CONSULTORIA
LEGISLATIVA
ALEPE

GESTÃO FISCAL

BOLETIM

Exercício 2022

Assembleia Legislativa
do Estado de Pernambuco

BOLETIM Nº 1 DE 2023

GESTÃO FISCAL

Boletim sobre a gestão orçamentária e fiscal do Governo do Estado de Pernambuco – Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2022 e Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2022.

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 16
4. DESPESAS COM SAÚDE, EDUCAÇÃO E SEGURANÇA PÚBLICA 20
4.1 Cumprimento dos Mínimos Legais com Educação e Saúde 22
5. DESPESAS COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO 25
6. CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS 28
7. CUMPRIMENTO DA REGRA DE OURO 31
8. PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO ESTADO 33
8.1 Plano Previdenciário 34
8.2 Plano Financeiro 35
8.3 Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM) 38
9. DÍVIDA PÚBLICA 40
9.1 Dívida Consolidada Líquida 40
9.2 Restos a Pagar do Poder Executivo 42
9.3 Disponibilidade de Caixa 45
9.4 Parcerias Público-Privadas (PPP) 48

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 2022 e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do terceiro quadrimestre de 2022. 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 2015 até 2022, 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 2022, 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.

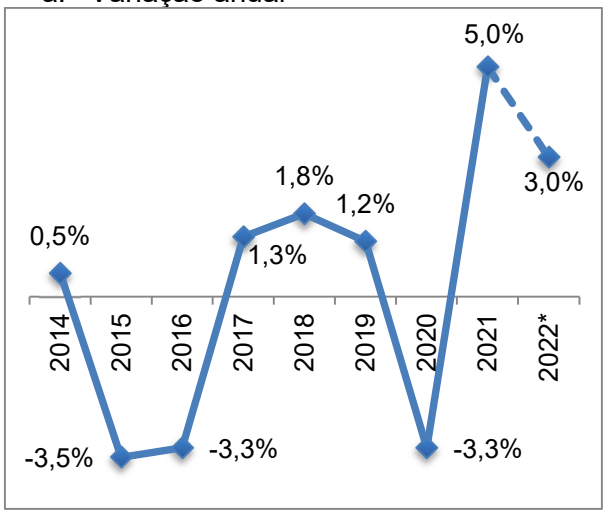
O ano de 2022 marcou a retomada mais ampla da normalidade social após o ápice da pandemia de Covid-19 no biênio 2020 e 2021. O combate a essa enfermidade exigiu de pessoas e governos a adoção de medidas que afetaram a atividade econômica dos países ao redor do mundo.

O Brasil também sofreu, de forma intensa, os efeitos dessa pandemia, que, além de abreviar a vida de milhares de brasileiros, provocou reflexos econômicos negativos, sintetizados na queda de 3,3% do PIB registrada em 2020. O ano de 2021, por sua vez, representou uma recuperação da atividade econômica, com um crescimento de 5,0% do PIB nacional. Com isso, a economia do Brasil cresceu 1,5% no total do biênio em questão (2020-2021).

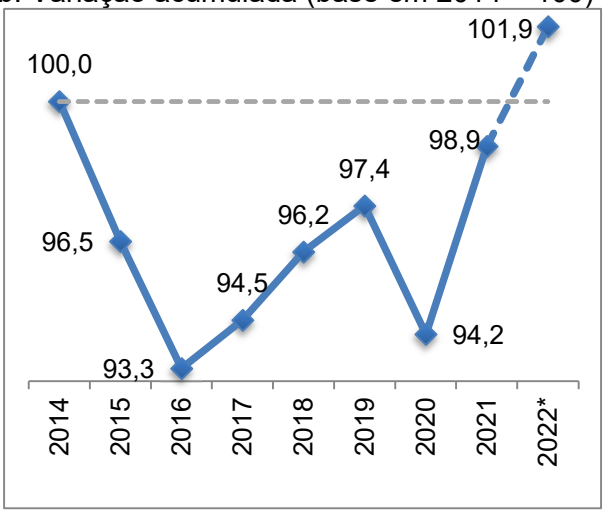
O ano de 2022 reforçou esse processo de recuperação, visto que há, entre os agentes econômicos, a expectativa[2] de que o crescimento desse parâmetro produtivo tenha sido em torno de 3,0%.

Gráfico 1 – Evolução do PIB

a. Variação anual



b. Variação acumulada (base em 2014 = 100)



Fonte: IBGE (2014 a 2021) e Relatório de Mercado Focus de 06/01/2023 (2022).
* Expectativas de mercado (Relatório Focus de 06/01/2023).

[2] De acordo com o calendário de divulgações do IBGE, o número oficial do PIB 2022 será divulgado apenas em 02/03/2023. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/calendario-de-divulgacoes-novoportal.html?mes=3&ano=2023. Acesso em 10 fev. 2023.

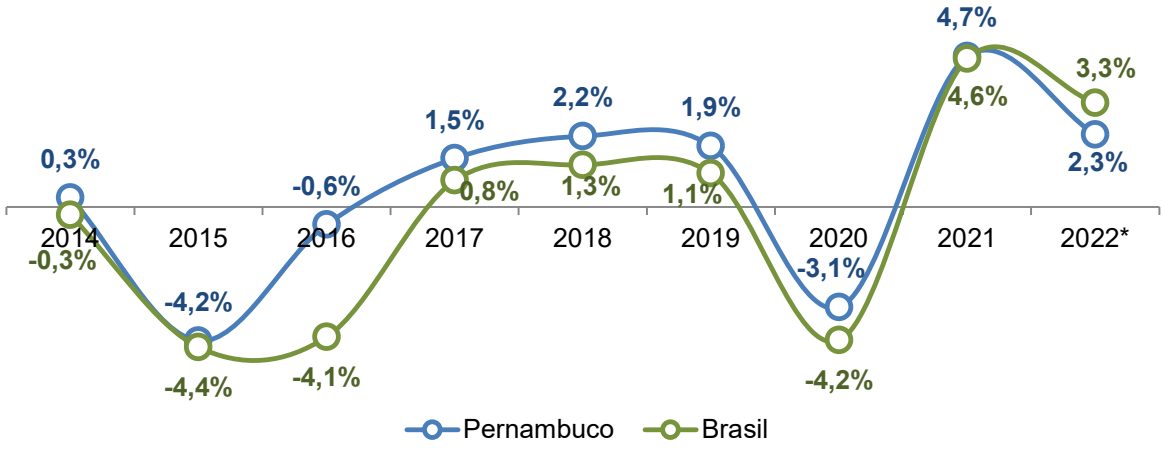
O primeiro gráfico acima mostra a rápida recuperação econômica observada em 2021 e em 2022, que registraram os maiores valores de crescimento anual de toda a série. Esse comportamento é consequência direta do início e da expansão da vacinação da população brasileira contra a doença, o que permitiu o abrandamento das medidas de restrição e retomada paulatina de setores produtivos.

Caso se confirme, essa evolução deve levar o país a um nível de produção superior ao de 2014 pela primeira vez em oito anos, como se observa no segundo gráfico. Ou seja, o crescimento observado nos últimos dois anos foi suficiente, não apenas para recuperar a atividade do período pandêmico, como para alcançar os níveis de atividade pré-crise econômica de 2015-2016.

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,[3] que, até novembro de 2022,[4] apontava elevação de 2,3%.

Gráfico 2 – Atividade econômica: Pernambuco x Brasil (IBC-PE e IBC-BR)



Fonte: Banco Central do Brasil (BCB).
* Comparação entre novembro de 2022 e novembro de 2021.

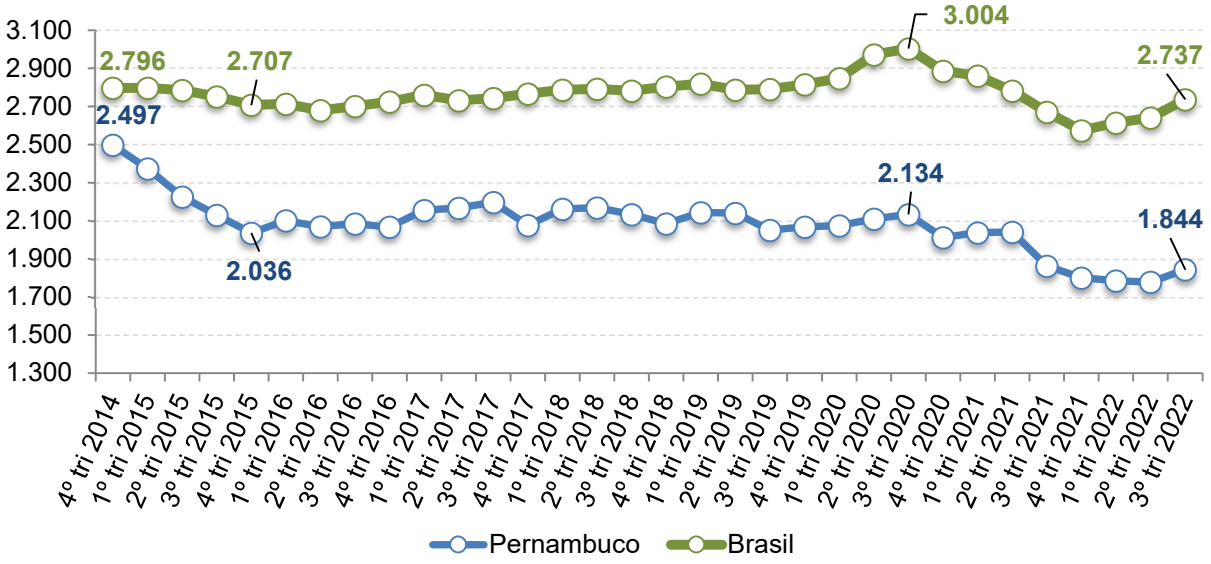
[3] Indicador mensal contemporâneo da atividade econômica nacional. Costuma ser considerado uma prévia do PIB e auxilia na definição da taxa básica de juros pela autoridade monetária.
[4] Os índices de dezembro de 2022 ainda não foram divulgados.

Observa-se, no gráfico acima, que a economia estadual, de fato, é bastante influenciada pelo comportamento nacional, com movimentos na mesma direção. No entanto, é interessante observar que o indicador estadual apresentou números superiores ao nacional em todos os anos da série, com exceção do dado parcial de 2022.

Cabe lembrar que o governo federal adotou um pacote de medidas, 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.[5]

Apesar do indicador de atividade econômica de Pernambuco ter demonstrado um comportamento superior ao nacional, o mesmo não é observado quando se analisa o rendimento médio do trabalhador. Conforme indica o gráfico seguinte, a renda média percebida pelo trabalhador pernambucano é consideravelmente inferior à média nacional e a diferença tem aumentado nos últimos anos.

Gráfico 3 – Rendimento médio real de todos os trabalhos – PE e Brasil (R$ 1,00)



Fonte: IBGE.

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

O gráfico acima mostra o rendimento médio real (valores de setembro de 2022) de todos os trabalhos, habitualmente recebido por mês, pelas pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência.

Observa-se que, apesar da recuperação econômica relatada anteriormente, a renda média do trabalhador pernambucano tem caído nos últimos anos. Ao final de 2014, o trabalhador local recebia em média R$ 2.497. Apenas um ano depois, ao final de 2015, esse valor já havia sido reduzido para R$ 2.036 (-18,4%) como efeito da crise econômica que se instalou naquele período.

A renda média do trabalhador Pernambucano ficou relativamente estável nos cinco anos subsequentes, tendo atingido R$ 2.134 ainda no início da pandemia, em 2020. Desde então, o valor recebido pelo trabalhador pernambucano reduziu-se consideravelmente, tendo atingido R$ 1.844 ao final de setembro de 2022, uma queda de quase R$ 300 ou de 13,6%.

Não só isso, nota-se que a diferença de rendimento do trabalhador pernambucano para a média nacional aumentou consideravelmente ao longo desses anos. No final de 2014 o trabalhador pernambucano recebia apenas R$ 300 a menos que a média nacional. Ao fim do 3º trimestre de 2022, entretanto, a diferença já se encontrava em quase R$ 900.

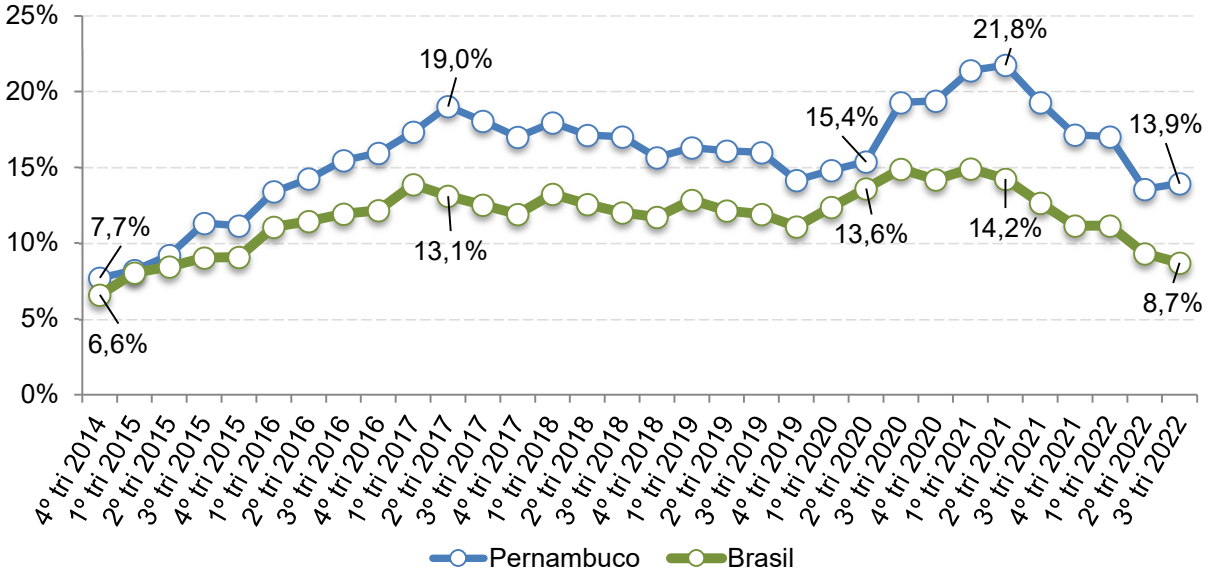
Assim, enquanto a média nacional já se encontra basicamente no mesmo nível registrado em 2014, o trabalhador Pernambucano recebe hoje aproximadamente R$ 650 a menos do que ele mesmo recebia oito anos atrás.

Nesse contexto do mercado de trabalho, cabe observar o comportamento da taxa de desemprego de Pernambuco em comparação com o cenário nacional. Como se verifica no gráfico seguinte, essa taxa também evidencia uma conjuntura recente mais preocupante para o estado na comparação com o comportamento agregado do Brasil.

No final de 2014, antes da grave crise econômica atingir o país, a taxa de desemprego local (7,7%) se encontrava bastante próxima da média nacional (6,6%). O mercado de trabalho estadual, porém, passou a sofrer de forma mais intensa nos anos seguintes, atingindo 19,0% de desemprego frente a uma taxa nacional de 13,1% no 2º trimestre de 2017.

Com a chegada da pandemia, a taxa de desemprego em Pernambuco salta de 15,4% (2º trimestre de 2020) para 21,8% (2º trimestre de 2021) e, depois, recua para 13,9% (3º trimestre de 2022). Em comparação, a taxa de desemprego nacional praticamente não aumenta no início da pandemia, passando de 13,6% (2º trimestre de 2020) para 14,2% (2º trimestre de 2021), e depois recua para 8,7%, sua menor taxa desde meados de 2015.

Gráfico 4 – Taxa de desemprego (%) – PE e Brasil

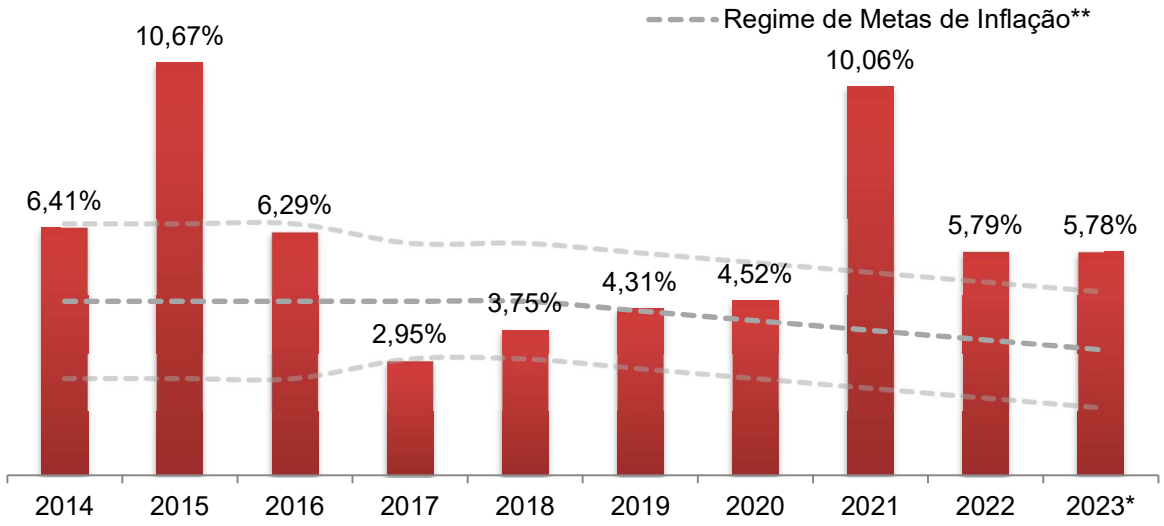


Fonte: IBGE.

Nota-se, portanto, que a diferença da taxa de desemprego de Pernambuco em relação à média nacional sobe de apenas 1,1 ponto percentual (p.p.) ao final de 2014 para 5,2 p.p. em setembro de 2022. De toda forma, a redução recente da taxa de desemprego é um alento positivo e pode ter efeitos favoráveis, também, na renda média do trabalhador num futuro próximo.

Por fim, o ano de 2022 testemunhou, novamente, uma inflação alta, cujo índice oficial superou não só a meta estipulada pelo Conselho Monetário Nacional como também o intervalo de tolerância pelo segundo ano seguido.

Gráfico 5 – Evolução IPCA



Fonte: IBGE (2014 a 2022) e Relatório Focus de 03/02/2023 (2023).
* 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 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 5,79% em 2022, ficando acima do intervalo superior da meta de inflação de 5,00%. Verifica-se, ademais, que as expectativas para o ano de 2023 não são otimistas, visto que se espera um novo descumprimento do regime de metas de inflação no mesmo patamar verificado em 2022.

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 provocado pela guerra na Ucrânia e a rediscussão de parâmetros fiscais, como o do teto de gastos. Todos esses fatores sugerem a dimensão do desafio econômico enfrentado pelos gestores governamentais em 2023.

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, das transferências constitucionais aos seus municípios e ao Fundeb, da contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e das receitas provenientes da compensação financeira dos diversos regimes de previdência social.

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;
- serviços da dívida;
- operações de crédito por antecipação da receita orçamentária;
- garantias do ente da Federação;
- reserva de contingência.

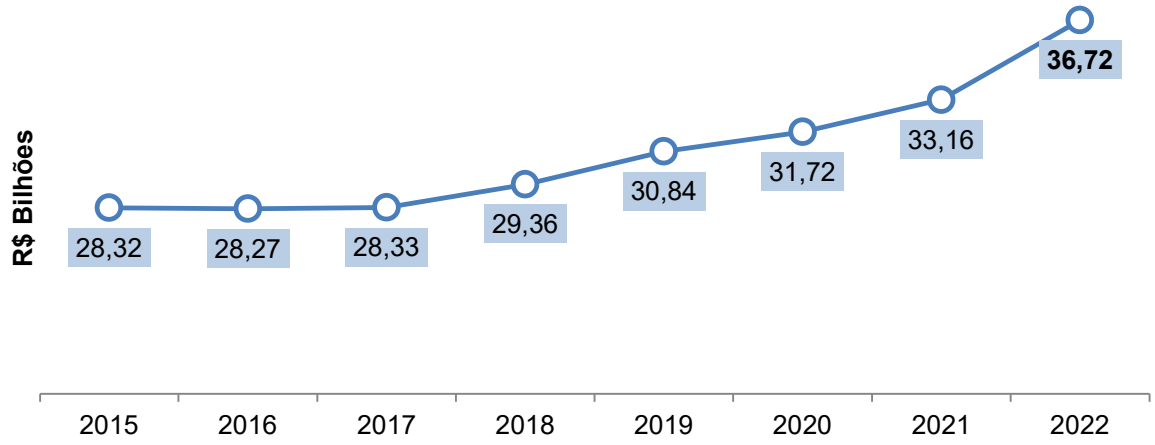
Sua apuração é realizada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos 11 anteriores, excluídas as duplicidades.[6] Dessa forma, a RCL que consta do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do sexto bimestre de 2022 é referente aos meses de janeiro a dezembro do aludido exercício.

Nesse intervalo, a RCL apurada pelo Estado de Pernambuco foi de R$ 36,7 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 2022, possibilitando-se a comparação temporal. Os dados foram obtidos dos RREOs do sexto bimestre de cada ano.

[6] Art. 2º, § 3º, da LRF.

Gráfico 6 – Evolução da RCL de 2015 a 2022



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2015 – 2022.

Pelo gráfico, constata-se que a RCL referente ao exercício de 2022 apresentou o maior valor da série histórica, com um crescimento real de 10,75% em relação ao valor registrado no ano anterior.

A tabela seguinte traz a variação das principais receitas correntes estaduais observada entre os anos de 2021 e 2022.

Tabela 1 – Evolução das principais receitas de PE

R$ milhares

Receita Corrente	2021	2022	Variação
ICMS	22.247.284	21.348.484	-4,0%
FPE	9.019.713	10.667.629	18,3%
Outras transferências correntes	2.753.116	4.942.710	79,5%

Fonte: RREOs do 6º bimestre, 2021 – 2022.

Diante dos dados publicados, observa-se uma queda significativa na arrecadação do ICMS (4%). Essa redução foi causada especialmente pelos efeitos da Lei Complementar Federal nº 194/2022, que reduziu a alíquota da maior parte das operações realizadas com combustíveis, energia elétrica e comunicações.

Por outro lado, o crescimento acentuado da arrecadação federal aumentou as receitas do Fundo de Participação dos Estados – FPE em 18,3%. Além disso, contabilizado como Outras Receitas Correntes, o recebimento dos precatórios do Fundef (R$ 1,8 bilhão) e das compensações da LCF 194/2022 (R$ 497,9 milhões) ajudou a elevar a RCL do Estado.

3. RECEITAS E DESPESAS POR NATUREZA

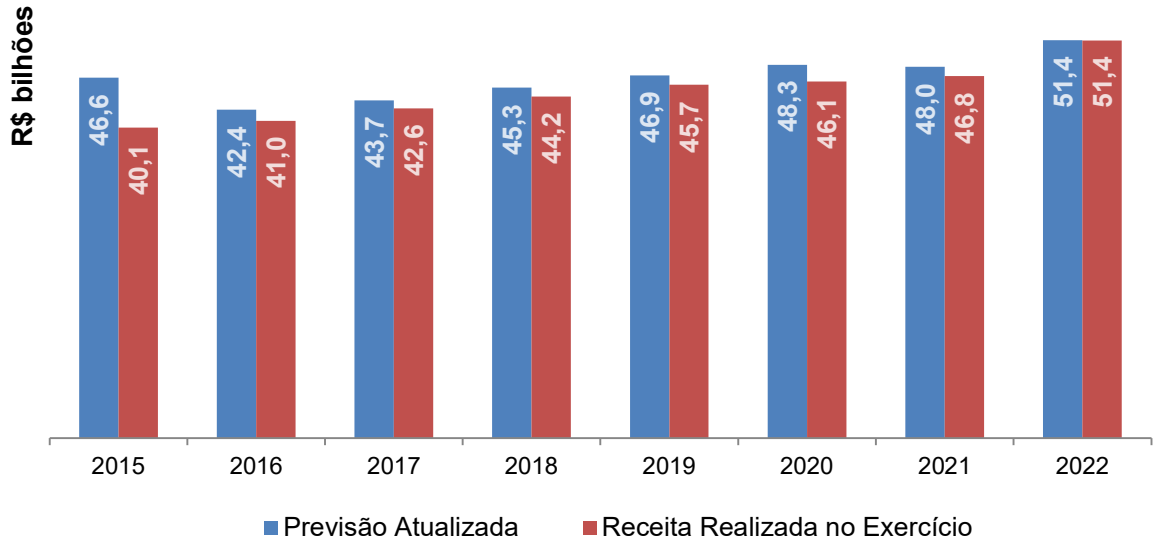
A seguir, é descrito o comportamento das receitas e despesas, considerando a previsão orçamentária e o valor efetivamente realizado no decorrer da série histórica (2015 a 2022).

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 2022, o estado arrecadou R$ 51,4 bilhões em receitas públicas, o que corresponde a um aumento real de 9,8% em relação ao ano anterior. Esse crescimento foi suficiente para alçar a arrecadação estadual ao maior patamar desde 2015.

Gráfico 7 – Receita orçamentária prevista x receita realizada



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2015 – 2022.

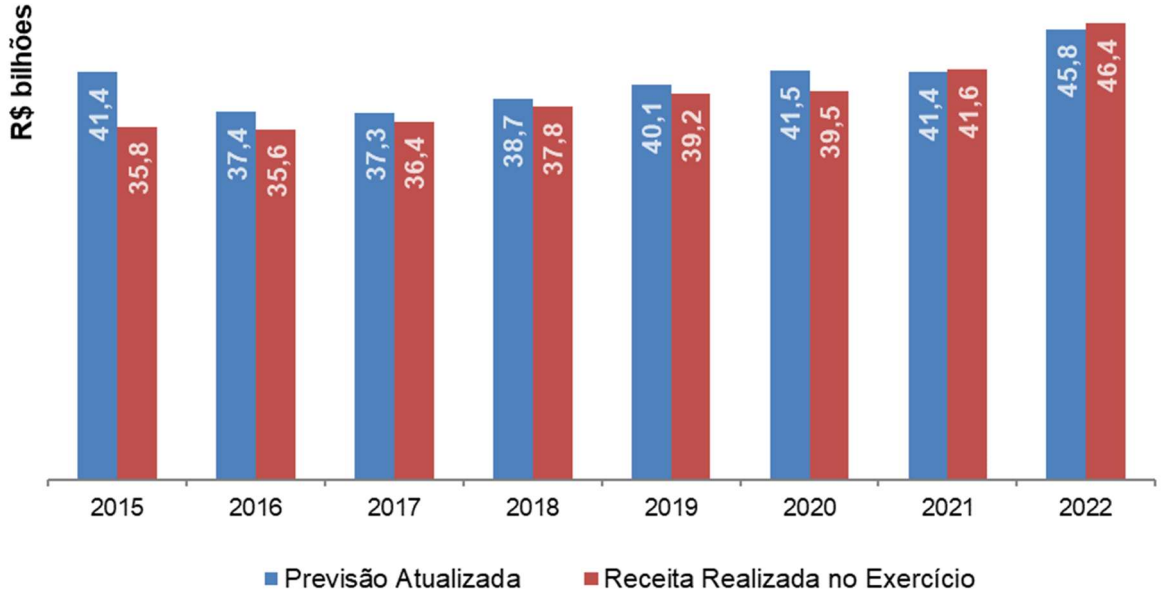
Ademais, em 2022, a arrecadação do estado correspondeu a 99,9% das receitas previstas para o exercício[7]. Nesse sentido, vale destacar que a previsão das

[7] As receitas previstas representam o campo Previsão Atualizada do Balanço Orçamentário (RREO) e refletem as modificações propostas pelo Poder Executivo em suas previsões ao longo do exercício. Comparada ao valor inicial, previsto na LOA 2022, a previsão atualizada cresceu 16,8% (passou de R$ 44,0 bilhões para R$ 51,4 bilhões).

receitas nos sete últimos anos tem se mostrado bastante próxima à realidade, situando-se sempre acima de 96%.

Além disso, também é importante observar a arrecadação total excluindo-se as receitas intraorçamentárias[8], tendo em vista que representam quanto o Estado, de fato, possui para dispender com políticas públicas e encargos sociais.

Gráfico 8 – Receita orçamentária prevista x receita realizada (exceto intraorçamentária)



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2015 – 2022.

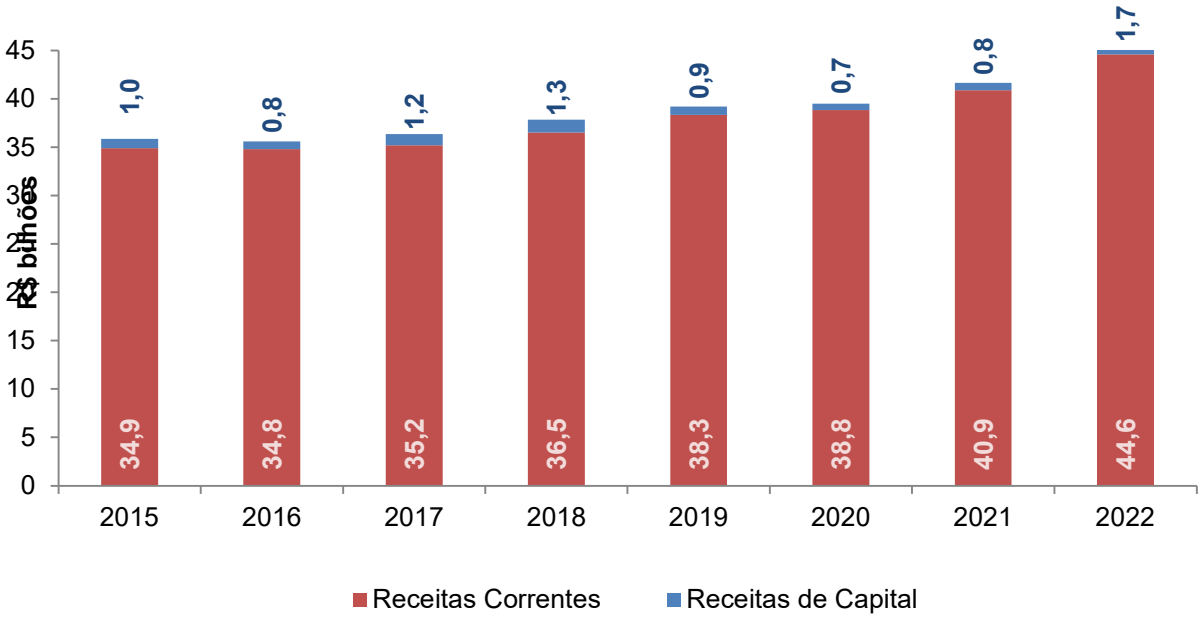
Observa-se que, excluindo-se as receitas intraorçamentárias, a arrecadação superou um pouco a previsão do Governo (1,3%). Contudo, a projeção continuou aderente à realidade. Para fins informativos, é importante destacar que os próximos dados deste capítulo também deixarão de considerar as arrecadações intraorçamentárias.

Dando continuidade à análise das receitas, o gráfico abaixo indica a participação das receitas correntes e de capital no total das receitas públicas. As receitas de capital, compostas principalmente por operações de crédito e convênios, alcançaram R$ 1,7 bilhão em 2022, o que representa um aumento em relação à sua

[8] 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.

participação no total de receitas (3,8%) quando comparadas aos R$ 0,8 bilhão do ano anterior (1,8% do total). Destaca-se que o total de 2022 representa o maior valor da série histórica.

Gráfico 9 – Evolução das Receitas Correntes e das Receitas de Capital

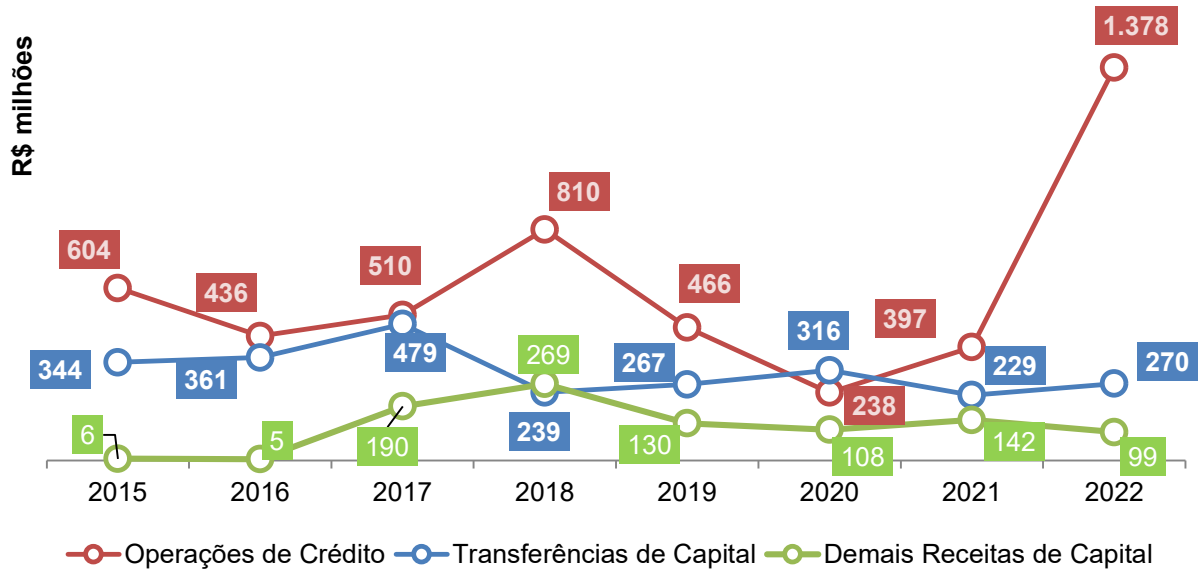


Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2015 – 2022.

A melhora na arrecadação de capital pode ser atribuída à melhora no indicador de capacidade de Pagamento do Estado de Pernambuco, que passou a ter autorização para receber garantias da União na contratação de operações de crédito ainda em 2021.

No ano de 2022, as operações de crédito realizadas pelo estado de Pernambuco apresentaram um incremento de 246,6% em relação ao exercício anterior, alcançando o maior valor da série estudada. Com isso, assim como em 2021, as operações de crédito foram maiores que as transferências de capital, apesar do aumento de 17,6% dessa última receita entre 2021 e 2022.

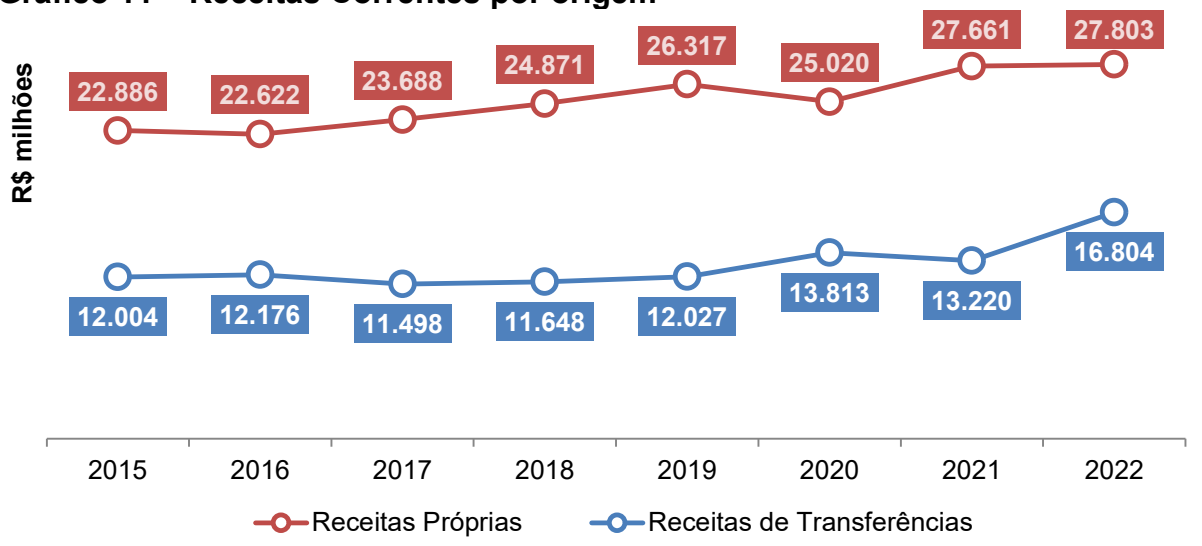
Gráfico 10 – Receitas de Capital por origem



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2015 a 2022.

As receitas correntes, por outro lado, têm apresentado um crescimento contínuo desde 2017. Há que se destacar, no entanto, que o crescimento em 2022 se deu em razão do aumento de 27,1% nas transferências recebidas, tendo em vista que as receitas próprias praticamente não foram elevadas (variação positiva de apenas 0,5%). Mais uma vez, vale pontuar a queda de arrecadação do ICMS (-4,0%), que contribuiu para essa estagnação.

Gráfico 11 – Receitas Correntes por origem

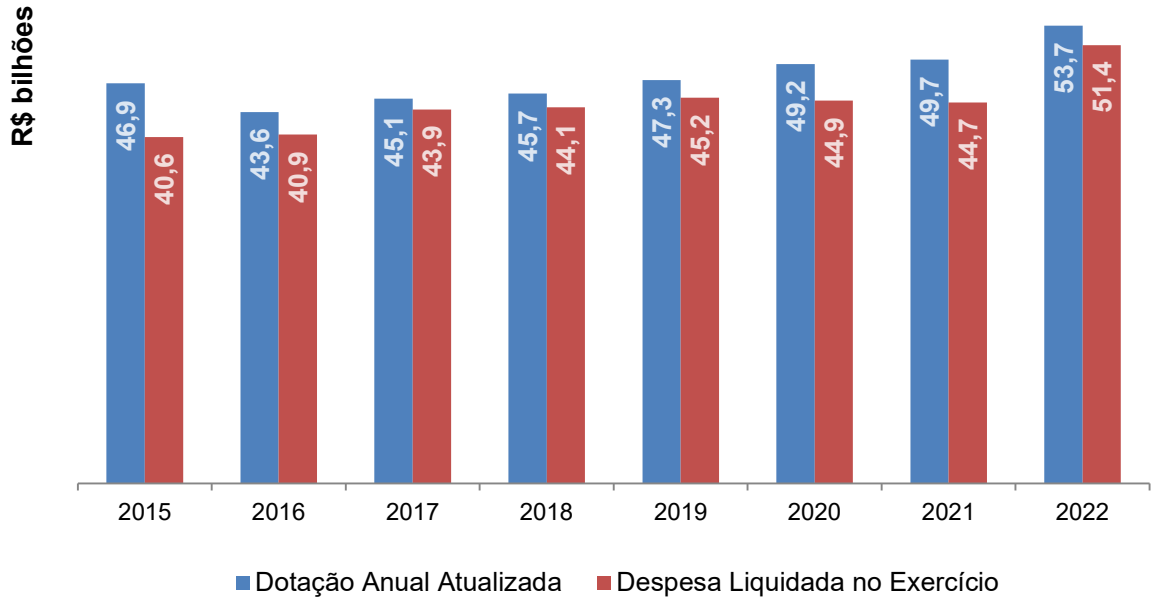


Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2015 a 2022.

3.2 Despesas

No exercício de 2022, o estado liquidou cerca de R$ 51,4 bilhões, um aumento real de 21,7% em comparação com o valor liquidado no exercício de 2021. Além disso, a liquidação em 2022 alcançou 95,7% das despesas projetadas[9] para o exercício.

Gráfico 12 – Dotação anual atualizada x despesa liquidada



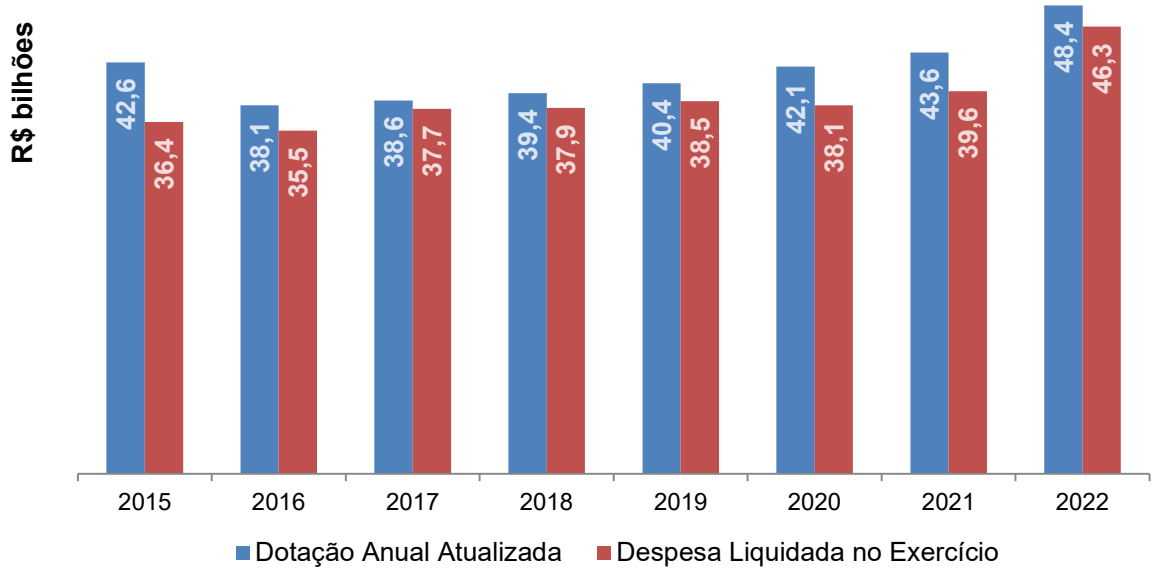
Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2015 – 2022.

Assim como na análise das receitas, cabe mais uma vez excluir as operações intraorçamentárias[10], tendo em vista que, em sua maioria, não são convertidas efetivamente em políticas públicas.

[9] As despesas projetadas representam o campo Dotação Atualizada do Balanço Orçamentário (RREO) e refletem as modificações propostas pelo Poder Executivo em suas projeções ao longo do exercício.

[10] 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 13 – Dotação anual atualizada x despesa liquidada (exceto despesas intraorçamentárias)

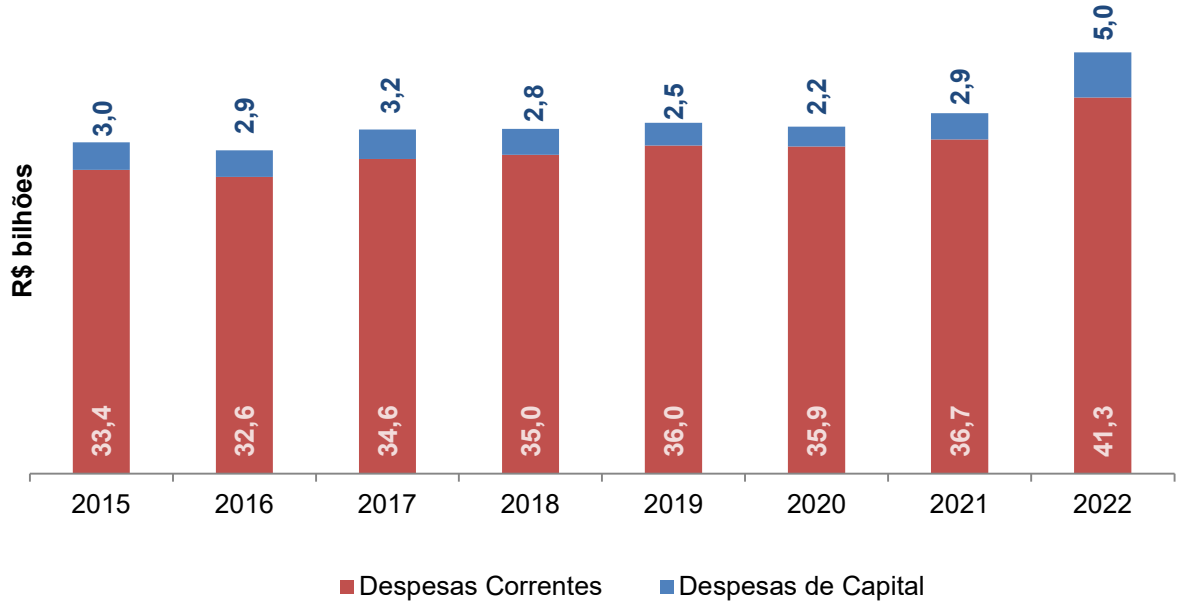


Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2015 – 2022.

O gráfico acima visa demonstrar quanto o Estado efetivamente gastou para cobrir seus investimentos, manutenção das políticas públicas e encargos: R$ 46,3 bilhões, 95,5% da dotação atualizada. Ademais, os dados dos dispêndios públicos sequentes também não consideram as despesas intraorçamentárias.

O gráfico a seguir segmenta a análise por grupo de despesa. Ele revela que, em 2022, os dispêndios de capital foram os maiores desde 2015, pois crescerem 71,7% frente a 2021 e culminarem em R$ 5,0 bilhões. As despesas correntes também apresentaram acréscimo, mas em magnitude inferior (12,6% em relação ao ano anterior), totalizando R$ 41,3 bilhões.

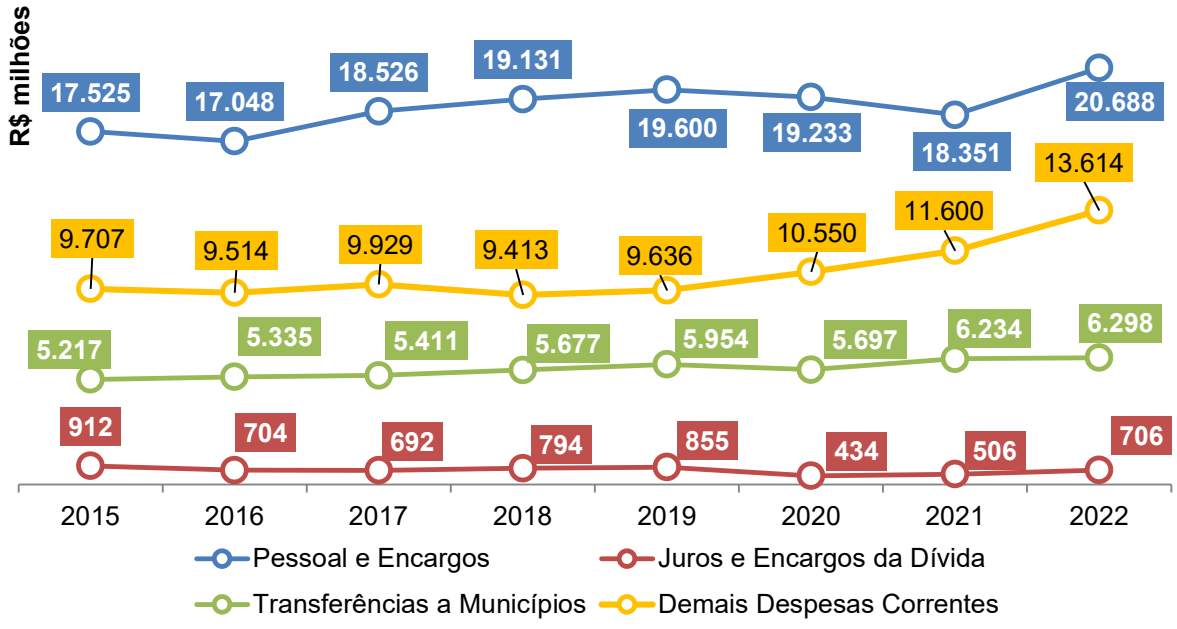
Gráfico 14 – Evolução das despesas correntes e de capital



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2015 – 2022.

O crescimento de 12,6% das Despesas Correntes em 2022 foi reflexo da elevação de gastos com Pessoal e Encargos (12,7%), dos Juros e Encargos da Dívida (39,5%) e das demais despesas correntes, exceto as transferências aos municípios, que aumentaram 17,4%.

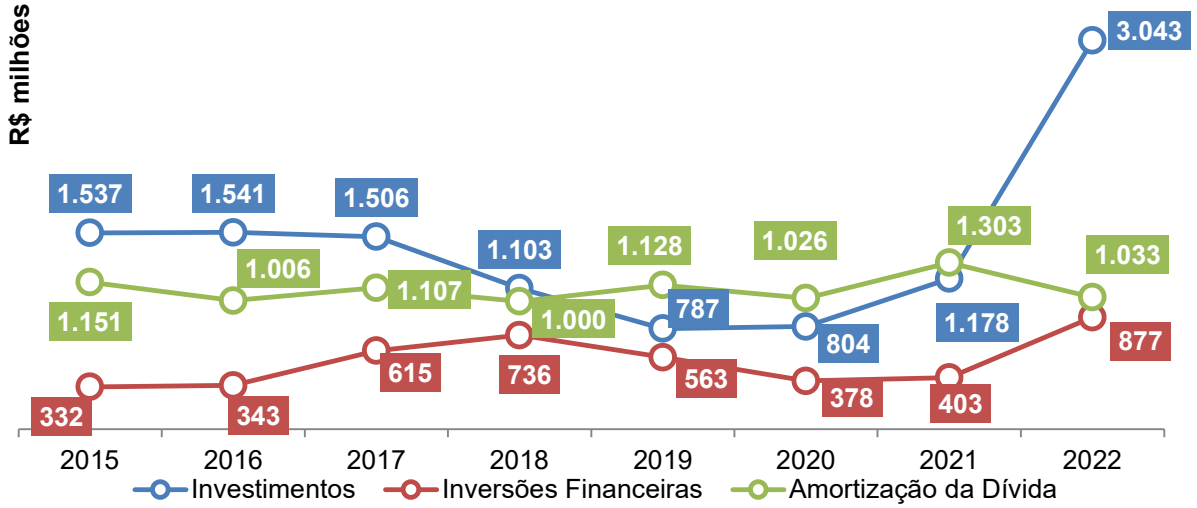
Gráfico 15 – Despesas correntes por grupo de natureza de despesa



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2015 – 2022.

Na sequência, apresenta-se a segregação das despesas de capital. Destaca-se que o aumento da contratação de operações de crédito nos últimos dois anos e o aproveitamento do superávit financeiro apurado em 2021 (R$ 2,3 bilhões[11]) resultaram na elevação das despesas com Investimentos (158,27%) e com Inversões Financeiras (117,42%).

Gráfico 16 – Despesas de capital por grupo de natureza de despesa



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2015 – 2022.

[11] Segundo o Balanço Orçamentário de 2022 (RREO), considerando-se como origem de recursos somente o superávit financeiro de 2021, houve a abertura de créditos adicionais que totalizaram R$ 2,3 bilhões.

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.

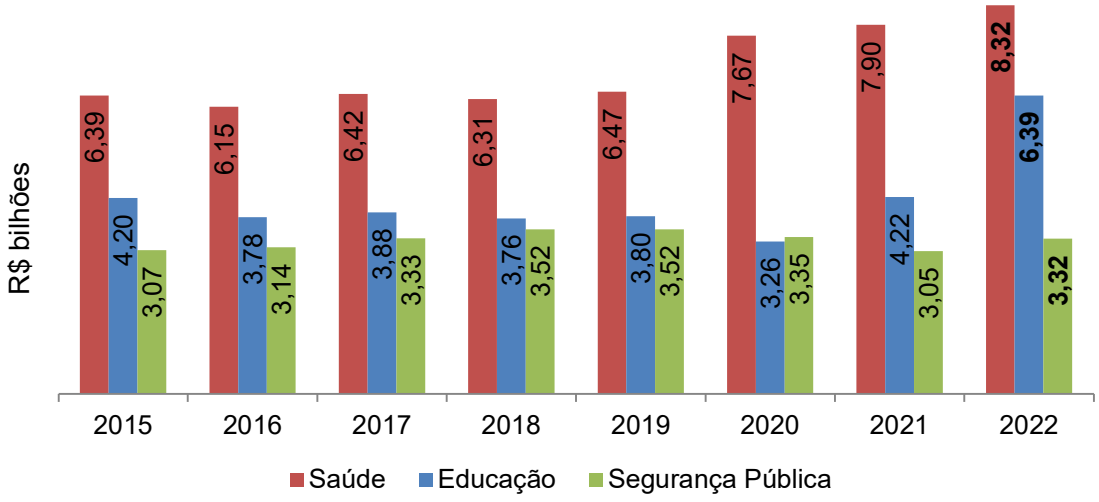
O uso dessa classificação é obrigatório no âmbito dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público. A atual classificação, que vale para os três níveis de governo, foi instituída pela Portaria nº 42/1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão.[12]

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 segurança, 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 17 – Despesas liquidadas por Função (Educação, Saúde e Segurança)



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2015 – 2022.

[12] Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/>. Acesso em 03 fev. 2023.

O gráfico ilustra que os gastos com Saúde atingiram o maior valor, em termos reais, dos últimos oito anos, tendo aumentado 5,3% em relação a 2021. Além disso, evidencia um crescimento constante dos gastos públicos com saúde entre 2020 e 2022, apesar da diminuição dos efeitos da pandemia de Covid-19 no ano de 2022.

As despesas com Educação aumentaram 51,6% em 2022 e alcançaram o nível mais elevado da série histórica estudada. Tal expansão se deu, basicamente, por conta do pagamento extraordinário de Precatórios do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) para Profissionais do Magistério da Educação Básica no total de R$ 940.523.601,25, especificamente, no exercício 2022. Hipoteticamente, caso fosse retirada essa despesa, o valor da função educação teria reduzido 1,2% em 2022, quando comparado com 2021.

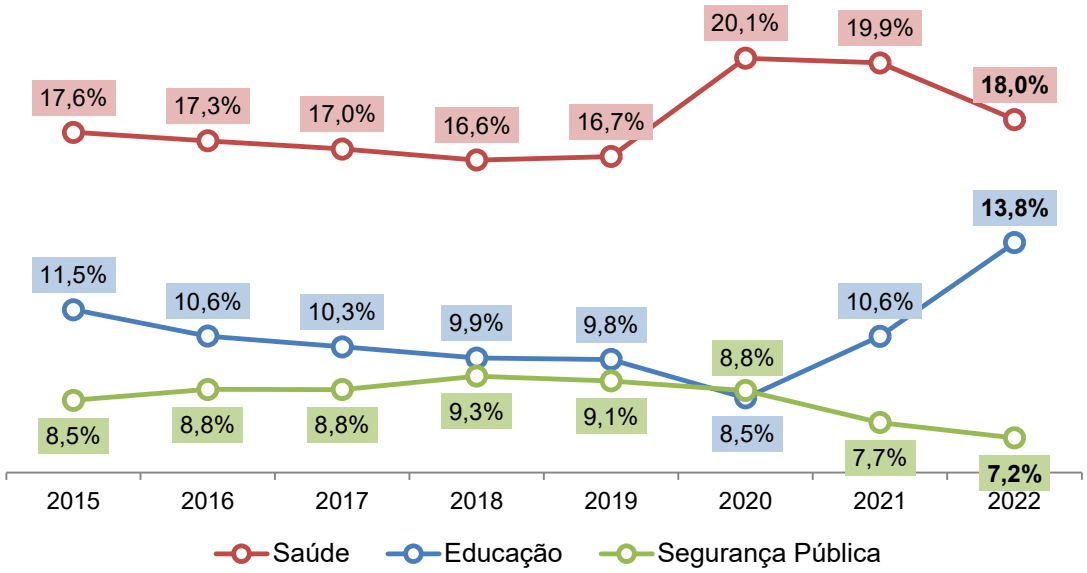
Já a Segurança Pública ampliou suas despesas em 8,8% entre 2021 e 2022. Contudo, esses gastos em 2022 ficaram abaixo do montante registrado entre 2018 e 2020.

As despesas totais liquidadas em 2022, em todas as funções do orçamento, exceto despesas intraorçamentárias,[13] somaram R$ 46,26 bilhões; patamar 16,6% superior, em termos reais, ao total liquidado em 2021.

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

[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 18 – Despesas por função (% do gasto total)



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2015 – 2022.

Observa-se que apenas a função Educação apresentou crescimento na participação das despesas totais do governo no período, saindo de 10,6% em 2021 para 13,8% em 2022. Já os gastos com a função Segurança Pública caíram de 7,7% para 7,2% no mesmo período. Seguindo o mesmo caminho, a função saúde sofreu redução nos seus dispêndios, de 19,9% para 18,0%.

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

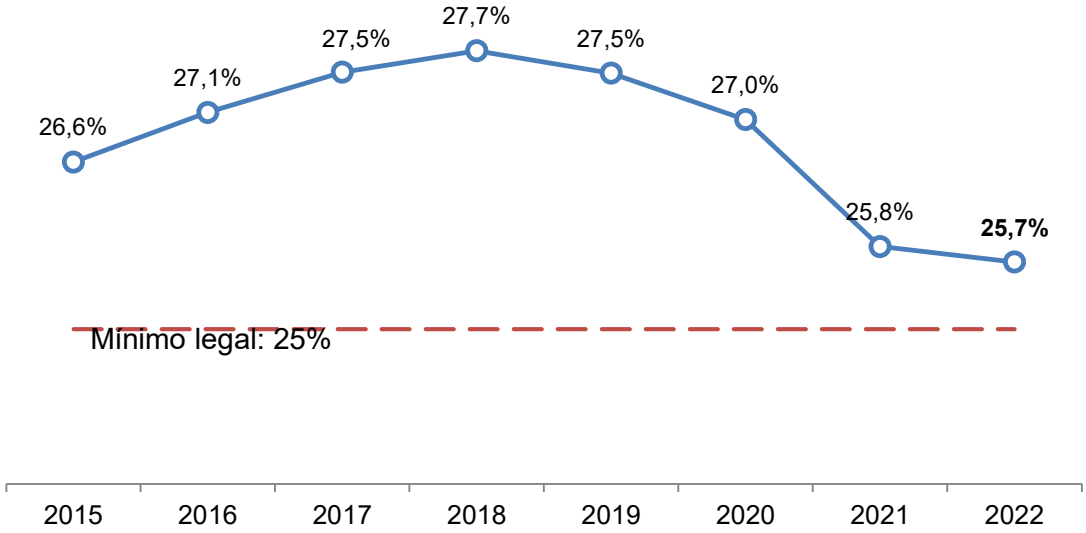
São consideradas despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), para fins de cálculo do limite, as despesas voltadas ao cumprimento dos objetivos básicos das instituições educacionais.

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 percentual vem se mantendo acima do limite mínimo de 25%. Contudo, após ter atingido seu ponto máximo em 2018, o indicador vem caindo ano após ano, e alcançou o menor nível da série histórica em 2022.

Gráfico 19 – Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino



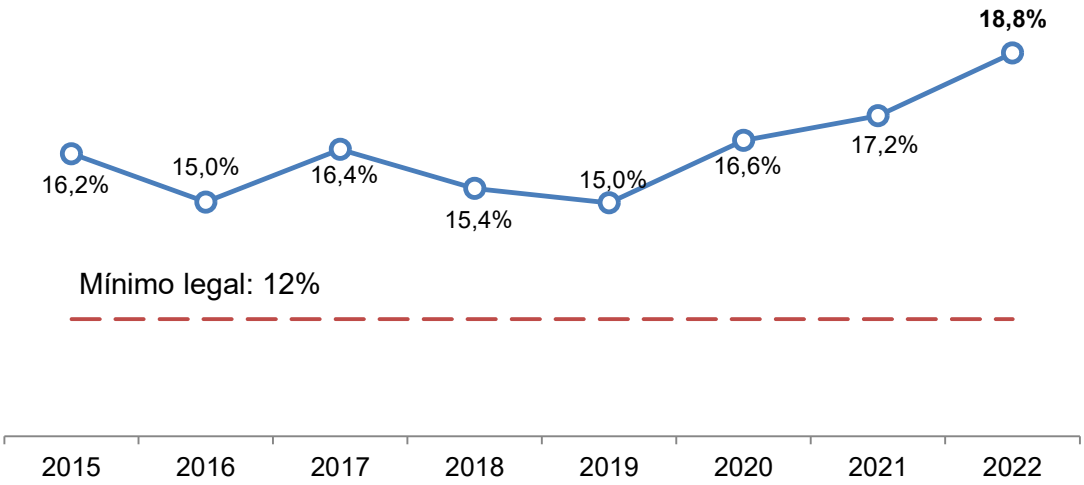
Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2015 – 2022.

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. Nota-se também, um crescimento constante entre 2019 e 2022. Ressalta-se que em 2022, o valor registrado foi de 18,8%, o maior do período analisado.

Gráfico 20 – Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2015 – 2022.

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

Tabela 2 – Despesa com pessoal do Poder Executivo, 3º quad. de 2022

R$ milhares

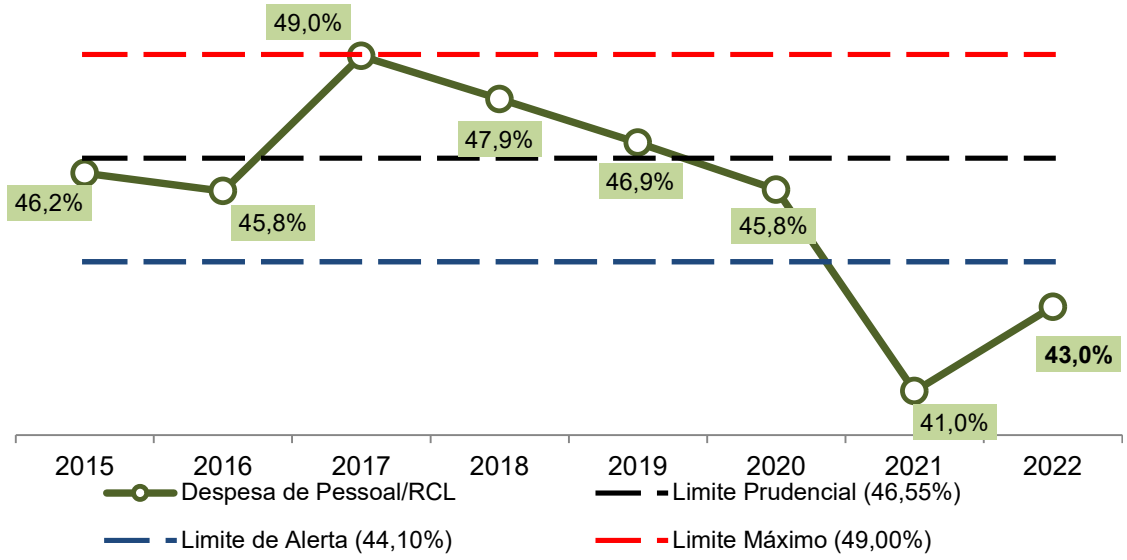
Despesa com pessoal - Poder Executivo	Valor	Percentual sobre a RCL
Despesa total com pessoal para fins de apuração do limite da LRF	**15.792.078**	**43,03%**
Limite de Alerta	16.183.775	44,10%
Limite Prudencial	17.082.874	46,55%
Limite Máximo	17.981.973	49,00%

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal, 3º quadrimestre de 2022.

Conforme visto acima, a despesa total com pessoal encontra-se R$ 1,29 bilhão abaixo do limite prudencial e R$ 2,19 bilhões abaixo do limite máximo, ambos estabelecidos na LRF.

Como pode ser observado no gráfico a seguir, desde 2021, o indicador da despesa com pessoal do Poder Executivo encontra-se abaixo do limite prudencial.

Gráfico 21 – Evolução da relação despesas com pessoal / RCL



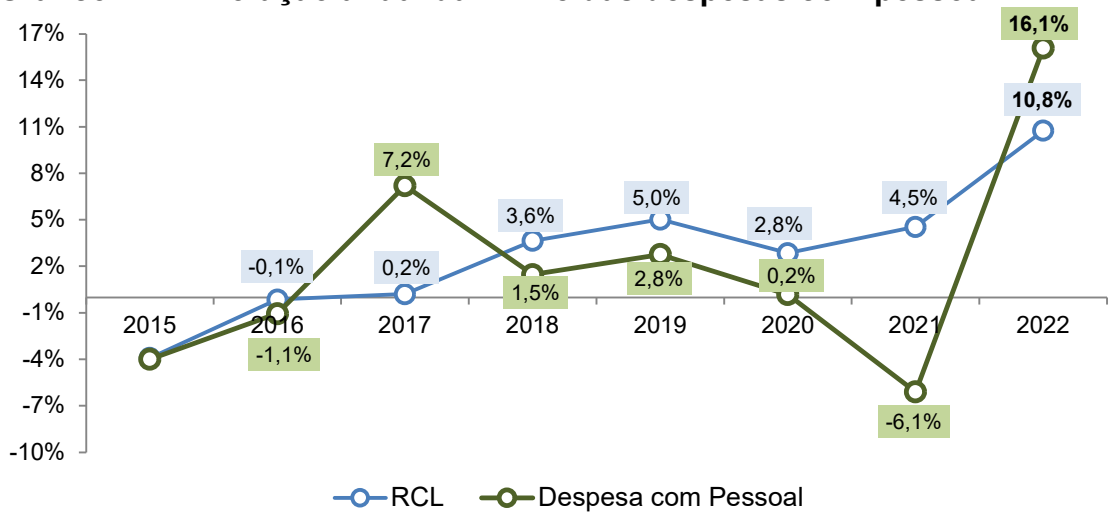
Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal (3º quadrimestre), 2015 – 2022.

É possível notar que, após quatro anos de queda nas despesas com pessoal do Poder Executivo, houve uma elevação nesse indicador em 2022.

Cumpre destacar, nesse contexto, os efeitos da Lei Complementar nº 173/2020, resultado da decretação do estado de calamidade devido à pandemia, que proibiu qualquer tipo de reajuste no vencimento de servidores federais, estaduais e municipais por dois anos, até 31 de dezembro de 2021. Com o fim dessa vedação, era esperada a concessão de reajustes aos servidores, ocasionando a alta observada no indicador.

O gráfico a seguir permite entender melhor essa evolução, ao comparar a variação da despesa com pessoal e do valor da RCL ao longo dos anos.

Gráfico 22 – Evolução anual da RCL e das despesas com pessoal



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal (3º quadrimestre), 2015 – 2022.

É possível verificar que entre 2018 e 2021 a RCL cresceu de forma mais acentuada do que a despesa com pessoal. No exercício passado, contudo, enquanto a RCL avançou 10,8%, a despesa com pessoal elevou-se em 16,1%, sempre em relação a 2021.

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)[14] – 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.

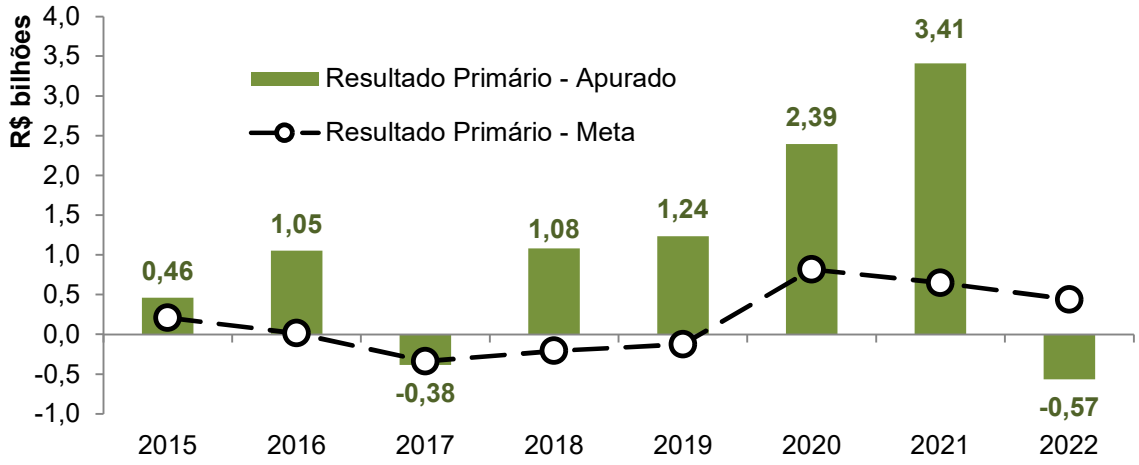
De tal forma, o acompanhamento da realização das metas fiscais deve ser realizado bimestralmente, por meio dos dados constantes no RREO. Das metas fiscais tratadas na LDO, destacam-se:

- 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.

[14] Disponível em: < https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:16605>. Acesso em 8 fev. 2023.

Gráfico 23 – Meta de resultado primário

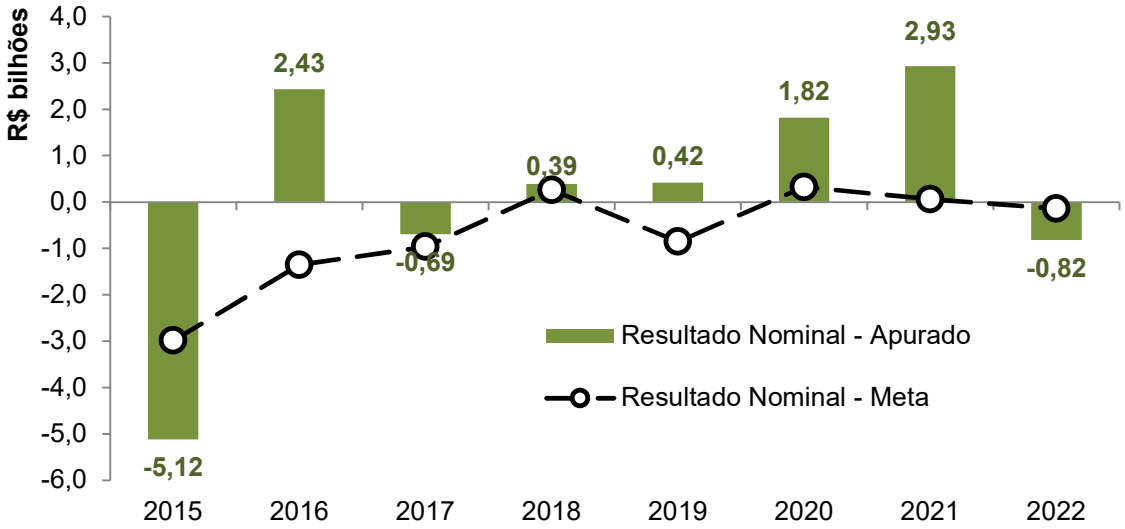


Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2015 – 2022.

Como é possível constatar, o resultado apurado no exercício de 2022 encontra-se abaixo da meta estipulada. O Estado apresentou déficit primário de R$ 567 milhões, ao passo que a meta estipulada na LDO previa um superávit de R$ 440 milhões.

O gráfico seguinte compara o resultado nominal obtido ao final de cada ano com a respectiva meta estipulada, entre 2015 e 2022:

Gráfico 24 – Meta e apuração de resultado nominal



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2015 – 2022.
* 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 déficit nominal de R$ 819 milhões em 2022, o que aponta para uma elevação da dívida estadual. Considerando que a meta estabelecida para o exercício era de um déficit de até R$ 140 milhões, fica evidente que o resultado auferido foi inferior 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 salários do 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[15] 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".

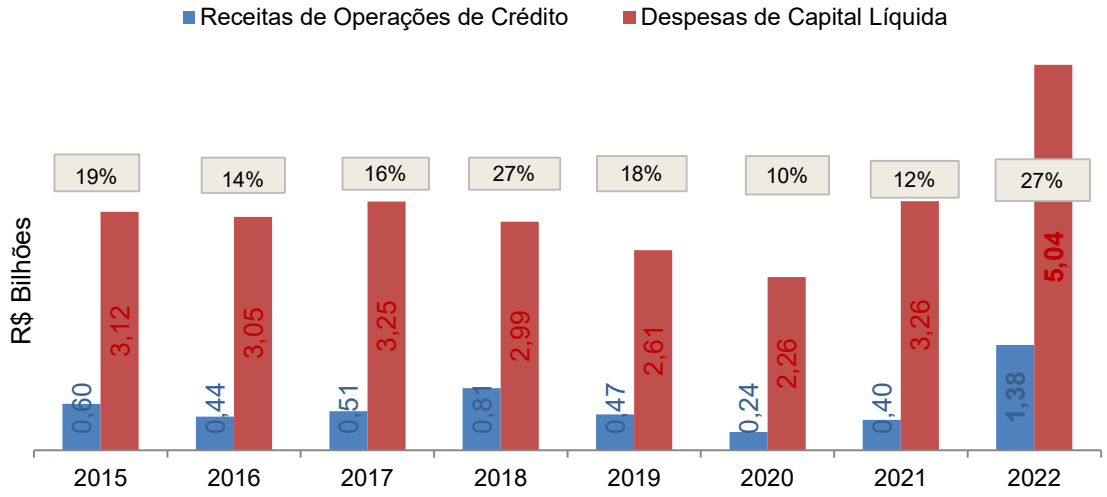
Cabe destacar que essa vedação se refere ao montante total das operações de crédito em relação às despesas de capital e não constitui um impedimento, por si só, para que uma operação de crédito tenha por finalidade custear uma despesa corrente. De acordo com o MDF:

> 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 2015 e 2022.

[15] Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/manuais/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf>. Acesso em 8 de fev. de 2023.

Gráfico 25 – Verificação do cumprimento da Regra de Ouro



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2015 – 2022.

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 na série temporal estudada.

O exercício passado registrou, juntamente com o ano de 2018, o maior valor proporcional de receitas de operações de crédito, correspondendo a 27% das despesas de capital. Nesse sentido, as receitas de operações de crédito mais que triplicaram entre 2021 e 2022, passando de R$ 400 milhões para R$ 1,38 bilhão, um aumento de 246,7%.

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 abril de 2020, por determinação do art. 3º 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 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. É importante informar que a Lei Complementar Estadual nº 512/2022 estabeleceu que lei específica poderá tratar da hipótese de adesão dos segurados do Funafin à Previdência Complementar, com direito à contrapartida patronal, indicando que poderá possível a migração entre regimes. Contudo, até a publicação deste Boletim, não houve publicação de lei específica tratando do assunto.

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 se encontrava ativo, registra os dados dos segurados civis que não participam 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 - Funafin

As receitas que integram o plano previdenciário e foram arrecadadas em 2022 são formadas, principalmente, pela contribuição dos servidores que tomaram posse a partir de 1º de abril de 2020 e pela contribuição patronal do estado.[16]

Como, até 2022, ainda não houve despesa previdenciária ligada ao plano (até então, não ocorreram concessões de aposentadorias ou pensões), o resultado previdenciário registrado foi superavitário, e equivalente a R$ 85,8 milhões, 99,4% a mais que os R$ 43,0 milhões de 2021, atualizados pela inflação. A tabela seguinte resume essas informações:

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

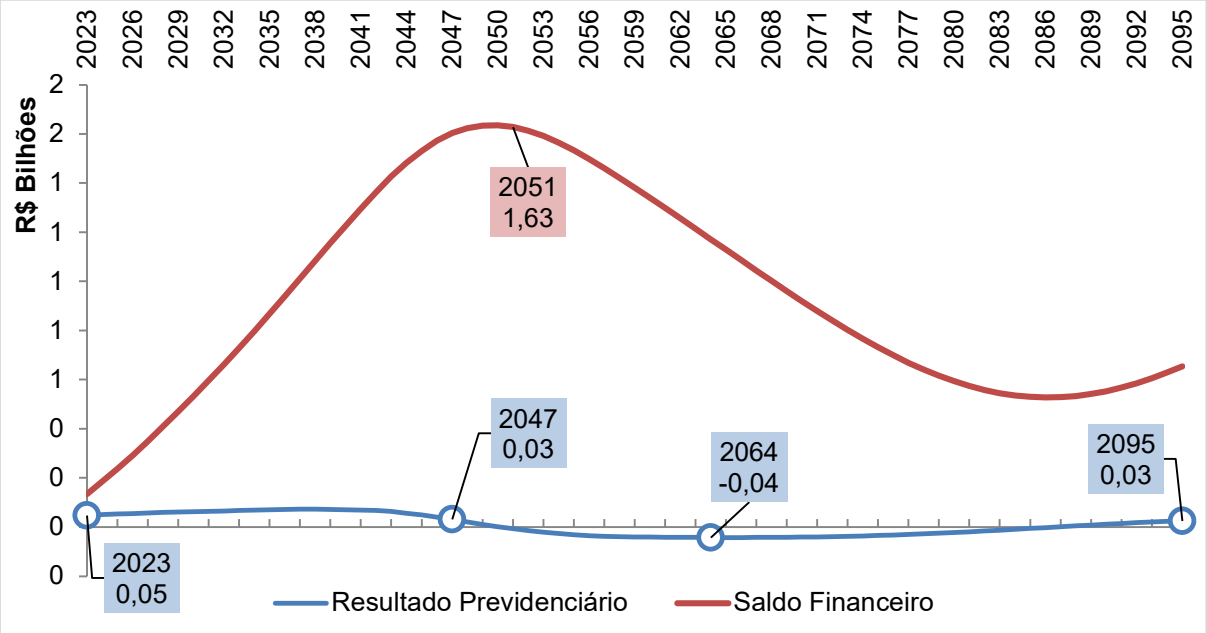
Registro Contábil	Valor
Receitas de contribuições dos segurados – Servidores Ativos (I)	38.615
Receitas de contribuições patronais (II)	38.315
Receitas patrimoniais (III)	8.922
Receita Total (IV = I+II+III)	**85.852**
Despesas com aposentadorias (V)	0
Outras despesas previdenciárias (VI)	0
Despesa Total (VII = V + VI)	**0**
Resultado previdenciário (IV + VII)	**85.852**

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

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

[16] 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 26 – Avaliação atuarial do RPPS – plano previdenciário



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

O gráfico demonstra que, considerando a projeção atuarial do plano previdenciário, em nenhum momento haverá falta de recursos para o pagamento dos benefícios aos segurados. Apesar disso, há uma previsão de sucessivos déficits (diferença entre receitas e despesas) entre 2051 e 2085. Esses resultados negativos, entretanto, poderão ser cobertos pelos recursos acumulados e capitalizados no período.

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.

Ademais, segundo a Portaria MTP nº 1.467/2022, a adesão ao plano de benefício de entidade de previdência complementar deveria ter ocorrido até o dia 30 de junho de 2022.

8.2 Plano Financeiro - Funaprev

Em relação ao resultado previdenciário do plano financeiro, no período de 2019 a 2022, verifica-se um déficit significativo. Em 2022, o resultado foi de R$ 2,2 bilhões

negativos, apurado da seguinte forma:

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

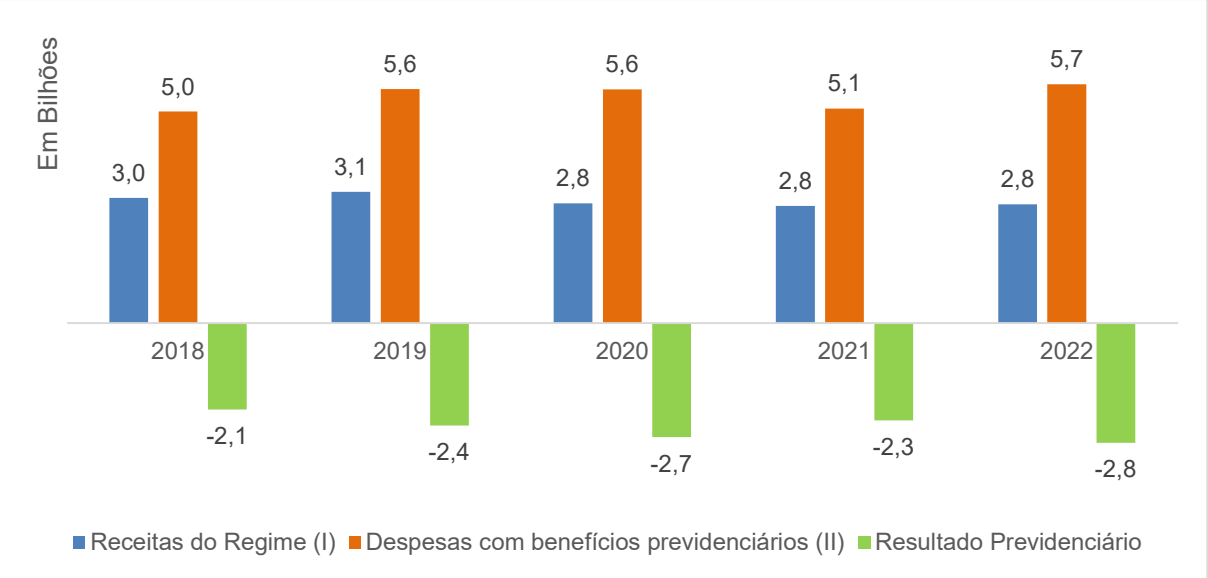
Registro Contábil	Valor
Receitas de contribuições dos segurados – Servidores Ativos (I)	896
Receitas de contribuições dos segurados – Servidores Inativos (II)	137
Receitas de contribuições dos segurados – Pensionistas (III)	58
Receitas de contribuições patronais (IV)	1.672
Outras receitas (V)	58
Receita Total (VI = I+II+III+IV+V)	**2.821**
Despesas com aposentadorias (VII)	4.433
Despesas com pensões (VIII)	1.224
Outras despesas previdenciárias (IX)	13
Despesa Total (X = V + VI)	**5.670**
Resultado previdenciário (+ VII)	**-2.849**

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

A tabela acima demonstra que as receitas do regime foram suficientes para cobrir apenas 49,8% das despesas previdenciárias. Ou seja, o Tesouro Estadual teve que cobrir 50,2% das aposentadorias e pensões por falta de recursos do sistema previdenciário.

Os resultados dos últimos cinco anos podem ser observados no gráfico sequente:

Gráfico 27 – Resultados previdenciários do RPPS – plano financeiro (2018 a 2022)



Fonte: LDO 2022 e Relatório Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre) de 2018 a 2022.

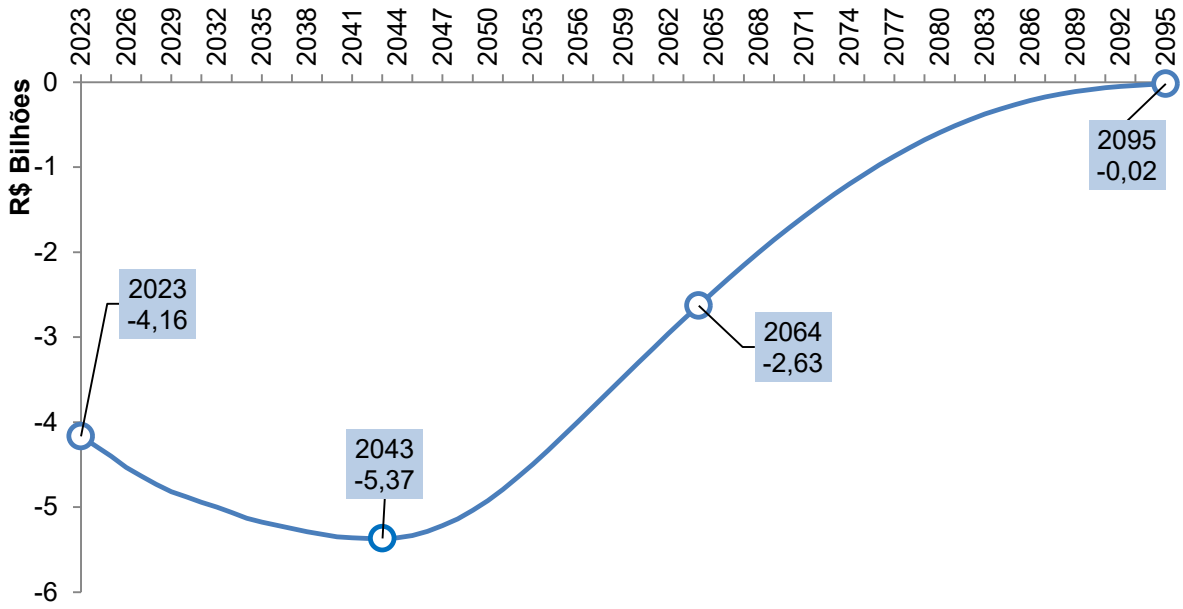
Dos últimos exercícios, destaca-se a redução do déficit em 2021, que pode ser explicada pela redução real das despesas, que ocorreu por conta da inflação de

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. Já 2022 apresentou o maior déficit da série histórica.

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 28 – Projeção atuarial do plano financeiro do RPPS – 2023 a 2095



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2022.

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$ 5,37 bilhões.

Há que se notar, entretanto, que as premissas para o cálculo atuarial não consideram novas entradas de servidores 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 gradativamente por conta do falecimento dos aposentados e pensionistas ainda vinculados 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.

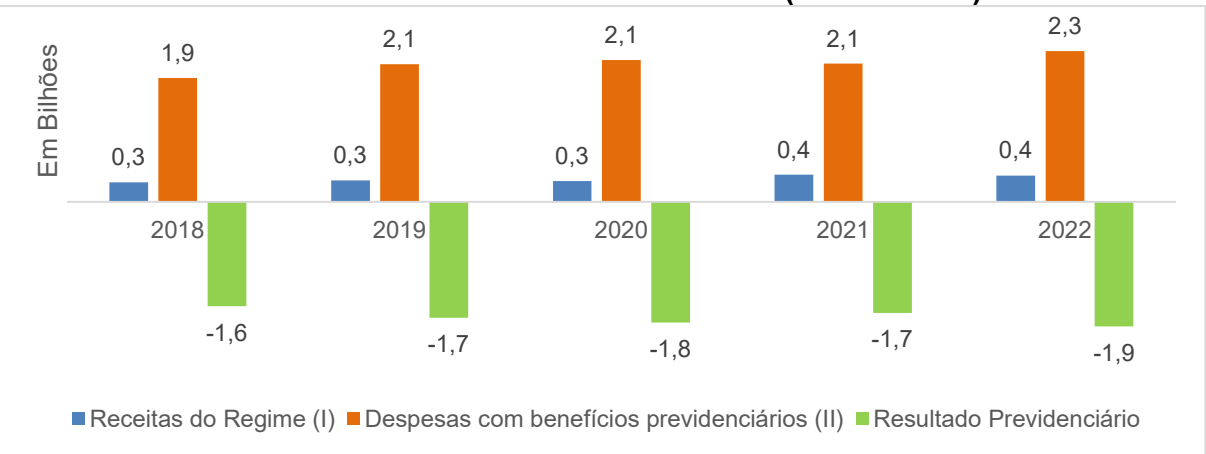
Destaca-se, por fim, que o déficit projetado para 2023 (R$ 4,2 bilhões) é 46,2% pior que o registrado em 2022 (R$ 2,8 bilhões, conforme gráfico 27). Assim, ao menos para 2022, a projeção parece ter baixa aderência à realidade.

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 cinco anos, com exceção de 2021[17] o déficit vem apresentado, 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 29 – Resultados do RPPS/SPSM – militares (2019 a 2022)



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre) de 2018 a 2022.

[17] Essa melhora em 2021, assim como no caso dos servidores civis, pode ser explicada pela alta inflação (10,06%) e da estagnação dos proventos dos beneficiários.

Observa-se que, em 2022, do total de despesas do regime, 82,6% foram cobertas por aportes financeiros realizados com receitas não previdenciárias do Tesouro Estadual, percentual significativamente superior ao do Plano Financeiro dos Servidores Civis (46,2%). 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.

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[18] 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;[19]
- 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.[20]

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.[21]

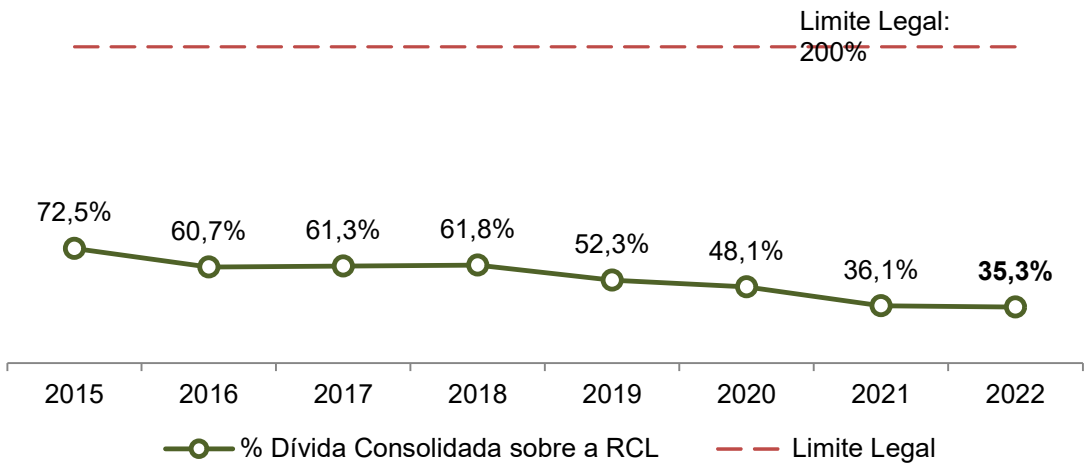
Em Pernambuco, ao final do exercício de 2022, a relação Dívida Consolidada

[18] LRF, art. 29, inciso I e § 3º. Resolução nº 40/2001, do SF, art. 1º §1º inciso III.
[19] LRF, art. 30, § 7º.
[20] Resolução nº 40 de 2001 do Senado Federal, art. 1º, § 1º, inciso V.
[21] Art. 3º, inciso I.

Líquida/RCL estava em 35,3%, 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 decrescente nos períodos 2015 a 2017 e 2019 a 2022, enquanto que, em 2018, houve um crescimento. Ressalta-se também que, em 2022, a dívida do estado atingiu o menor patamar da série histórica. Frisa-se ainda que Pernambuco sempre esteve consideravelmente abaixo do limite legal.

Gráfico 30 – Evolução da relação Dívida Consolidada Líquida/ RCL



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2015 – 2022.

A tabela a seguir apresenta os valores referentes aos dois últimos exercícios. Salienta-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	2021	2022	Variação
DÍVIDA CONSOLIDADA (I)	16.953.181	16.857.697	-0,6%
Dívida Mobiliária	0	0	-
Dívida Contratual	16.637.383	16.602.794	-0,2%
Empréstimos	13.000.165	12.805.262	-1,5%
Interna	3.743.183	4.500.134	20,2%
Externa	9.256.982	8.305.128	-10,3%
Reestruturação da Dívida de Estados e Municípios	3.578.328	3.751.795	4,8%

Item	2021	2022	Variação
Parcelamento e Renegociação de Dívidas	58.889	45.737	-22,3%
Precatórios	315.799	254.903	-19,3%
DEDUÇÕES (II)	5.627.571	3.887.530	-30,9%
Disponibilidade de Caixa Bruta	6.286.778	6.029.200	-4,1%
Demais Haveres Financeiros	352.159	262.435	-25,5%
(-) Restos a Pagar Processados	1.011.367	1.014.984	0,4%
(-) Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	0	1.389.121	-
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA – DCL (III) = (I – II)	**11.325.611**	**12.970.168**	**14,5%**
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL	31.336.170	36.708.826	17,1%
% DA DCL SOBRE A RCL (III/RCL)	**36,1%**	**35,3%**	**-2,2%**

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2022.

A Dívida Contratual oriunda de empréstimos diminuiu, em termos nominais, cerca de R$ 194,9 milhões (redução de 1,5%). Vale citar, ainda, que os empréstimos equivaliam, em 31 de dezembro de 2022, a 77,1% da dívida contratual, enquanto a Reestruturação da Dívida de Estados e Municípios e o Parcelamento e Renegociação de Dívidas representam, juntos, 22,9%.

Destaca-se ainda que as deduções da Dívida Consolidada apresentaram um decréscimo nominal de R$ 1,74 bilhão (equivalente a 30,9%) e os Restos a Pagar Processados apresentaram uma redução nominal de R$ 3,6 milhões (que corresponde a 0,4%).

Cabe citar também a inserção nas deduções de 2022 do valor de R$ 1,38 bilhão referente a Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados, os quais são recursos de terceiros que estão sob a posse do ente, mas que estão vinculados a finalidade específica, inclusive com a possível obrigação de devolução (como as cauções) ou de pagamento de obrigação de terceiros (como os precatórios). Em regra, esses valores estão contidos nos saldos bancários dos entes, devendo-se observar os aspectos operacionais das unidades gestoras do ente[22].

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

[22] Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – 9ª Edição, pág. 182.

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 2022 e nos exercícios anteriores, desde 2015:

Tabela 6 – Restos a pagar processados R$ milhões

RP Processados	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
De exercícios anteriores	83,97	197,11	255,39	437,50	295,90	176,67	84,06	30,02
Do próprio exercício	1.364,11	1.405,72	1.667,68	1.637,18	885,92	811,14	947,01	949,53
Total	**1.448,08**	**1.602,83**	**1.923,06**	**2.074,68**	**1.181,82**	**987,81**	**1.031,06**	**979,55**

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2015-2022.

O valor dos restos a pagar processados do Poder Executivo cresceu de 2015 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 novo aumento do saldo de Restos a Pagar Processados (4,38%), especialmente causado pelas obrigações do próprio exercício, cujas inscrições aumentaram 16,75%.

O exercício de 2022 representou uma queda acentuada no saldo de restos a pagar de exercícios anteriores, que chegou a R$ 30,0 milhões, menor valor da série. Por conta disso, o saldo de restos a pagar ao final do exercício de 2022 reduziu-se em quase 5%, totalizando R$ 978,5 milhões.

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:

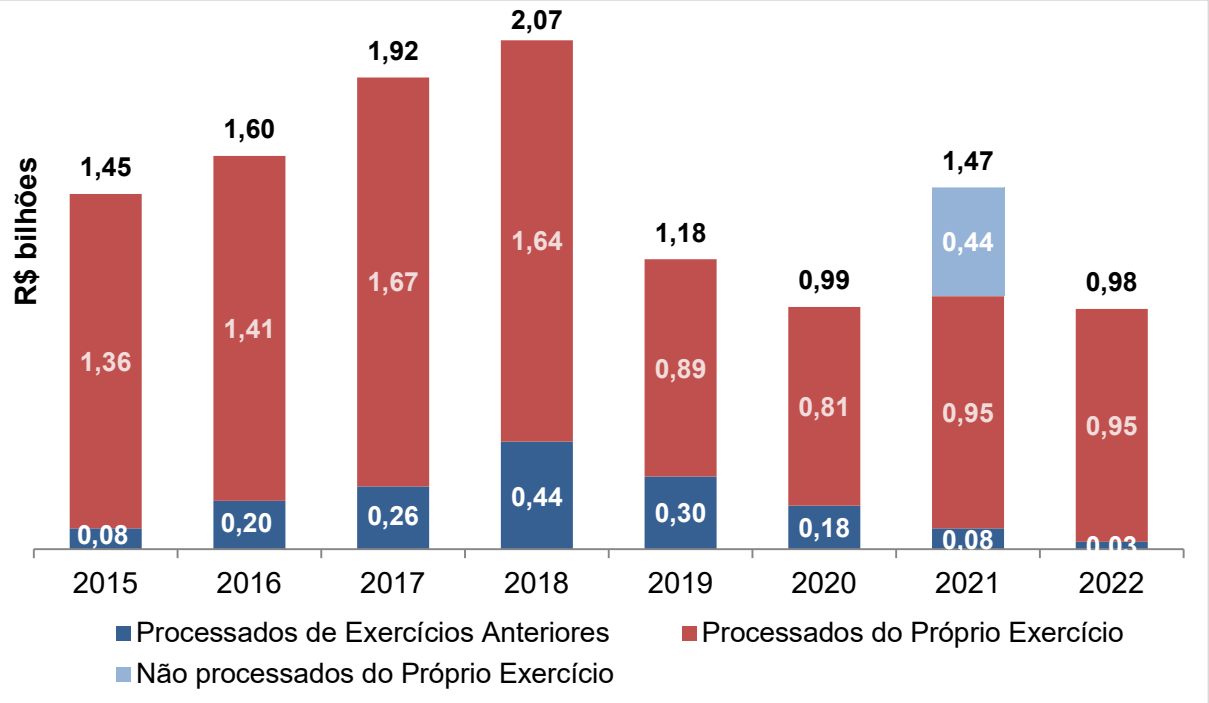
- Tivesse por objeto a aquisição de material do exterior que estivesse em processo de importação até o encerramento do exercício.
- Fosse relacionada a contratos de obras cujas medições tivessem ocorrido até 31 de dezembro de 2021.
- Tivesse por objeto material em fase de fabricação no País.
- Tivesse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

Essa redação foi repetida no art. 12 do Decreto nº 53.790/2022, que tratou dos procedimentos relativos ao encerramento do exercício de 2022.

Com base nessa regra, o Governo inscreveu em Restos a Pagar não Processados mais de R$ 400 milhões referentes a empenhos não liquidados em 2021. Interessante observar, entretanto, que não houve qualquer inscrição de Restos a Pagar não Processados no exercício de 2022.

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 31 – Restos a Pagar ao final de cada exercício



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre dos exercícios de 2015 a 2022.

Percebe-se, no gráfico, que os valores de restos a pagar, inscritos em cada exercício, passaram por um período de seguidas expansões reais (2015-2018). Essa tendência foi descontinuada em 2019 e 2020. Em 2021, observou-se uma significativa expansão do total de restos a pagar, muito em virtude da inscrição de restos a pagar não processados. O valor dessas obrigações atingiu o menor valor da série em 2022, com uma redução do saldo de restos a pagar de anos anteriores e com a não inscrição de restos a pagar não processados.

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[23].

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

[23] Art. 55, inciso III, alínea “a”, da LRF.

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:

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

ITEM	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Recursos Vinculados	2,22	2,14	1,59	2,92	1,98	1,64	2,46	2,97
Recursos Não Vinculados	-1,63	-0,93	-1,44	-2,72	-0,93	0,67	0,96	0,40
TOTAL	**0,59**	**1,21**	**0,14**	**0,19**	**1,04**	**2,31**	**3,42**	**3,36**

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2015 - 2022.

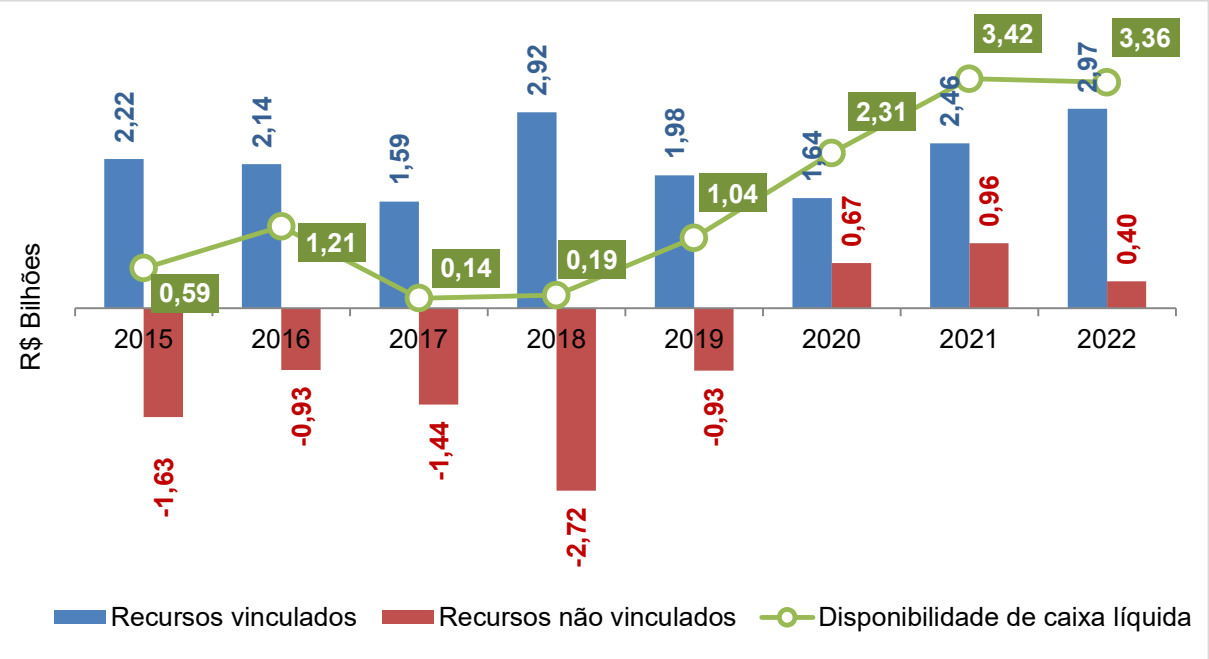
Percebe-se que a classificação "recursos vinculados" apresentou valores positivos durante toda a série histórica 2015 - 2022, sendo que o maior saldo

ocorreu ao final de 2022. A classificação “recursos não vinculados”, por sua vez, passou a apresentar valores positivos a partir de 2020.

Apesar da expansão da disponibilidade de recursos vinculados (R$ 512,7 milhões), o saldo total da disponibilidade líquida reduziu-se em 1,6% em 2022 por conta da queda nos recursos não vinculados (-R$ 567,2 milhões).

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

Gráfico 32 – Disponibilidade de caixa líquida



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2015-2022.

A disponibilidade líquida de caixa de 2021 foi a maior registrada na série histórica observada, depois de atingir, em 2017, seu menor valor. O exercício de 2022 representa o segundo maior saldo de disponibilidade líquida total, com o maior saldo de disponibilidade com recursos vinculados.

É importante destacar que, desde que alcançou saldo positivo na disponibilidade de recursos não vinculados, Pernambuco voltou a 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.

Percebe-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.

De acordo com RREO do 6º bimestre de 2022, essa PPP possui as seguintes projeções de despesas[24]:

Tabela 8 – Despesas de PPP R$ milhares

Despesas de PPP	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Total das PPPs Contratadas (I)	4.446	4.446	3.936	4.360	4.865	5.269
Praia do Paiva	4.446	3.767	5.012	5.463	5.955	6.491
Transporte BRT	0	70.821	42.391	81.467	93.714	107.802
PPP a Contratar (II)	0	0	0	0	0	0
RCL (III)	31.342.388	36.722.105	36.949.823	37.178.953	37.409.504	37.641.485
Total das despesas de PPP/RCL (I + II) / (III)	**0,01%**	**0,01%**	**0,01%**	**0,01%**	**0,02%**	**0,02%**

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – 6º bimestre 2022.

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

[24] As despesas referentes à PPP - Praia do Paiva e à PPP - Transporte BRT em 2021 e 2022 são os valores executados em cada exercício. A partir de 2023 os valores são projetados.

despesas derivadas das parcerias público-privadas em relação à RCL.

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) e o de Transporte BRT (CPPPE - 015/2021).

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.