CONSULTORIA
LEGISLATIVA
ALEPE

GESTÃO FISCAL

BOLETIM

Exercício 2021

Assembleia Legislativa
do Estado de Pernambuco

BOLETIM Nº 1 DE 2022

GESTÃO FISCAL

Boletim sobre a gestão orçamentária e fiscal do Governo do Estado de Pernambuco – Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2021 e Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2021.

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 10
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 22
6. CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS 25
7. CUMPRIMENTO DA REGRA DE OURO 27
8. PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO ESTADO 29
8.1 Plano Previdenciário 30
8.2 Plano Financeiro 31
8.3 Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM) 34
9. DÍVIDA PÚBLICA 36
9.1 Dívida Consolidada Líquida 36
9.2 Restos a Pagar do Poder Executivo 38
9.3 Disponibilidade de Caixa 41
9.4 Parcerias Público-Privadas (PPP) 43

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 2021 e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do terceiro quadrimestre de 2021. 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 2014 até 2021, 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 inflação[1] acumulada até dezembro de 2021, 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.

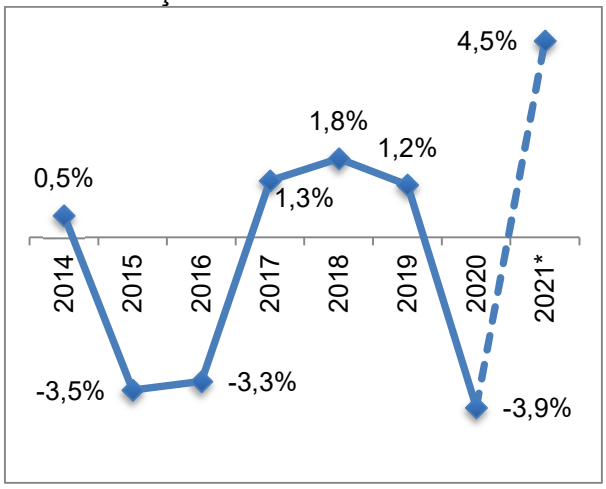
O ano de 2021 também foi marcado pela pandemia de Covid-19, doença causada pelo novo coronavírus. O combate a essa enfermidade vem exigindo de pessoas e governos a tomada de medidas que interferem na atividade econômica dos países ao redor do mundo.

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

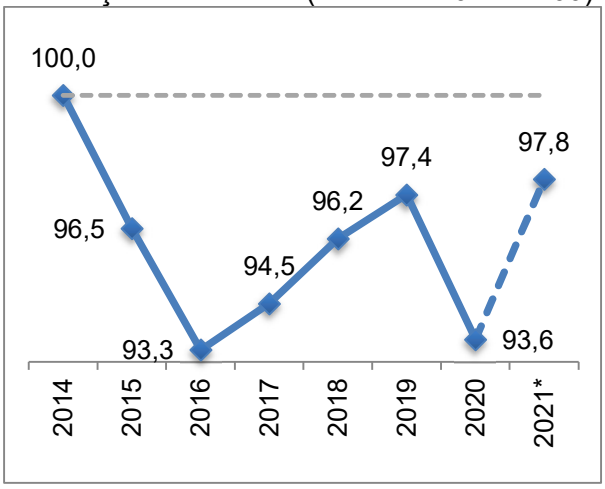
Uma variável macroeconômica impactada negativamente foi o produto interno bruto (PIB), que retraiu 3,9% em 2020, ano em que foram implementadas medidas para limitação de circulação e aglomeração de pessoas. Entretanto, há, entre os agentes econômicos, a expectativa[2] de recuperação em 2021, com crescimento em torno de 4,5% desse parâmetro produtivo.

Gráfico 1 – Evolução do PIB

a. Variação anual



b. Variação acumulada (base em 2014 = 100)



Fonte: IBGE (2014 a 2020) e Relatório de Mercado Focus de 07/01/2022 (2021).
* Expectativas de mercado.[3]

[2] De acordo com o calendário de divulgações do IBGE, o número oficial do PIB 2021 será divulgado apenas em 04/03/2022. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/calendario-de-divulgacoes-novoportal.html?mes=3&ano=2022. Acesso em 3 fev. 2022.

[3] O Relatório de Mercado Focus de 07/01/2022 é o último com a expectativa do PIB para 2021. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/focus/focus/R20220107.pdf. Acesso em 3 fev. 2022.

O primeiro gráfico acima esboça a inflexão que a curva de evolução do PIB brasileiro deve ter sofrido no ano passado e que inverterá a queda verificada no ano imediatamente anterior.

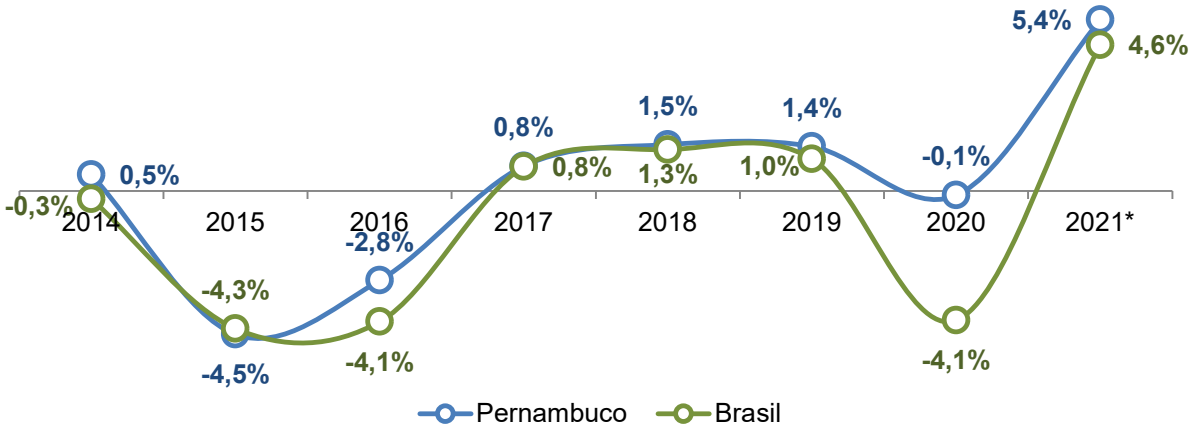
Esse comportamento é consequência direta do início e da expansão da vacinação da população brasileira contra a doença, o que permitiu o abrandamento das medidas de restrição e retomada paulatina de setores produtivos.

Caso se confirme, esse crescimento deve levar o país a um nível de produção equivalente ao de 2019, ou seja, anterior ao período pandêmico. Porém, a atividade econômica nacional ainda se encontrará abaixo do nível atingido em 2014, conforme ilustrado pelo segundo gráfico.

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 experimentou avanço em sua atividade econômica. Essa conclusão é corroborada pelo Índice de Atividade Econômica do Banco Central,[4] que, até novembro de 2021,[5] apontava elevação de 5,4%.

Gráfico 2 – Atividade econômica: Pernambuco x Brasil



Fonte: Banco Central do Brasil (BCB).
* Comparação entre novembro de 2021 e novembro de 2020.

[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] Os índices de dezembro de 2021 ainda não foram divulgados.

Observa-se, no gráfico acima, 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 em 2020 foi bem inferior ao sentido em todo o Brasil, o que pode ter contribuído para que o resultado pernambucano fosse melhor do que o nacional também no ano seguinte.

Uma explicação pode ser o pacote de medidas adotado pelo governo federal, ainda em 2020, com o propósito de socorrer as finanças dos entes federativos, comprometidas pela elevação dos gastos com saúde.

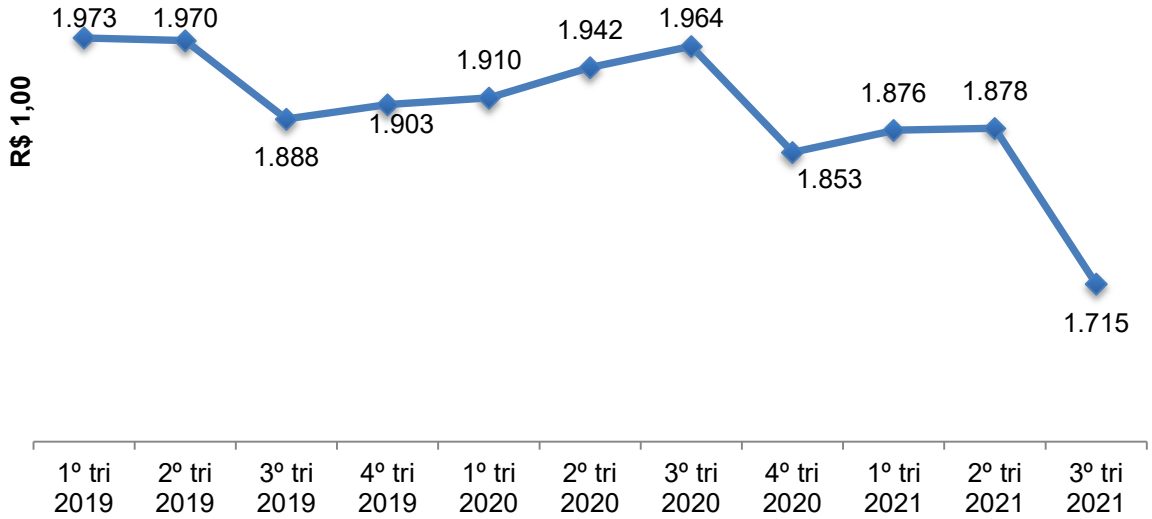
Entre as iniciativas integrantes desse pacote, constam a suspensão dos pagamentos das dívidas dos entes subnacionais junto à União, a reestruturação de operações de crédito e a entrega de recursos federais aos demais entes federativos na forma de auxílio financeiro e em ações de enfrentamento ao coronavírus.[6]

Outra medida foi o pagamento do chamado auxílio emergencial, a partir de abril de 2020, com valor inicial de R$ 600.[7] Após duas prorrogações[8] e uma breve interrupção, essa transferência direta aos cidadãos foi retomada em março de 2021, mas com valor menor (R$ 250).[9] Prorrogado até setembro de 2021,[10] a iniciativa disponibilizou R$ 22,8 milhões a mais de 12 mil pessoas no estado no ano passado.

Apesar de importante, o auxílio não conseguiu manter o desempenho verificado no ano anterior, quando destinou cerca de R$ 16,2 bilhões a 3,6 milhões de pernambucanos.[11] Talvez isso explique a redução do rendimento médio dos trabalhadores cadastrados no estado verificada no ano passado.

[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, e artigo 1º da Medida Provisória nº 1.000/2020.
[9] Artigo 1º da Medida Provisória nº 1.039/2021.
[10] Artigo 1º do Decreto Federal nº 10.740/2021.
[11] Dados do Portal da Transparência – Benefícios ao Cidadão, mantido pela Controladoria-Geral da União. Disponível em: https://www.transparencia.gov.br/beneficios. Acesso em 3 fev. 2022.

Gráfico 3 – Rendimento médio real de todos os trabalhos – Pernambuco

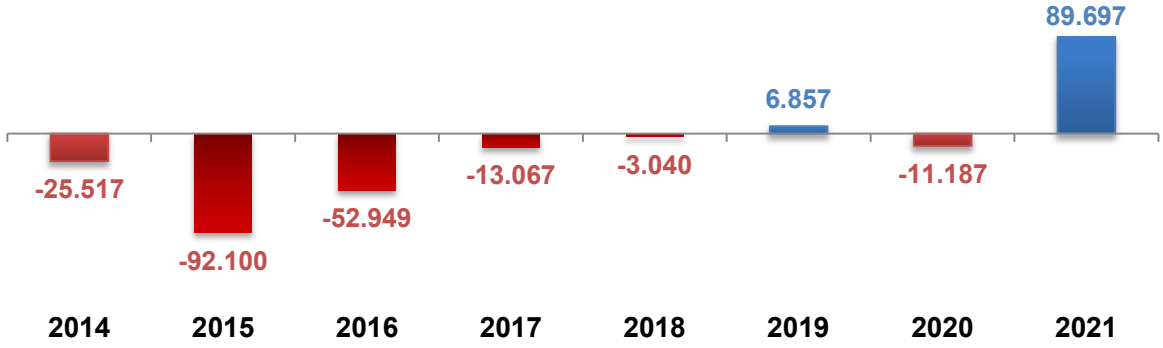


Fonte: IBGE.

O gráfico acima mostra que o rendimento médio real de todos os trabalhos, habitualmente recebido por mês, pelas pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho, não repetiu, em 2021, o patamar verificado em 2020, caindo para R$ 1.715 ao final do terceiro trimestre do ano passado.

Por outro lado, Pernambuco logrou expandir a geração de empregos, outro aspecto do mercado de trabalho. Foram criadas 89.697 vagas no estado em 2021, que parecem ter superado as perdas do ano anterior[12].

Gráfico 4 – Geração de empregos em Pernambuco



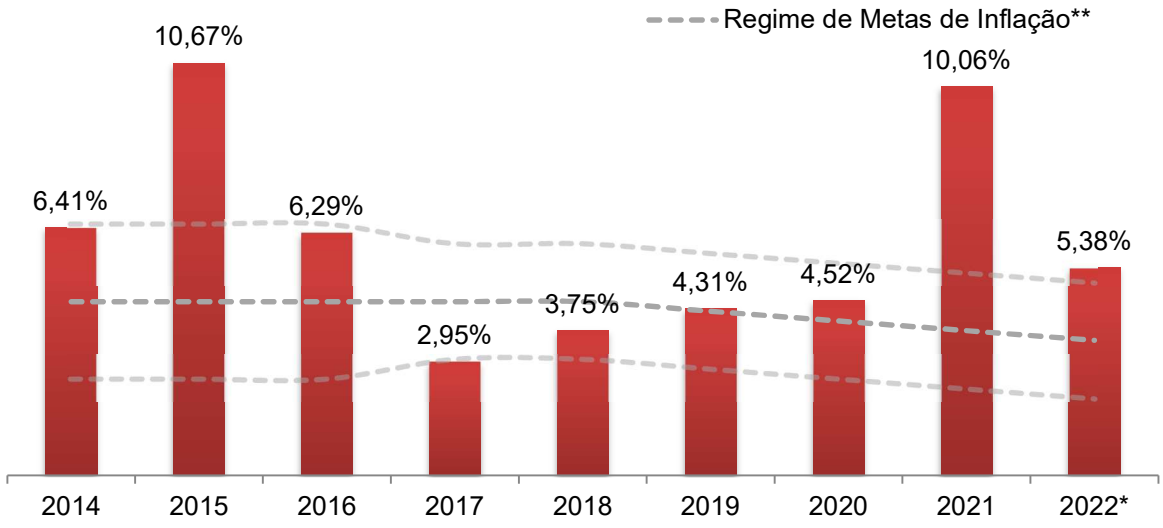
Fonte: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) / Ministério da Economia.

[12] Em janeiro de 2020 houve mudanças significativas na fonte de dados do Caged, como a inclusão do eSocial e do empregadorWeb o que pode tornar inadequada a comparação com anos anteriores (2014 a 2019). A título de exemplo, cita-se o vínculo temporário, cuja declaração não é obrigatória no Caged, mas deve ser informado por meio do eSocial.

No entanto, o estado ainda possui déficit de mais de 100 mil postos de trabalho desde 2014, principalmente por conta da recessão ocorrida entre 2015 e 2016.

Por fim, o ano de 2021 testemunhou forte avanço da inflação, cujo índice oficial superou não só a meta estipulada pelo Conselho Monetário Nacional como também o intervalo de tolerância.

Gráfico 5 – Evolução IPCA



Fonte: IBGE (2014 a 2021) e Relatório Focus de 28/01/2022 (2022).
* 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 3,75% para 2021, em 3,5% para 2022, em 3,25% para 2023 e em 3,0% para 2024, 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 10,06% em 2021, mais de seis pontos percentuais acima do centro da meta que era de 3,75%.

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, a desvalorização do real frente ao dólar americano, cuja taxa cambial saltou no início de janeiro de R$ 5,16 para R$ 5,57[13] no final do ano, e a rediscussão de parâmetros fiscais, como o do teto de gastos. Todos esses fatores

[13] Consulta de cotações do Banco Central do Brasil. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/historicocotacoes.

sugerem a dimensão do desafio econômico enfrentado pelos gestores governamentais em 2021.

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.

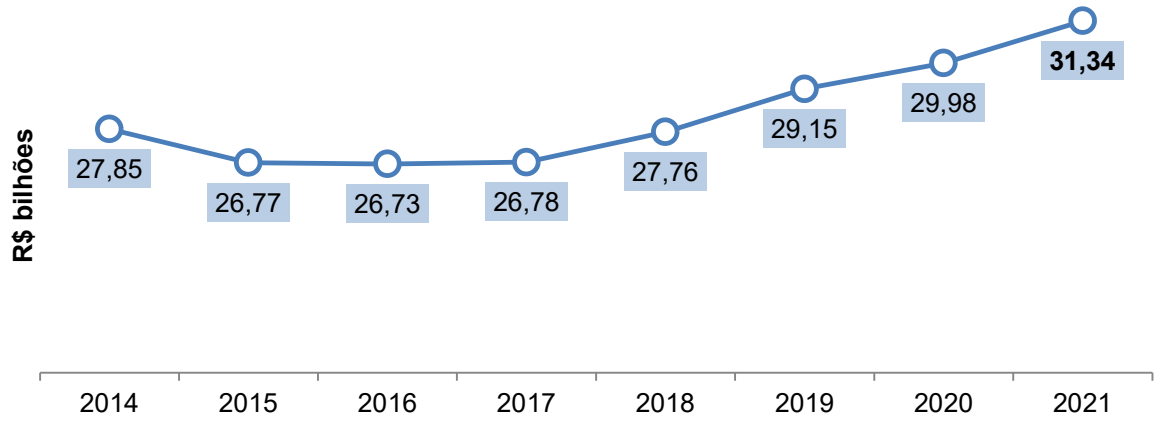
Sua apuração é realizada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos 11 anteriores, excluídas as duplicidades.[14] Dessa forma, a RCL que consta do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida do RREO do sexto bimestre de 2021 é referente aos meses de janeiro a dezembro do aludido exercício.

Nesse intervalo, a RCL apurada pelo Estado de Pernambuco foi de R$ 31,34 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. Relembra-se que os valores foram atualizados pela inflação acumulada até dezembro de 2021, possibilitando-se a comparação temporal. Os dados foram obtidos dos RREOs do sexto bimestre de cada ano.

[14] Art. 2º, § 3º, da LRF.

Gráfico 6 – Evolução da RCL de 2014 a 2021



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2014 – 2021.

Pelo gráfico, constata-se que a RCL referente ao exercício de 2021 apresentou o maior valor da série histórica, com um crescimento real de 4,5% em relação ao valor registrado no ano anterior.

A tabela seguinte traz a variação das principais receitas correntes estaduais observada entre os anos de 2020 e 2021.

Tabela 1 – Evolução das principais receitas de PE R$ milhares

Receita Corrente	2020	2021	Variação
ICMS	16.228.820	17.852.225	10,0%
FPE	5.631.411	6.820.843	21,1%
Outras transferências correntes	4.965.106	2.602.435	-47,6%

Fonte: RREOs do 6º bimestre, 2020 – 2021.

Percebe-se uma recuperação da atividade econômica, tendo em vista que 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 (10,0%) quanto o recebimento da cota-parte do Fundo de Participação dos Estados – FPE (21,1%) apresentaram crescimento em termos reais.

As outras transferências correntes, por sua vez, diminuíram mais de R$ 2,3 bilhões em relação ao exercício anterior. Nesse aspecto, é interessante observar que esses recursos se referem às transferências emergenciais da União para o enfrentamento da pandemia de Covid-19.

3. RECEITAS E DESPESAS POR NATUREZA

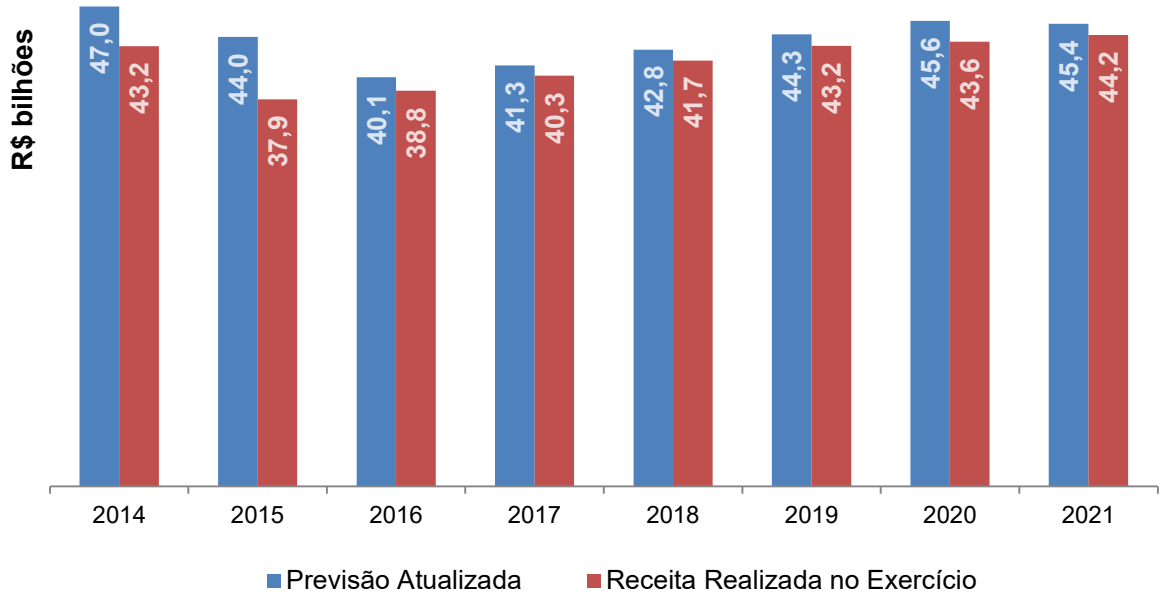
A seguir, é descrito o comportamento das receitas e despesas, considerando a previsão orçamentária e o valor efetivamente realizado no decorrer da série histórica (2014 a 2021).

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 2021, o estado arrecadou R$ 44,2 bilhões em receitas públicas, o que corresponde a um aumento real de 1,5% em relação ao ano anterior. Esse crescimento foi suficiente para alçar a arrecadação estadual ao maior patamar desde 2014.

Gráfico 7 – Receita orçamentária prevista x receita realizada

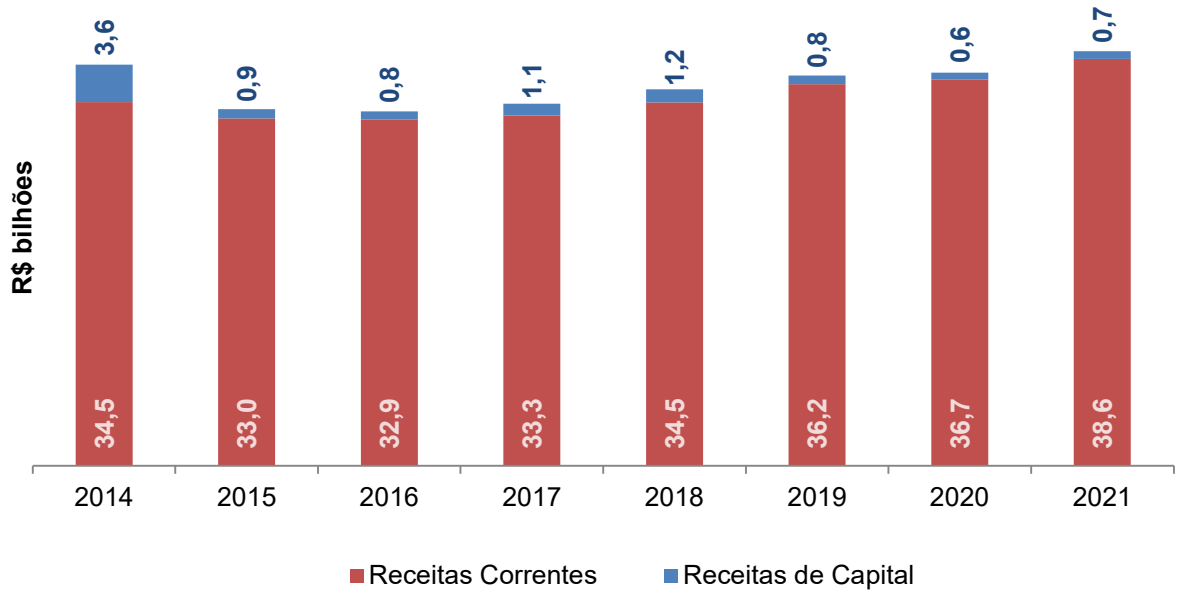


Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2014 – 2021.

Ademais, em 2021, a arrecadação do estado correspondeu a 97,6% das receitas previstas para o exercício. Nesse sentido, vale destacar que a previsão das receitas nos seis 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 intraorçamentárias.[15] As receitas de capital, compostas principalmente por operações de crédito e convênios, alcançaram R$ 0,7 bilhões em 2021, o que representa estabilidade em relação à sua participação no total de receitas (1,8%) quando comparadas aos R$ 0,6 bilhões do ano anterior (1,7% do total). Esses montantes ainda estão bem abaixo dos R$ 3,6 bilhões captados em 2014 (9,4% das receitas daquele ano).

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



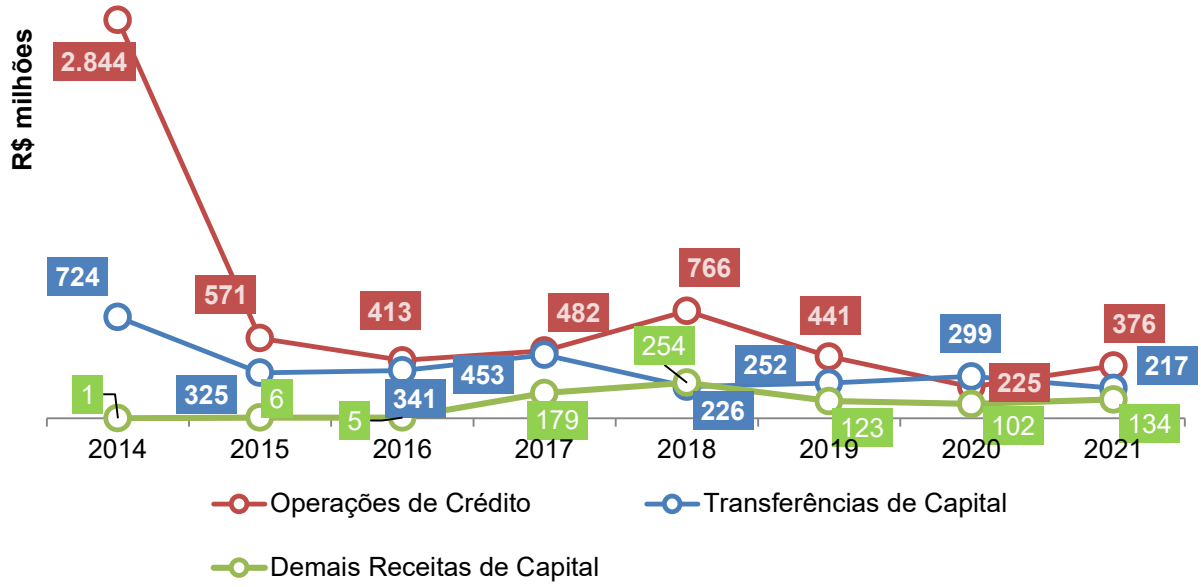
Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2014 – 2021.

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 2021, as operações de crédito realizadas pelo estado de Pernambuco apresentaram um incremento de 66,8% em relação ao exercício anterior, que foi o menor valor da série estudada. Com isso, as operações de crédito voltaram a superar as transferências de capital, que caíram 27,5% entre 2020 e 2021 e atingiram o patamar mais baixo do período.

[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.

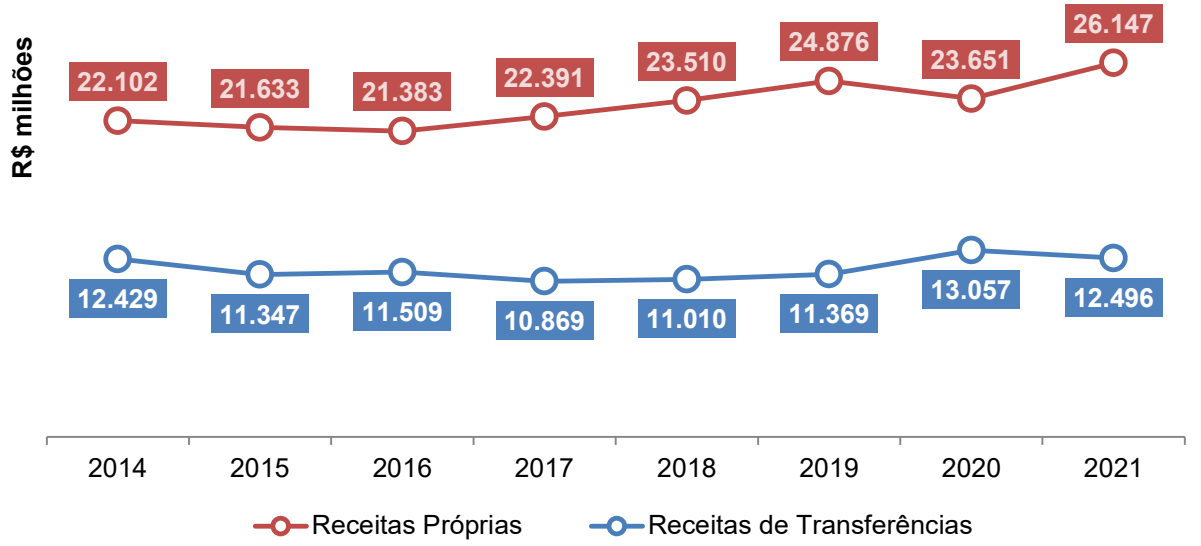
Gráfico 9 – Receitas de Capital por origem



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2014 a 2021.

As receitas correntes, por outro lado, têm apresentado um crescimento contínuo desde 2016. Há que se destacar, no entanto, que o crescimento em 2021 se deu em razão do aumento de 10,6% das receitas próprias, mais do que compensando a queda nas transferências recebidas (-4,3%), que ainda refletem a ajuda federal motivada pelos impactos adversos da pandemia de Covid-19 sobre a capacidade de arrecadação dos estados.

Gráfico 10 – Receitas Correntes por origem

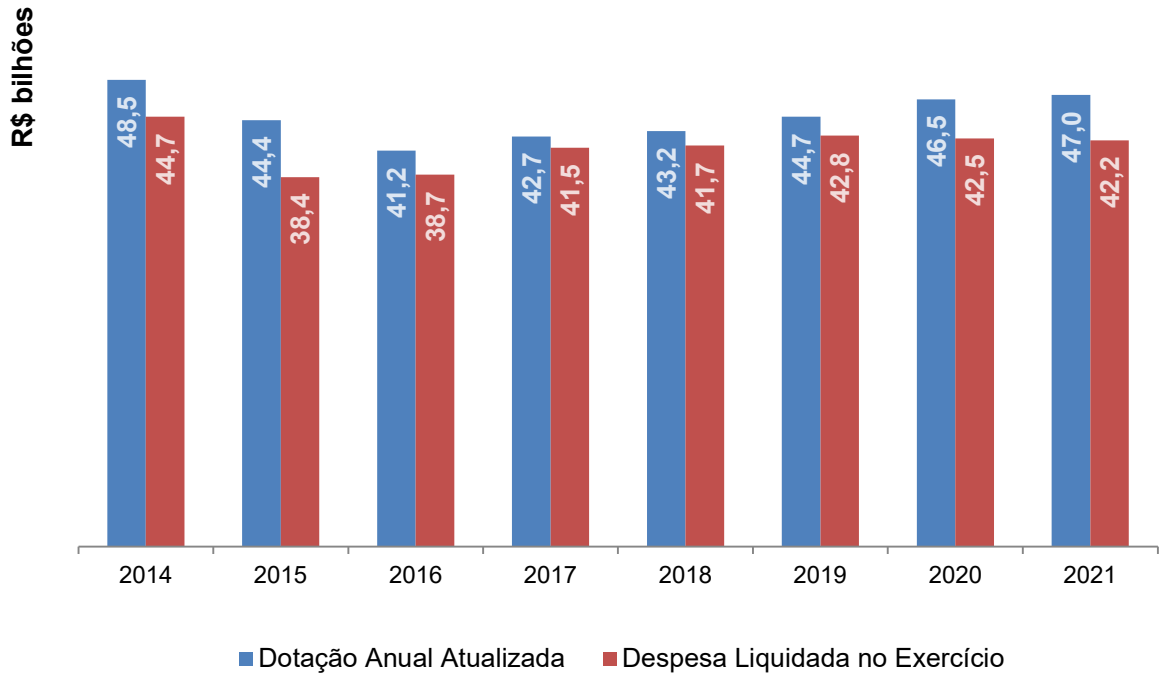


Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2014 a 2021.

3.2 Despesas

No exercício de 2021, o estado liquidou cerca de R$ 42,2 bilhões, uma queda real de 0,5% em comparação com o valor liquidado no exercício de 2020. Além disso, a liquidação em 2021 alcançou 89,9% das despesas projetadas[16] para o exercício.

Gráfico 11 – Dotação anual atualizada x despesa liquidada



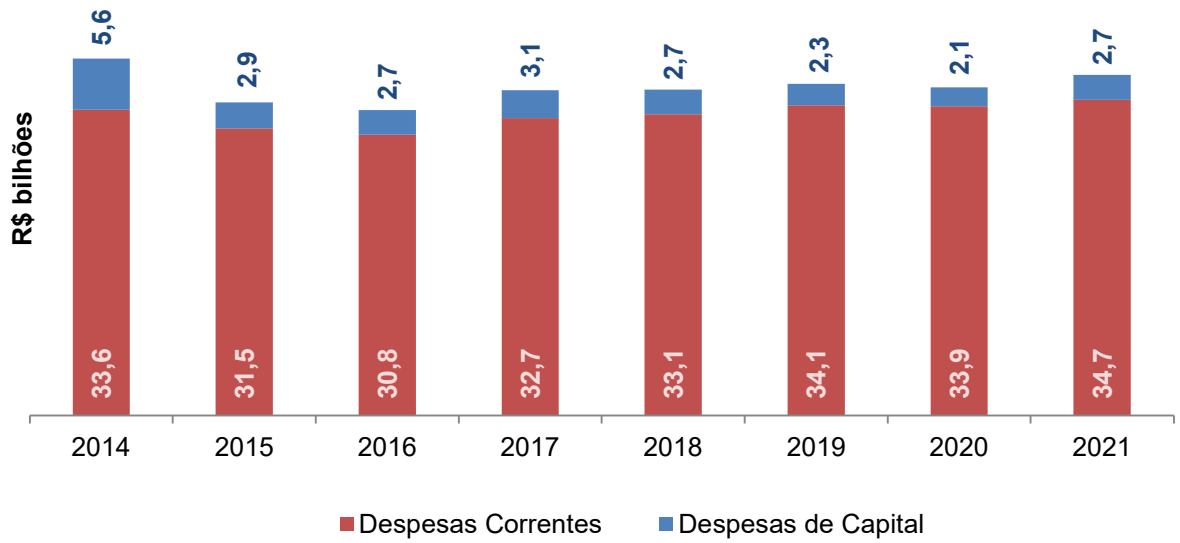
Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2014 – 2021.

O gráfico a seguir segmenta a análise por grupo de despesa, excluindo-se as despesas intraorçamentárias.[17] Ele revela que, em 2021, os dispêndios de capital inverteram a tendência de queda verificada no triênio anterior ao crescerem 30,7% frente a 2020 e culminarem em R$ 2,7 bilhões. As despesas correntes também apresentaram acréscimo, mas em magnitude bem inferior (2,2% em relação ao ano anterior), totalizando R$ 34,7 bilhões.

[16] 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.

[17] 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.

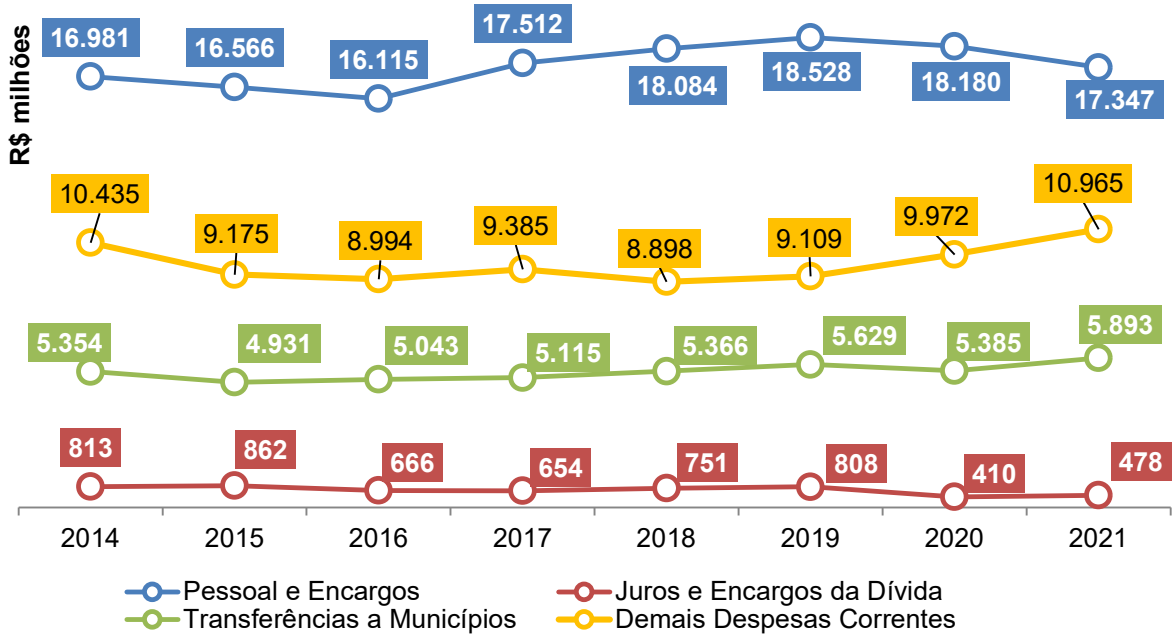
Gráfico 12 – Evolução das despesas correntes e de capital



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2014 – 2021.

O crescimento pouco relevante das Despesas Correntes em 2021 pode ser reflexo da redução real nos gastos com Pessoal e Encargos (4,6%), uma vez que os demais grupos experimentaram elevação frente a 2020 (Juros e Encargos da Dívida: 16,7%; Transferências a Municípios: 9,4%; demais despesas correntes: 10,0%).

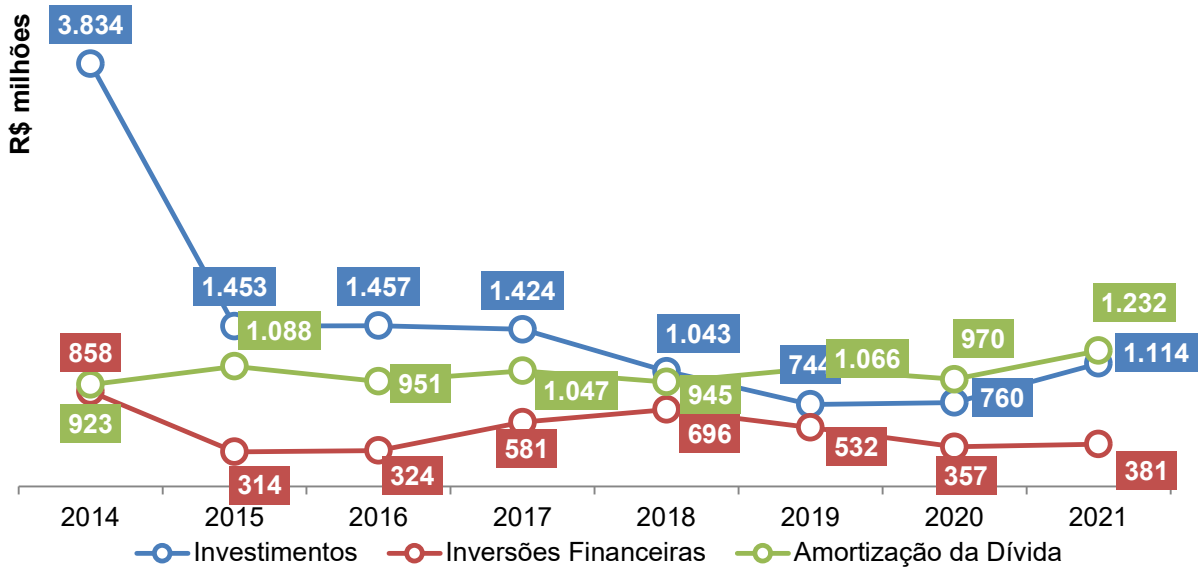
Gráfico 13 – Despesas correntes por grupo de natureza de despesa



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2014 – 2021.

Na sequência, o gráfico abaixo 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 2015, que se estende até os dias atuais.

Gráfico 14 – Despesas de capital por grupo de natureza de despesa



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2014 – 2021.

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.

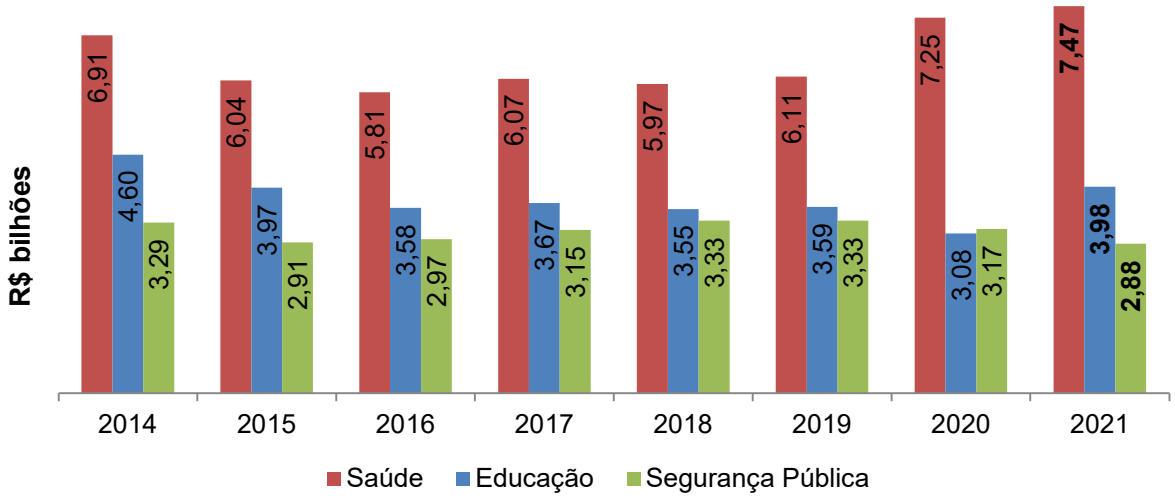
O uso dessa classificação é obrigatório no âmbito dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público. A atual classificação, que vale para os três níveis de governo, foi instituída pela Portaria nº 42/1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão.[18]

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.

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



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2014 – 2021.

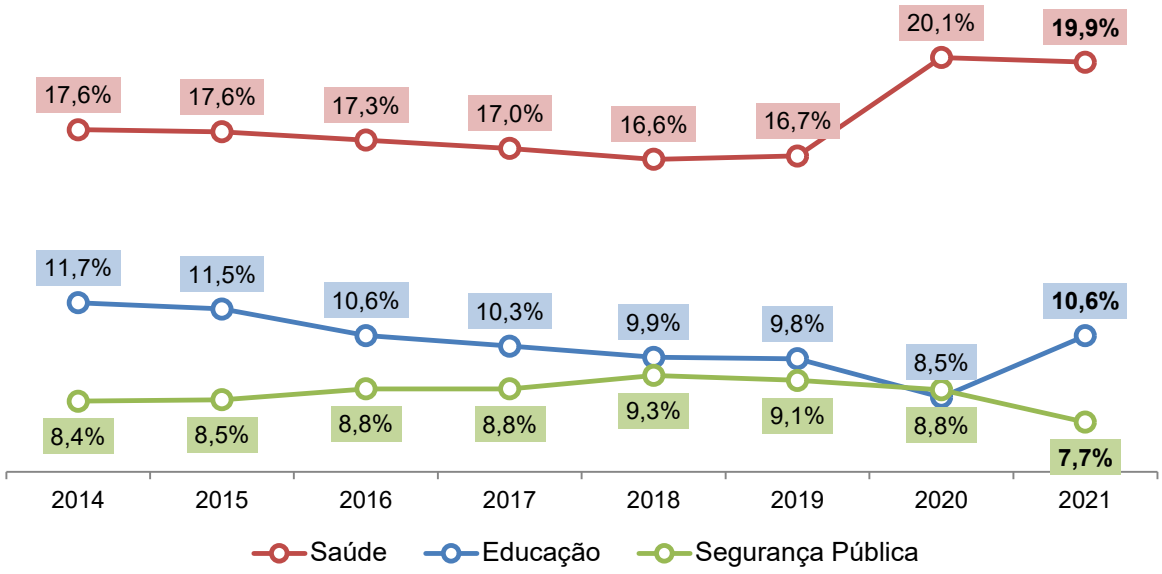
[18] Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/>. Acesso em 25 jan. 2022.

O gráfico ilustra os efeitos da pandemia de Covid-19 sobre a repartição dos gastos públicos em 2020 e 2021. Nota-se que os gastos com Saúde atingiram o maior valor, em termos reais, dos últimos oito anos, tendo aumentado 3,1% em relação a 2020. Na mesma linha, as despesas com Educação cresceram 29,4% em decorrência do retorno das aulas presencias. Por outro lado, Segurança Pública reduziu -9,0%, ainda, em virtude das políticas de distanciamento social.

As despesas totais liquidadas em 2021, em todas as funções do orçamento, exceto despesas intraorçamentárias,[19] somaram R$ 37,49 bilhões; patamar 3,9% superior, em termos reais, ao total liquidado em 2020.

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

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



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2014 – 2021.

Observa-se que apenas a função Educação apresentou crescimento na participação das despesas totais do governo no período, saindo de 8,5% em 2020 para 10,6% em 2021. Já os gastos com a função Segurança Pública caíram de 8,8%

[19] 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.

para 7,7% no mesmo período. Seguindo o mesmo caminho, a função saúde sofreu redução nos seus dispêndios, de 20,1% para 19,9%.

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 sequente.

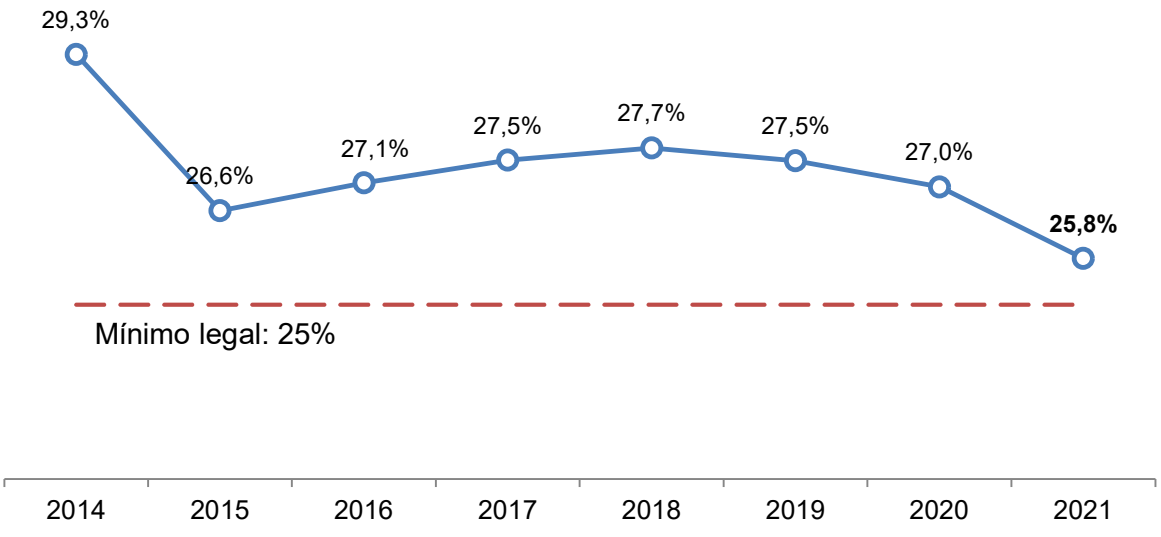
4.1 Cumprimento dos Mínimos Legais com Educação e Saúde

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 25,8% 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), 2014 – 2021.

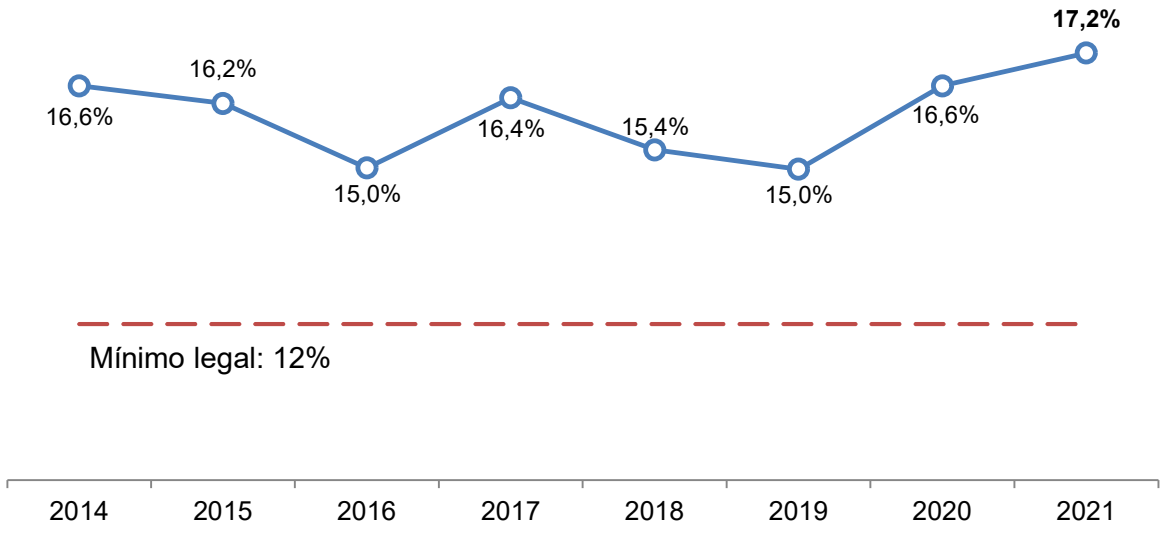
De modo semelhante, o artigo 6º da Lei Complementar Federal nº 141/2012

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 2021, o valor registrado foi de 17,2%.

Gráfico 18 – Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2014 – 2021.

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 se manteve bem abaixo dos limites estabelecidos para despesa com pessoal. Esse resultado pode ser visualizado na tabela abaixo:

Tabela 2 – Desp. com pessoal do Poder Executivo, 3º quad. de 2021 R$ milhares

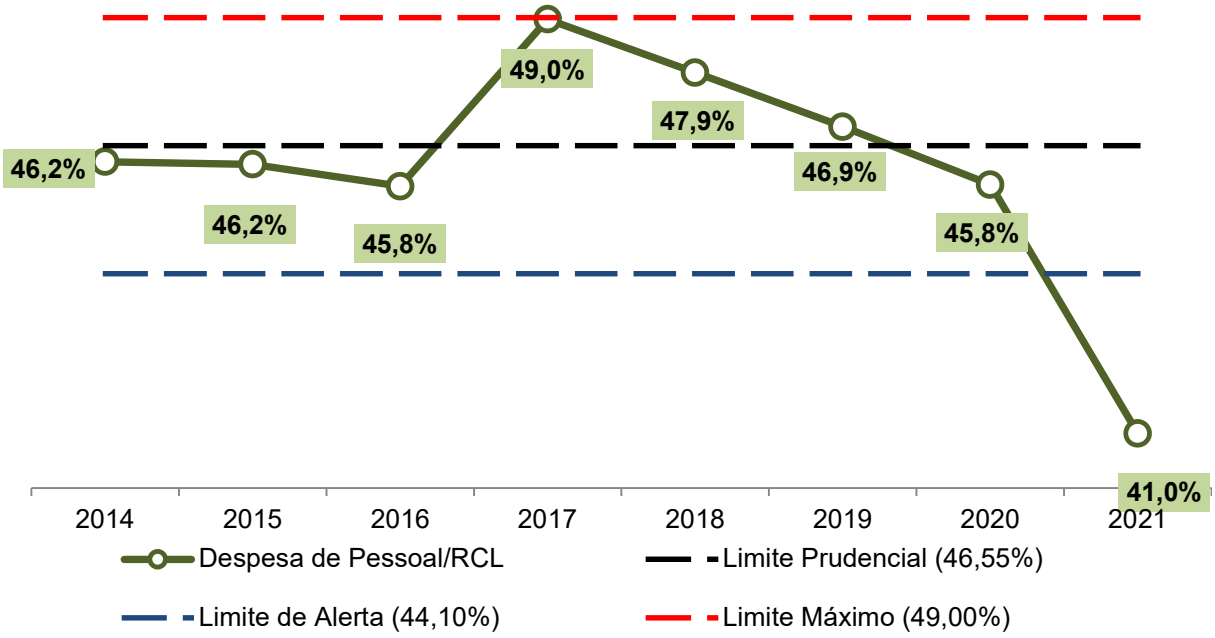
Despesa com pessoal - Poder Executivo	Valor	Percentual sobre a RCL
Despesa total com pessoal para fins de apuração do limite da LRF	**12.858.764**	**41,04%**
Limite de Alerta	13.818.799	44,10%
Limite Prudencial	14.586.511	46,55%
Limite Máximo	15.354.222	49,00%

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal, 3º quadrimestre de 2021.

Conforme visto acima, a despesa total com pessoal encontra-se R$ 1,7 bilhão abaixo do limite prudencial e R$ 2,4 bilhões abaixo do limite máximo estabelecidos na LRF.

Como pode ser observado no gráfico a seguir, o indicador da despesa com pessoal do Poder Executivo encontra-se bastante abaixo do limite prudencial.

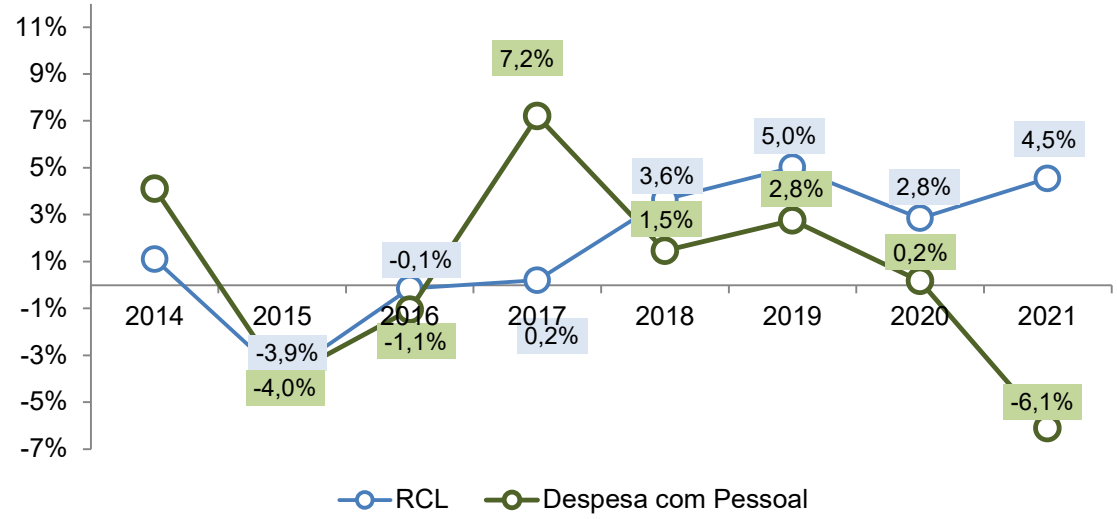
Gráfico 19 – Evolução da relação despesas com pessoal / RCL



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal (3º quadrimestre), 2014 – 2021.

É possível notar que, o indicador de despesas com pessoal tem sido reduzido nos últimos quatro 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), 2014 – 2021.

É possível verificar que a RCL vem crescendo de forma mais acentuada que a

despesa com pessoal nos últimos quatro anos. Esses resultados possibilitaram a redução gradativa da discrepância gerada no ano de 2017, quando a despesa com pessoal subiu 7,2% 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)[20] – Exercício 2022 - do Tesouro Nacional:

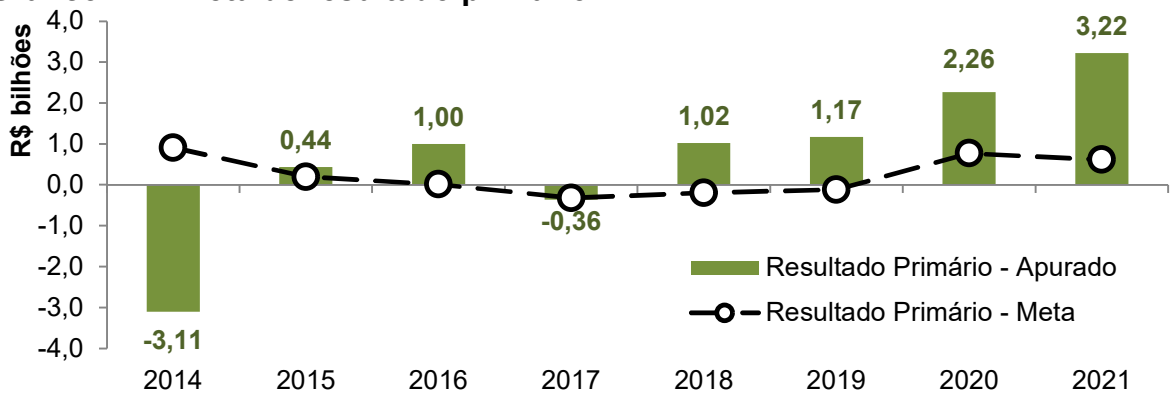
> As metas fiscais são o elo entre o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento. Dessa forma, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes 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.

Gráfico 21 – Meta de resultado primário



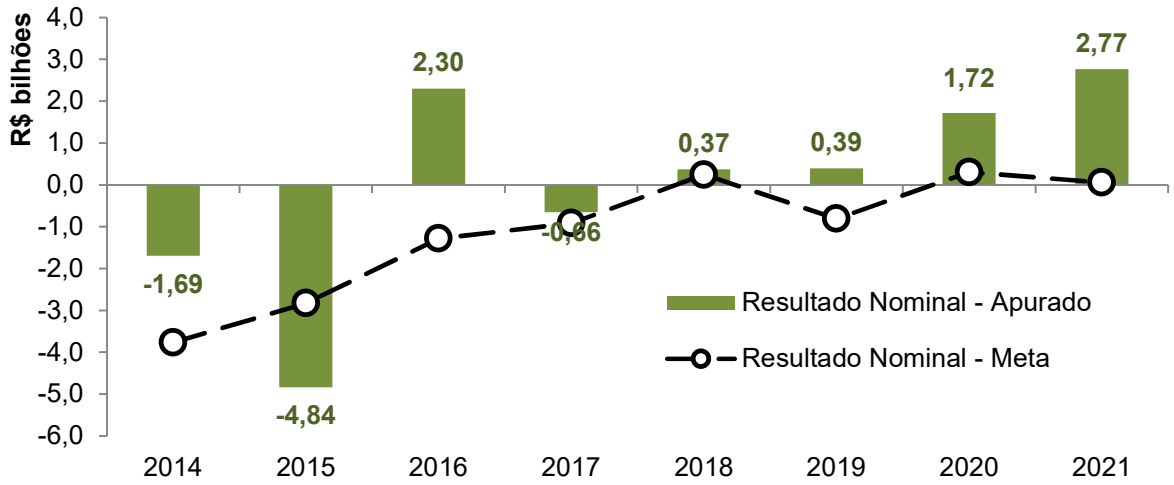
Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2014 – 2021.

[20] Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:40050>. Acesso em 26 jan. 2022.

Como é possível constatar, o resultado apurado no exercício de 2021 encontra-se acima da meta estipulada. O estado apresentou superávit primário de R$ 3,22 bilhões, ao passo que a meta estipulada na LDO previa um superávit de R$ 613 milhões.

O gráfico seguinte compara o resultado nominal obtido ao final de cada ano com a respectiva meta estipulada, entre 2014 e 2021:

Gráfico 22 – Meta e apuração de resultado nominal



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2014 – 2021.
* 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 nominal de R$ 2,77 bilhões em 2021, o que aponta para uma redução da dívida estadual. Considerando que a meta estabelecida para o exercício era de um superávit de até R$ 60,8 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.

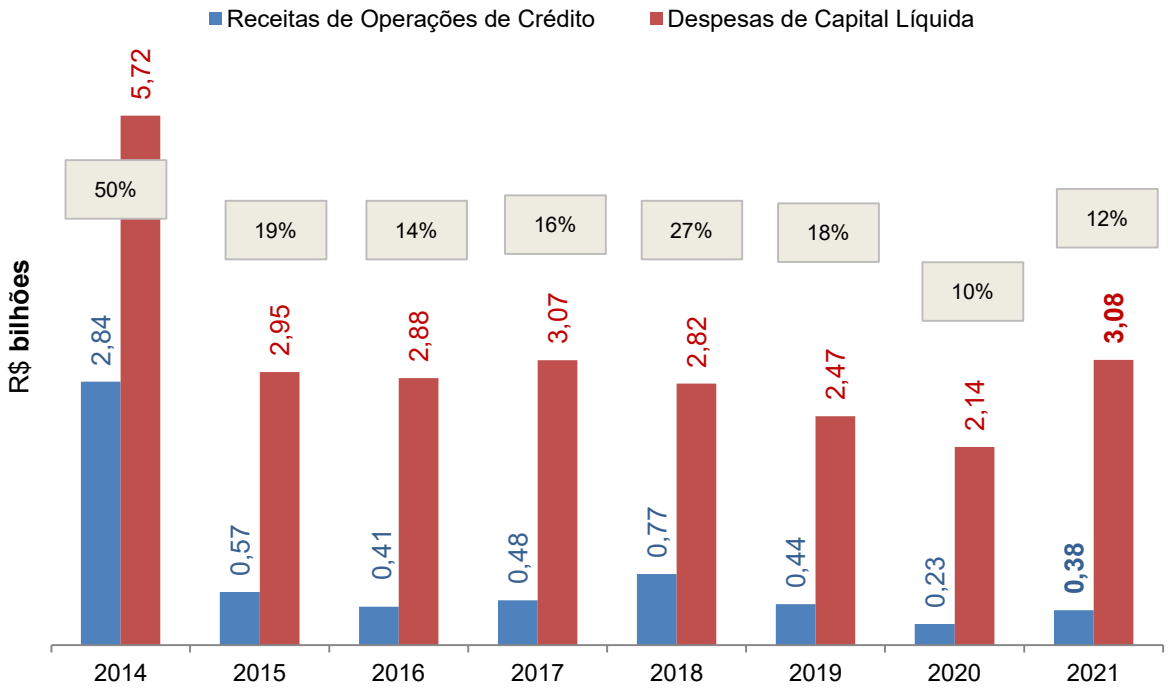
A consequência dessa vedação de operações de crédito para pagar juros é que se torna necessário gerar resultado primário capaz de pagar o montante de juros da dívida a cada período. O MDF conclui que "é precisamente por essa razão que a regra é conhecida na literatura internacional como *'regra de ouro'*, 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 2014 e 2021.

Gráfico 23 – Verificação do cumprimento da Regra de Ouro



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2014 – 2021.

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 da série temporal estudada.

O maior valor proporcional de receitas de operações de crédito foi registrado no ano de 2014, quando correspondeu a aproximadamente 50% das despesas de capital. No ano de 2021, essa proporção voltou a crescer e atingiu 12%. Isso indica que o estado tornou a captar recursos por meio de operações de crédito para financiar seus investimentos. Nesse sentido, as receitas de operações de crédito saíram de R$ 204,7 milhões em 2020 para R$ 375,7 milhões em 2021, ou seja, o aumento de 83,6%.

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).

Contudo, somente os servidores efetivos que ingressaram no serviço público estadual após o dia 31 de março 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).

Os demonstrativos também trazem dados do Sistema de Proteção Social (SPSM) dos Militares, criado em 2019, instituído por determinação da Emenda à Constituição Federal nº 103/2019 e da Lei Federal nº 13.954/2019.

Para contabilizar corretamente as informações financeiras de cada 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 dos segurados que não podem participar do Funaprev. Para os militares, em novembro de 2021, foi criado o Fundo de Proteção Social dos Militares do Estado de Pernambuco - FPSM-PE.

Nos demonstrativos de resultado do RPPS constantes do RREO, as informações

do novo regime dos servidores civis, 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 e os dados do SPSM estão disponíveis separadamente.

8.1 Plano Previdenciário

As receitas que integram o plano previdenciário e foram arrecadadas em 2021 são formadas, principalmente, pela contribuição dos servidores que tomaram posse a partir de 1º de abril de 2020 e pela contribuição patronal do estado.[21]

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$ 40,7 milhões, 129,0% a mais que os R$ 17,7 milhões de 2020, atualizados pela inflação. A tabela seguinte resume essas informações:

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

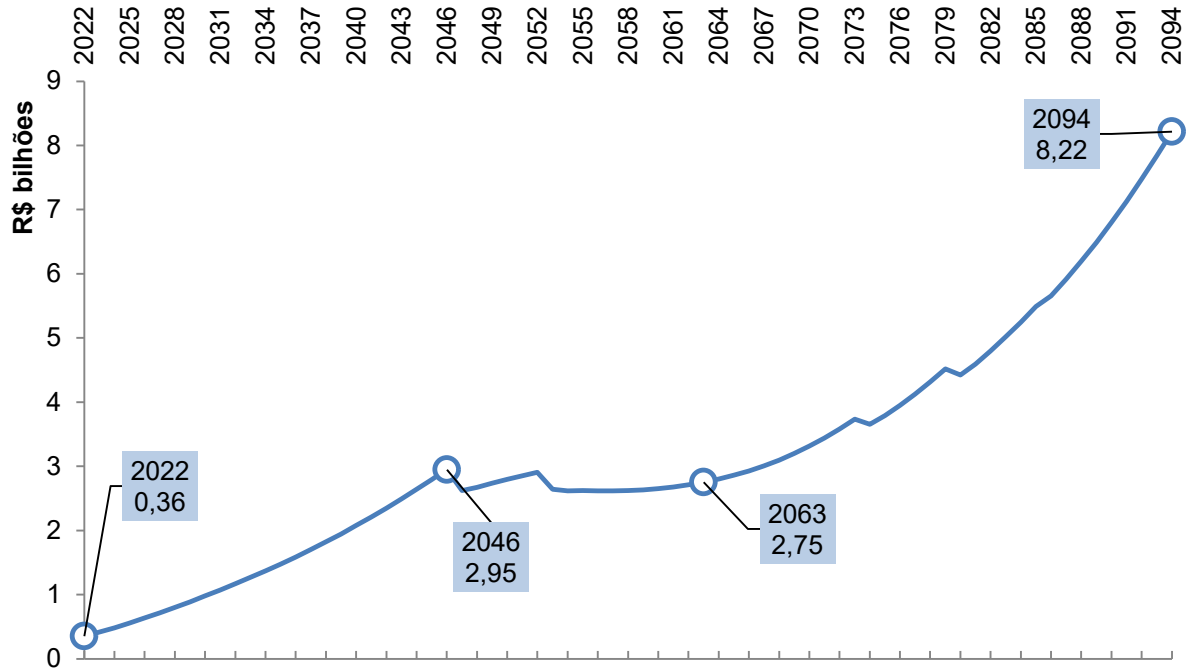
Registro Contábil	Valor
Receitas de contribuições dos segurados – Servidores Ativos (I)	19.283
Receitas de contribuições patronais (II)	19.212
Receitas patrimoniais (III)	2.210
Receita Total (IV = I+II+III)	**40.705**
Despesas com aposentadorias (V)	0
Outras despesas previdenciárias (VI)	0
Despesa Total (VII = V + VI)	**0**
Resultado previdenciário (IV + VII)	**40.705**

Fonte: Relatório Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre) de 2021.

Quanto à avaliação atuarial, a projeção demonstra um fundo superavitário ao longo dos anos:

[21] 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.

Gráfico 24 – Avaliação atuarial do RPPS – plano previdenciário



Fonte: Relatório Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre) de 2021.

Destaca-se que a previsão do resultado de aproximadamente R$ 360 milhões parece considerar que a massa de segurados do plano previdenciário crescerá rapidamente em 2022.

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.

Contudo, segundo a Portaria MTP nº 905/2021, a adesão ao plano de benefício de entidade de previdência complementar pode ocorrer até o dia 30 de junho de 2022.

8.2 Plano Financeiro

Em Em relação ao resultado previdenciário do plano financeiro, no período de 2018 a 2021, verifica-se um significativo déficit. Em 2021, o resultado foi de R$ 2,2 bilhões negativos, apurado da seguinte forma:

Tabela 4 – Resultado previdenciário do RPPS – plano financeiro (R$ em milhões)

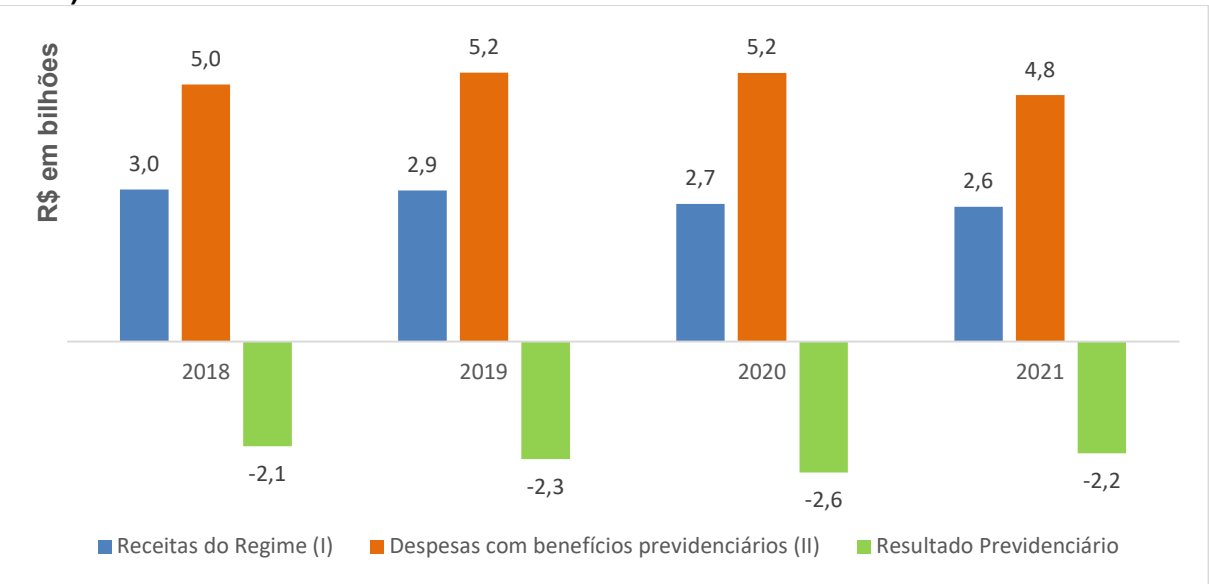
Registro Contábil	Valor
Receitas de contribuições dos segurados – Servidores Ativos (I)	816
Receitas de contribuições dos segurados – Servidores Inativos (II)	126
Receitas de contribuições dos segurados – Pensionistas (III)	54
Receitas de contribuições patronais (IV)	1.586
Outras receitas (V)	46
Receita Total (VI = I+II+III+IV+V)	**2.628**
Despesas com aposentadorias (VII)	3.725
Despesas com pensões (VIII)	1.086
Outras despesas previdenciárias (IX)	3
Despesa Total (X = V + VI)	**4.814**
Resultado previdenciário (+ VII)	**-2.186**

Fonte: Relatório Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre) de 2021.

A tabela acima demonstra que as receitas do regime foram suficientes para cobrir apenas 54,6% das despesas previdenciárias. Ou seja, o Tesouro Estadual teve que cobrir 45,4% das aposentadorias e pensões por falta de recursos do sistema previdenciário.

Os resultados dos últimos quatro anos podem ser observado no gráfico sequente:

Gráfico 25 – Resultados previdenciários do RPPS – plano financeiro (2018 a 2021)



Fonte: LDO 2022 e Relatório Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre) de 2021.

Dos últimos exercícios, destaca-se a redução do déficit em 2021, que pode ser explicada pela redução real das despesas, que ocorreu por conta da inflação de mais

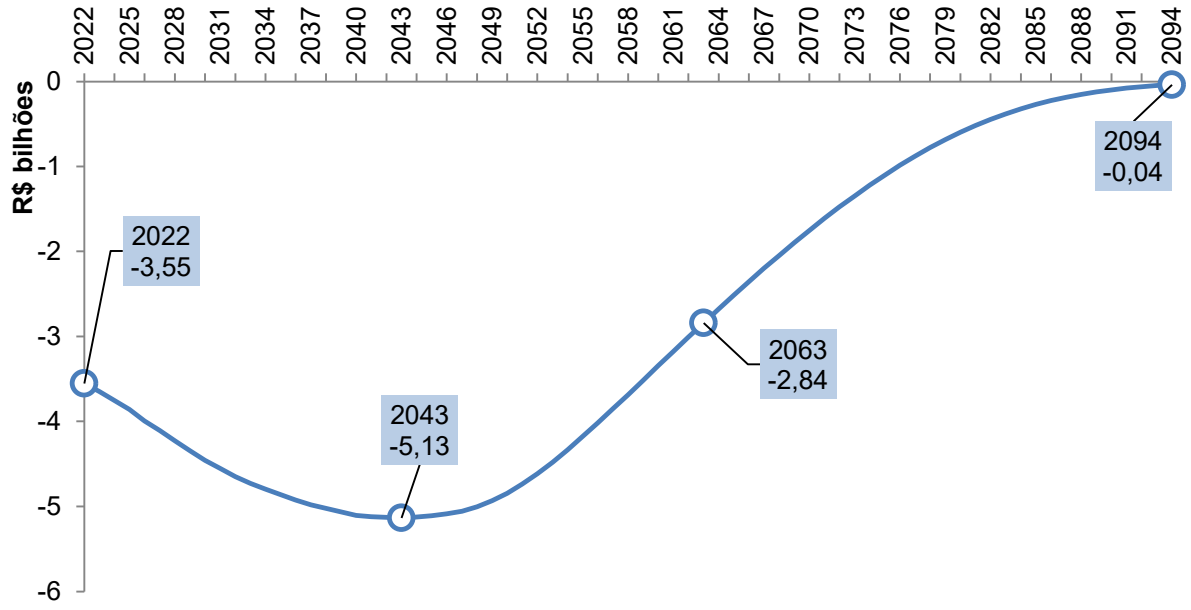
de 10% em 2021, somada a ausência de reajuste dos benefícios para a parte dos aposentados e pensionistas que depende da decisão governamental para ter o valor do benefício atualizado.

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.

A 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 26 – Projeção atuarial do plano financeiro do RPPS – 2022 a 2094



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2021.

Analisando o gráfico acima, nota-se que há previsão para crescimento do déficit nos próximos anos, atingindo, em 2043, o maior valor da série: R$ 5,13 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 continuamente até 2043.

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.

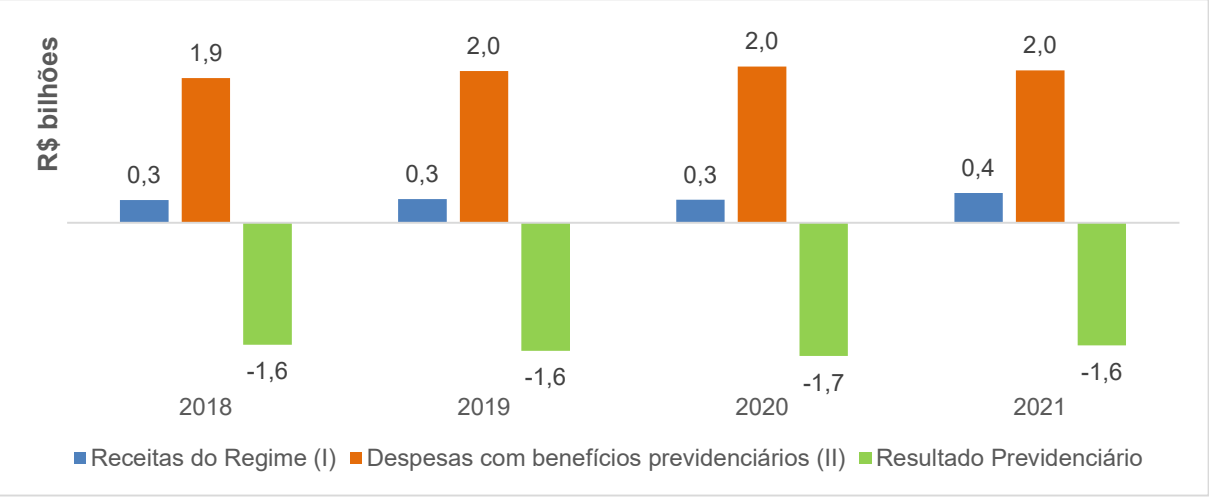
Destaca-se, por fim, que o déficit projetado para 2022 (R$ 3,5 bilhões) é 62,5% pior que o registrado em 2021 (R$ 2,2 bilhões). Assim, ao menos para 2022, a projeção parece ter baixa aderência à realidade.

8.3 Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM)

O Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM) foi instituído por determinação da Emenda à Constituição Federal nº 103/2019 e da Lei Federal nº 13.954/2019 e suas principais fontes de receita advêm das contribuições dos segurados ativos, inativos e pensionistas, que ajudam a custear as despesas decorrentes da concessão de benefícios do regime.

Nos últimos quatro anos, o déficit vem apresentando valores quase constantes (considerando-se a inflação), destacando-se que, até 2019, os militares ainda faziam parte do RPPS do Estado de Pernambuco e passaram a ser segurados do SPSM a partir de 2020.

Gráfico 27 – Resultados previdenciários do RPPS/SPSM – militares (2018 a 2021)



Fonte: LDO 2022 e Relatório Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre) de 2021.

Observa-se, a partir do gráfico acima, que o déficit do SPSM vinha sendo cada vez mais negativo até 2020. Em 2021, apesar da leve melhora, do total de despesas do regime, 80,5% foram cobertas por aportes financeiros realizados com receitas não previdenciárias do Tesouro Estadual, percentual significativamente superior ao do Plano Financeiro dos Servidores Civis (45,4%). Assim, quase a totalidade dos gastos do SPSM foi custeada com recursos de fora do sistema, como os impostos, as taxas e as transferências constitucionais.

Por fim, destaca-se que, no Relatório Resumido de Execução Orçamentária, não foi publicada projeção atuarial para o SPSM.

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 assumidas[22] 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;
- 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 incluídos;[23]
- 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.[24]

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 n° 40/2001, expedida pelo Senado Federal para disciplinar a matéria, prevê que a dívida consolidada líquida dos estados não poderá exceder a duas vezes a RCL.[25]

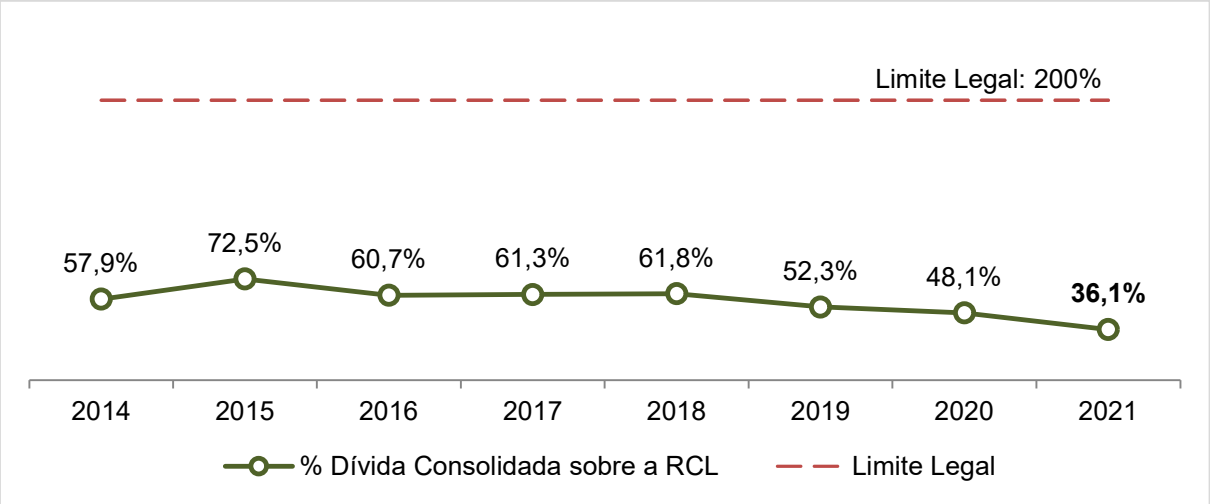
---

[22] LRF, art. 29, inciso I e § 3º. Resolução nº 40/2001, do SF, art. 1º §1º inciso III.
[23] LRF, art. 30, § 7º.
[24] Resolução nº 40 de 2001 do Senado Federal, art. 1º, § 1º, inciso V.
[25] Art. 3º, inciso I.

Em Pernambuco, ao final do exercício de 2021, a relação Dívida Consolidada Líquida/ RCL estava em 36,1%, 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 2014 e 2015, enquanto em 2016 houve uma queda. Já nos exercícios de 2017 e 2018, essa relação manteve-se relativamente estável. Em 2019, 2020 e 2021, contudo, o estado voltou a reduzir sua dívida, atingindo o menor patamar da série histórica. Destaca-se ainda que Pernambuco sempre esteve consideravelmente abaixo do limite legal.

Gráfico 28 – Evolução da relação Dívida Consolidada Líquida/ RCL



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2014 – 2021.

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.

Tabela 5 – Detalhamento da Dívida Consolidada Líquida R$ milhares

Item	2020	2021	Variação
DÍVIDA CONSOLIDADA (I)	17.186.973	16.953.181	-1,4%
Dívida Mobiliária	0	0	-
Dívida Contratual	16.756.313	16.637.383	-0,7%
Empréstimos	13.172.467	13.000.165	-1,3%

Item	2020	2021	Variação
Interna	3.903.307	3.743.183	-4,1%
Externa	9.269.160	9.256.982	-0,1%
Reestruturação da Dívida de Estados e Municípios	3.504.169	3.578.328	2,1%
Parcelamento e Renegociação de Dívidas	79.677	58.889	-26,1%
Precatórios	430.660	315.799	-26,7%
DEDUÇÕES (II)	4.105.500	5.627.571	37,1%
Disponibilidade de Caixa Bruta	4.833.401	6.286.778	30,1%
Demais Haveres Financeiros	174.494	352.159	101,8%
(-) Restos a Pagar Processados	902.395	1.011.367	12,1%
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA – DCL (III) = (I – II)	**13.081.473**	**11.325.611**	**-13,4%**
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL	27.221.876	31.336.170	15,1%
% DA DCL SOBRE A RCL (III/RCL)	**48,1%**	**36,1%**	**-24,8%**

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2021.

A Dívida Contratual oriunda de empréstimos diminuiu, em termos nominais, cerca de R$ 172,3 milhões (redução de 1,3%). Vale citar, ainda, que os empréstimos equivaliam, em 31 de dezembro de 2021, a 78,1% da dívida contratual, enquanto a Reestruturação da Dívida de Estados e Municípios e o Parcelamento e Renegociação de Dívidas representam, juntos, 21,9%.

Destaca-se ainda que as deduções da Dívida Consolidada apresentaram um acréscimo nominal de R$ 1,52 bilhão (equivalente a 37,1%) e os Restos a Pagar Processados apresentaram uma redução nominal de R$ 109,0 milhões (que corresponde a 12,1%).

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. 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 2021 e nos exercícios anteriores, desde 2014:

Tabela 6 – Restos a pagar processados R$ milhões

RP Processados	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
De exercícios anteriores	44,39	79,38	186,34	241,43	413,59	279,73	167,01	79,46
Do próprio exercício	495,71	1.289,57	1.328,91	1.576,55	1.547,72	837,51	766,82	895,26
Total	**540,10**	**1.368,96**	**1.515,25**	**1.817,99**	**1.961,31**	**1.117,24**	**933,83**	**974,72**

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2014-2021.

O valor dos restos a pagar processados do Poder Executivo cresceu de 2014 a 2018, indicando que pode ter havido dificuldades no pagamento das obrigações firmadas. No entanto, em 2019 e em 2020, observa-se redução nesse valor, tanto no saldo de exercícios anteriores como no saldo inscrito no próprio exercício. Já no encerramento de 2021, observa-se um crescimento das inscrições de empenhos em Restos a Pagar Processados (4,38%), especialmente causado pelas despesas do próprio exercício, cujas inscrições aumentaram 16,75%.

No tocante aos restos a pagar não processados, é importante frisar que, de 2014 a 2020, 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, o Poder Executivo deixou de inscrever os empenhos não liquidado e não pagos, independentemente da fase de execução da despesa.

Contudo, em 2021, o art. 11 do Decreto nº 51.623/2021 determinou que os saldos dos empenhos não liquidados poderiam ser inscritos em Restos a Pagar, desde que a despesa:

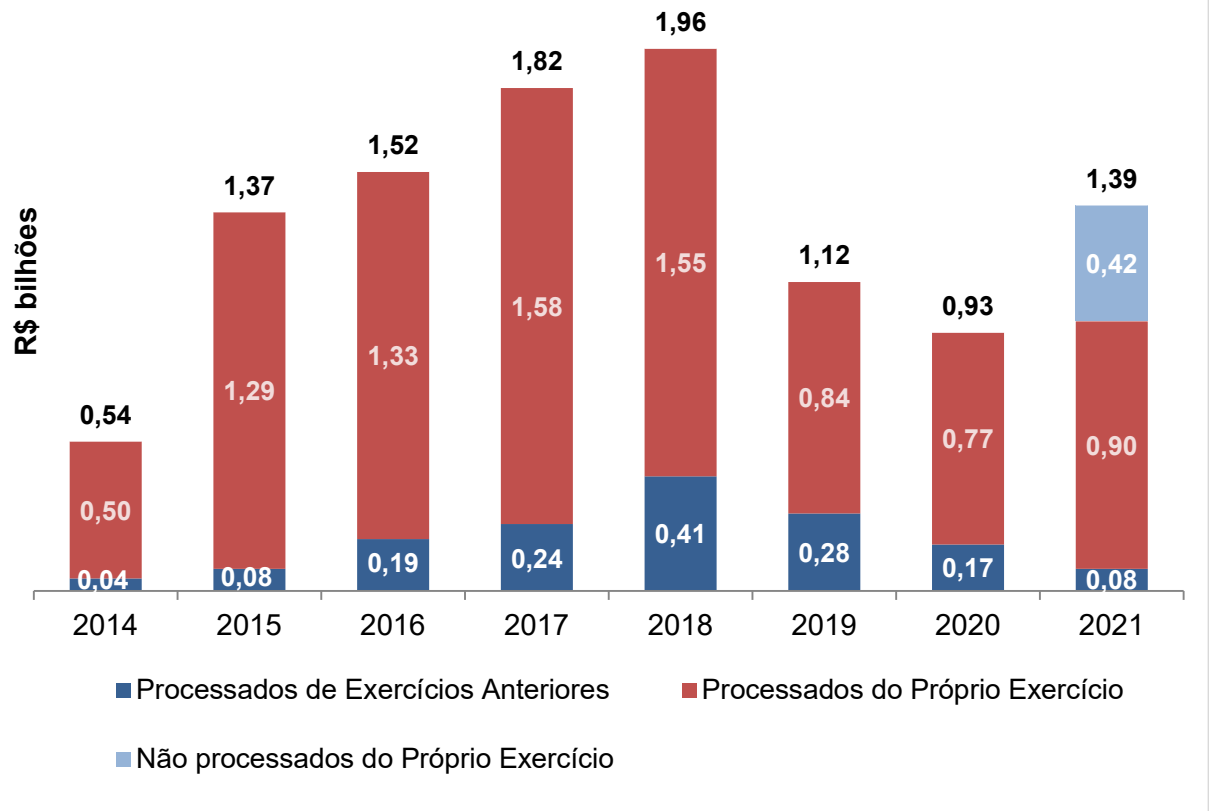
- Tivesse por objeto a aquisição de material do exterior que estivesse em processo de importação até o encerramento do exercício.
- Fosse relacionada a contratos de obras cujas medições tivessem ocorrido até 31 de dezembro de 2021.
- Tivesse por objeto material em fase de fabricação no País.

- Tivesse por finalidade a manutenção e o desenvolvimento do ensino.
- Tivesse por finalidade o fomento de atividades científicas e tecnológicas.
- Tivesse por finalidade a aplicação em ações e serviços públicos de saúde.

Com base nessa regra, o Governo inscreveu em Restos a Pagar não Processados o montante de R$ 418,4 milhões referentes a empenhos não liquidados, mas que satisfaziam os requisitos do Decreto de Encerramento do Exercício de 2021.

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 29 – Restos a Pagar ao final de cada exercício



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre dos exercícios de 2014 a 2021.

Percebe-se, no gráfico, que os valores de restos a pagar, inscritos em cada exercício, passaram por um período de seguidas expansões reais (2014-2018). Essa tendência foi descontinuada em 2019 e 2020. Em 2021, o crescimento real de 4,38% dos Restos a Pagar Processados adicionado à inscrição de R$ 418,4 milhões não processados, resultou num crescimento total de 49,18% dos restos a pagar inscritos ao fim do exercício.

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 exercício[26].

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, 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 sequente:

[26] Art. 55, inciso III, alínea "a", da LRF.

Tabela 7 – Disponibilidade Líquida de Caixa – Poder Executivo R$ bilhões

ITEM	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Recursos Vinculados	2,69	2,10	2,02	1,50	2,76	1,87	1,55	2,32
Recursos Não Vinculados	-1,37	-1,54	-0,88	-1,36	-2,58	-0,88	0,63	0,91
TOTAL	**1,32**	**0,56**	**1,15**	**0,14**	**0,18**	**0,99**	**2,18**	**3,23**

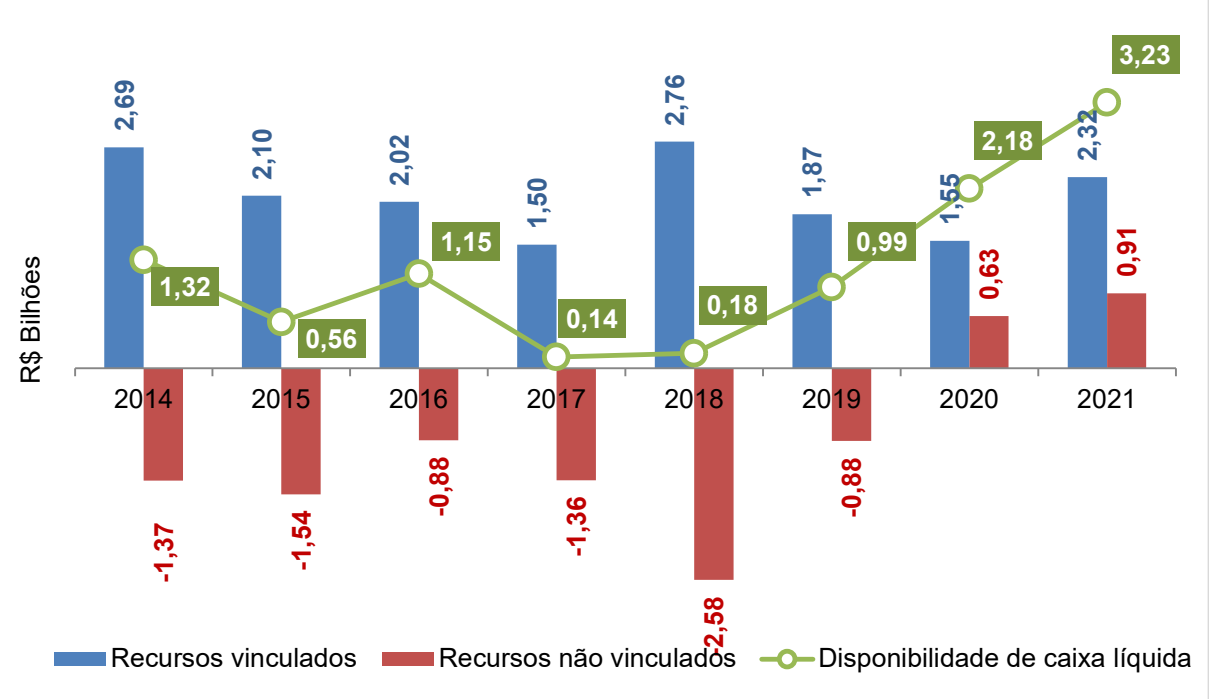
Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2014 - 2021.

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 2014. A classificação "recursos não vinculados", por sua vez, apresentou em 2020, pela primeira vez na série, um valor positivo: R$ 633,6 milhões. O saldo em 2021 foi ainda melhor: R$ 909,8 milhões, um crescimento real de 43,6%.

A disponibilidade de caixa líquida descrita no campo "total" advém do confronto entre "recursos vinculados" e "recursos não vinculados" e apresentou valores positivos em todo o período analisado. Vale observar que o maior saldo registrado ocorreu em 2021 e o menor saldo ocorreu em 2017.

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

Gráfico 30 – Disponibilidade de caixa líquida



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2014-2021.

A disponibilidade líquida de caixa de 2021 é a maior já registrada na série

histórica observada, depois de atingir, em 2017, seu menor valor. A melhora ocorreu tanto nos recursos não vinculados quanto nos vinculados.

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 despesas[27]:

[27] 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.

Tabela 8 – Despesas de PPP R$ milhares

Despesas de PPP	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Praia do Paiva	5.856	4.446	3.936	4.360	4.865	5.269
Total das Despesas	5.856	4.446	3.936	4.360	4.865	5.269
PPP a Contratar	0	0	0	0	0	0
RCL[28]	27.238.979	31.342.388	31.536.745	31.732.308	31.929.084	32.127.080
Total das despesas/RCL	**0,02%**	**0,01%**	**0,01%**	**0,01%**	**0,02%**	**0,02%**

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – 6º bimestre 2021.

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

[28] 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.