os Poderes e órgãos autônomos devem apresentar o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa como parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal elaborado no último quadrimestre de cada exercício²⁵.

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.

²⁵ Art. 55, inciso III, alínea "a", da LRF.



Resumidamente, o Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa apresenta informações sobre a disponibilidade de caixa bruta, que, após ser deduzida das obrigações financeiras, resulta na disponibilidade de caixa líquida.

O demonstrativo traz informações segregadas por destinação de recursos:

- Destinação Vinculada: são aqueles que têm aplicação limitada a finalidades específicas estabelecidas pela legislação correlata, a exemplo das disponibilidades destinadas à Educação, originadas pela arrecadação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb;
- Destinação Não Vinculada: têm alocação livre e podem ser utilizados para atender a qualquer finalidade de interesse da administração pública.

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.

Por meio dos Demonstrativos de Disponibilidade de Caixa do Poder Executivo, foram extraídas as informações referentes à disponibilidade de caixa líquida, que estão resumidas na tabela seguinte:

Tabela 6 – Disponibilidade Líquida de Caixa – Poder Executivo R\$ bilhões

ITEM	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Recursos Vinculados	3,91	2,44	1,91	1,84	1,36	2,50	1,70	1,41
Recursos Não Vinculados	-0,43	-1,24	-1,40	-0,80	-1,24	-2,34	-0,80	0,58
TOTAL	3,47	1,20	0,51	1,04	0,12	0,16	0,90	1,98

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2013 - 2020.

Percebe-se que a classificação “recursos vinculados” apresentou valores positivos durante toda a série histórica 2013 - 2020, sendo que o maior saldo ocorreu no exercício 2013. A classificação “recursos não vinculados”, por sua vez, apresentou em 2020, pela primeira vez na série, um valor positivo: R\$ 580 milhões.

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 2013 - 2020. Vale frisar que o maior saldo registrado ocorreu em 2013 e o menor saldo ocorreu em 2017.

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

Gráfico 28 – Disponibilidade de caixa líquida



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2013-2020.

A disponibilidade líquida de caixa de 2020 é a maior já registrada desde 2013, depois de atingir, em 2017, seu menor valor em toda a série analisada. A melhora ocorreu principalmente nos recursos não vinculados, cujo valor apresentou aumento significativo.

É importante destacar que, uma vez que o Poder Executivo alcançou saldo positivo na disponibilidade de recursos não vinculados, poderá ser capaz de obter melhora significativa da avaliação de Capacidade de Pagamento (Capag), necessária para receber aval da União para a contratação de operações de crédito.

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.



9.4 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: não recebimento de garantias para realizar operações de crédito e 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 2020, essa PPP possui as seguintes projeções de despesas²⁶:

Tabela 7 – Despesas de PPP

R\$ milhares

Despesas de PPP	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Praia do Paiva	2.163	5.856	3.318	3.551	3.710	3.905
Total das Despesas	2.163	5.856	3.318	3.551	3.710	3.905
PPP a Contratar	-	-	-	-	-	-
RCL²⁷	25.340.299	27.238.979	27.407.891	27.577.850	27.748.863	27.920.937
Total das despesas/RCL	0,01%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – 6º bimestre 2020.

A tabela anterior reflete a contabilização dos respectivos contratos no patrimônio do ente público e dá transparência ao cumprimento do limite das

²⁶ As despesas referentes à PPP - Praia do Paiva em 2019 e 2020 são os valores executados em cada exercício. A partir de 2021 os valores são projetados.

²⁷ A Receita Corrente Líquida em 2019 e 2020 foram os valores realizados em cada exercício. A partir de 2021, os valores foram projetados conforme o art. 7º da Portaria STN nº 9/2017.



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

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 se encontra dentro do limite imposto pelo artigo 28 da Lei nº 11.079/2004.