



GESTÃO FISCAL

BOLETIM

Exercício 2023



Assembleia Legislativa
do Estado de Pernambuco



BOLETIM Nº 1 DE 2024

GESTÃO FISCAL

Boletim sobre a gestão orçamentária e fiscal do Governo do Estado de Pernambuco – Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2023 e Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2023.

Consultor-Geral

Marcelo Cabral e Silva

Consultor-chefe do Núcleo de Orçamento e Economia

Cláudio Roberto de Barros Alencar

Consultores designados

Alexandre Torres Vasconcelos

André Pimentel Pontes

Cilano Medeiros de Barros Correia Sobrinho

Ednilson da Silva Cardoso

Erick Bezerra de Souza

Guilherme Stor de Aguiar



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	3
1. CENÁRIO ECONÔMICO	4
2. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	9
3. RECEITAS E DESPESAS POR NATUREZA.....	11
3.1 Receitas.....	11
3.2 Despesas.....	15
4. DESPESAS COM SAÚDE, EDUCAÇÃO E SEGURANÇA PÚBLICA.....	19
4.1 Cumprimento dos Mínimos Legais com Educação e Saúde	21
5. DESPESAS COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO	23
6. CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS.....	26
7. CUMPRIMENTO DA REGRA DE OURO	28
8. PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO ESTADO.....	30
8.1 Plano Previdenciário	31
8.2 Plano Financeiro	33
8.3 Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM).....	35
9. DÍVIDA PÚBLICA	37
9.1 Dívida Consolidada Líquida	37
9.2 Restos a Pagar do Poder Executivo	39
9.3 Disponibilidade de Caixa	42
9.4 Parcerias Público-Privadas (PPP)	44



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 2023 e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do terceiro quadrimestre de 2023. 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 2016 até 2023, com o intuito de identificar o comportamento de importantes parâmetros fiscais ao longo do período, bem como avaliar o desempenho atual desses indicadores em relação aos dos exercícios anteriores.

Sob o aspecto metodológico, cabe esclarecer que todos os valores apresentados neste boletim foram corrigidos de acordo com a inflação¹ acumulada até dezembro de 2023, 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

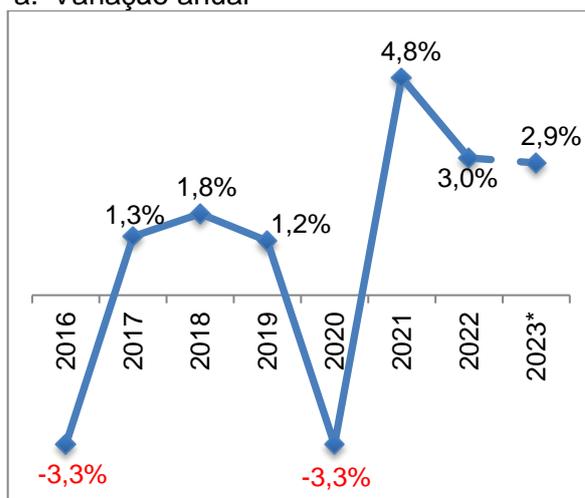
O comportamento das finanças estaduais não pode ser analisado de forma dissociada da situação econômica nacional. Isso porque o nível de atividade econômica influencia diretamente o potencial de arrecadação das receitas e, assim, a capacidade de gastos do ente público.

O ano de 2023 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 4,8% do PIB nacional. Os anos de 2022 e 2023 reforçaram esse processo de recuperação: em 2022, o crescimento do PIB ficou em 3% e há, entre os agentes econômicos, a expectativa² de que o crescimento desse parâmetro produtivo tenha sido de 2,9% em 2023.

Gráfico 1 – Evolução do PIB

a. Variação anual



b. Variação acumulada (base em 2016 = 100)



Fonte: IBGE (2016 a 2022) e Relatório de Mercado Focus de 05/01/2024 (2023).

* Expectativas de mercado (Relatório Focus de 05/01/2024).

² De acordo com o calendário de divulgações do IBGE, o número oficial do PIB 2023 será divulgado apenas em 01/03/2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/calendario-indicadores-novoportal.html>. Acesso em 19 fev. 2024.



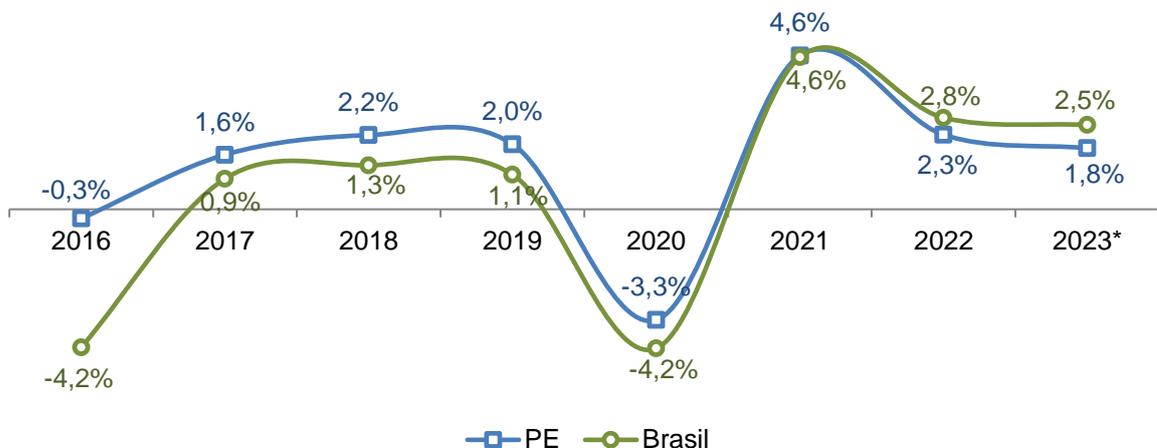
O primeiro gráfico acima mostra a rápida recuperação econômica observada no triênio 2021-2023, que registraram os maiores valores de crescimento anual de toda a série. Esse comportamento foi consequência direta do início e da expansão da vacinação da população brasileira contra a doença, o que permitiu o abrandamento das medidas de restrição e retomada paulatina de setores produtivos.

Em 2023, por sua vez, fatores como o aumento do salário mínimo, o reajuste de benefícios sociais, o mercado de trabalho aquecido e o forte desempenho das exportações de *commodities* - como soja, petróleo e minério de ferro - foram fundamentais para o bom desempenho do PIB. Essa evolução deve levar o país a um nível de produção 12,1% superior ao registrado no início da série histórica, como se observa no 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,³ que, até novembro de 2023,⁴ apontava elevação de 1,8%.

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



Fonte: Banco Central do Brasil (BCB).

* Comparação entre novembro de 2023 e novembro de 2022.

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.

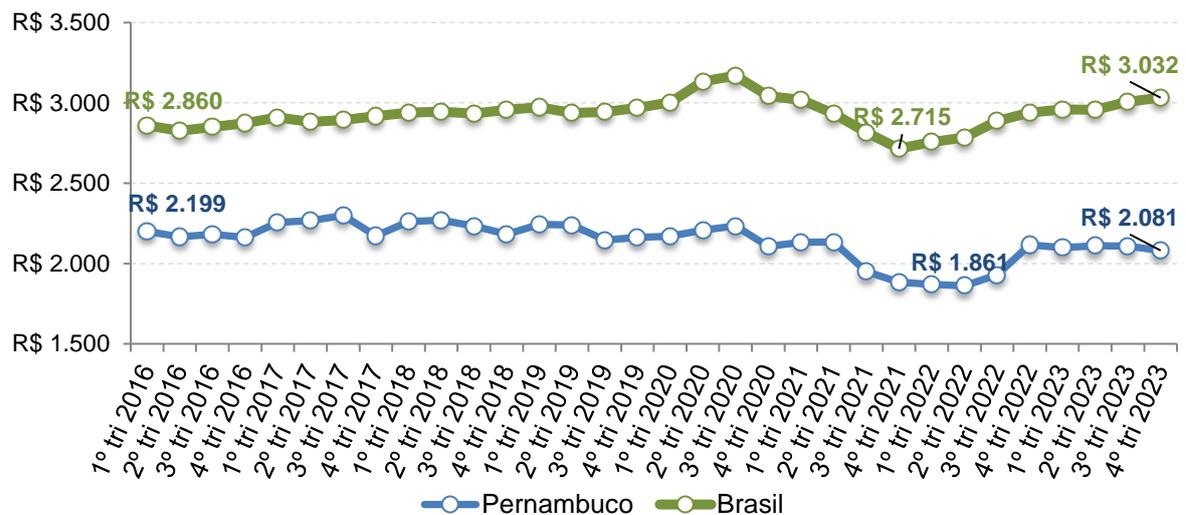
⁴ O índice de dezembro de 2023 referente aos estados ainda não havia sido divulgado.



Observa-se, no gráfico acima, que a economia estadual, de fato, é bastante influenciada pelo comportamento nacional, com movimentos na mesma direção. É interessante observar que o indicador estadual apresentou números superiores ao nacional entre 2016 e 2020. Nos dois últimos anos, entretanto, o desempenho da economia estadual ficou ligeiramente aquém do verificado em nível nacional.

Apesar do indicador de atividade econômica de Pernambuco ter demonstrado um comportamento superior ao nacional em boa parte do período analisado, o mesmo não é observado quando se examina 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



Fonte: IBGE.

O gráfico acima mostra o rendimento médio real⁵ 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 a renda média do trabalhador pernambucano diminuiu, em termos reais, 5,4% entre o primeiro trimestre de 2016 (R\$ 2.199) e o último trimestre de 2023 (R\$ 2.081). Enquanto isso, a média nacional cresceu 6%, passando de R\$ 2.860 no começo de 2016 para R\$ 3.032 no final de 2023.

⁵ Para cálculo do valor real é utilizado o deflator da média do último trimestre de coleta divulgado, ou seja, a média do período outubro-dezembro de 2023.



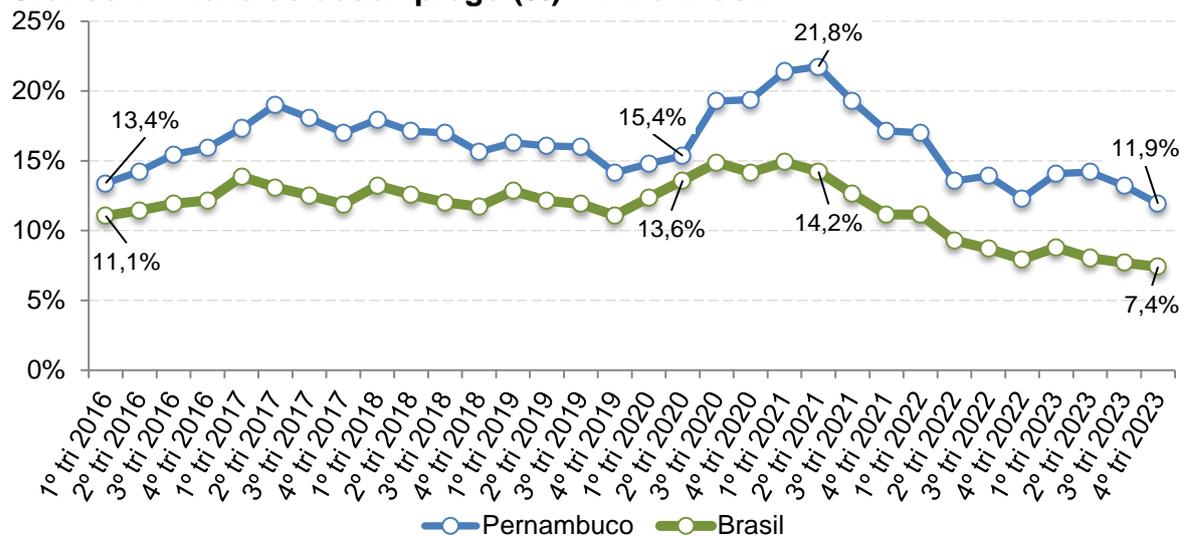
Nota-se, ainda, que a diferença de rendimento do trabalhador pernambucano para a média nacional aumentou consideravelmente ao longo desses anos. No início de 2016, o trabalhador pernambucano recebia cerca de R\$ 660 a menos que a média nacional. Ao fim de 2023, no entanto, a diferença havia aumentado 44%, para R\$ 951.

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 do que o comportamento agregado do Brasil.

No início de 2016, a taxa de desemprego local (13,4%) encontrava-se próxima da média nacional (11,1%). Essa diferença atingiu seu ponto mínimo no 2º trimestre de 2020, quando a taxa de desemprego registrada em Pernambuco foi de 15,4% e a média nacional foi de 13,6%

Com a chegada da pandemia, a taxa de desemprego em Pernambuco atinge, no 2º trimestre de 2021, o ponto máximo da série histórica em questão (21,8%) e, depois, recua para 11,9% no último trimestre de 2023. Em comparação, a taxa de desemprego nacional aumenta para 14,2% no 2º trimestre de 2021, recuando para 7,4% no 4º trimestre de 2023, sua menor taxa desde o início de 2016.

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 1,8 ponto percentual (p.p.) no 2º trimestre de 2020 para 7,5 p.p. no 2º trimestre de 2021. Ao final de 2023, foram observadas as

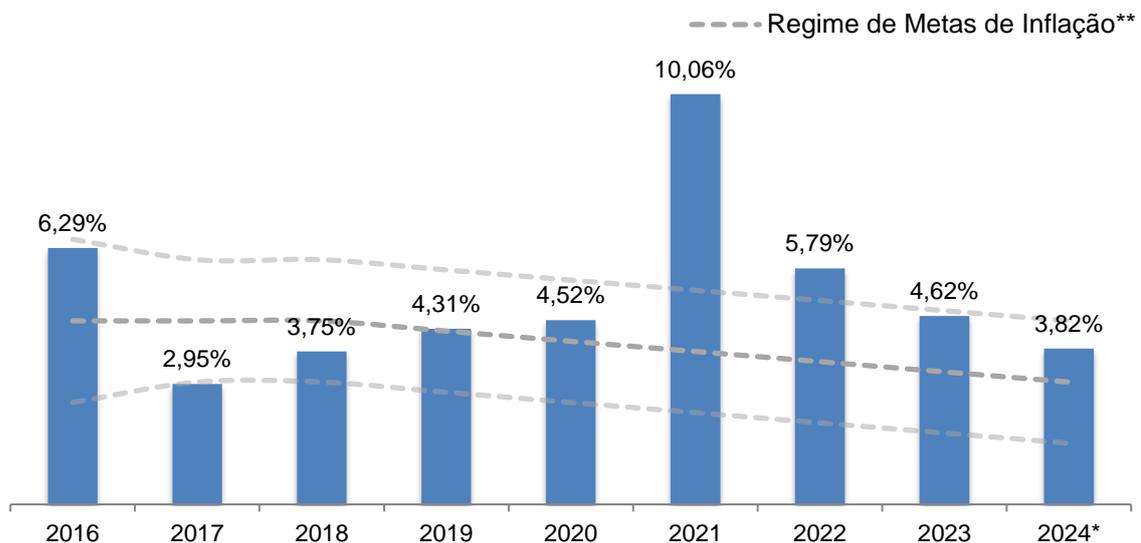


menores taxas de desemprego tanto em nível local (11,9%) como nacional (7,4%), com a diferença se reduzindo para 4,5 pontos percentuais.

Nesse sentido, 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, após dois anos estourando o limite superior da meta de inflação, o Brasil registrou, no ano de 2023, uma inflação (4,62%) levemente abaixo do teto da meta (4,75%) estipulada pelo Conselho Monetário Nacional.

Gráfico 5 – Evolução IPCA



Fonte: IBGE (2016 a 2023) e Relatório Focus de 09/02/2024 (2024).

* 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 3,5% para 2022, em 3,25% para 2023, e em 3% para 2024, com margem de tolerância de 1,5%, para cima ou para baixo.

Verifica-se, ademais, que as expectativas para o ano de 2024 (3,82%) encontram-se não apenas dentro do intervalo da meta, como estão próximas ao centro de tal intervalo (3,0%), demonstrando que os agentes econômicos esperam a continuidade do processo de desinflação iniciado em 2022.



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 duplicidades⁶. Dessa forma, a RCL que consta do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do sexto bimestre de 2023 é referente aos meses de janeiro a dezembro do aludido exercício.

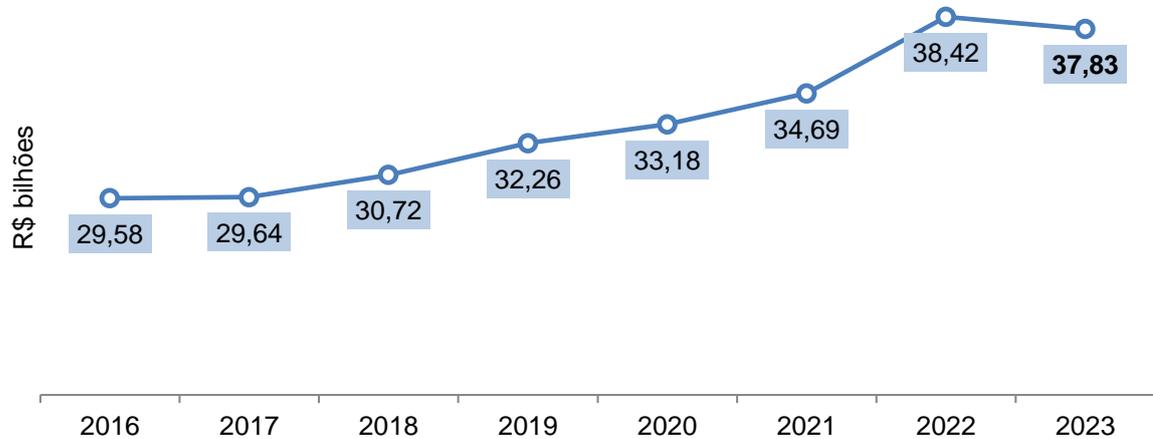
Nesse intervalo, a RCL apurada pelo Estado de Pernambuco foi de R\$ 37,8 bilhões, sendo esse o valor usado como base para os limites estabelecidos na LRF.

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 2023, 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 2016 a 2023



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2016 – 2023.

Constata-se que a RCL referente ao exercício de 2023 apresentou uma queda real de 1,5% em relação ao exercício anterior, após ter aumentado cerca de 10,7% entre 2022 e 2021.

A tabela seguinte traz a variação das principais receitas correntes estaduais observada entre os anos de 2022 e 2023.

Tabela 1 – Evolução das principais receitas de PE

R\$ milhares

Receita Corrente	2022	2023	Varição
ICMS	22.334.784	21.327.078	-4,5%
FPE	11.160.473	11.059.217	-0,9%
Outras transferências correntes	5.171.063	4.992.508	-3,5%

Fonte: RREOs do 6º bimestre, 2022 – 2023.

Diante dos dados publicados, observa-se que houve reduções na arrecadação das principais receitas correntes do estado: ICMS (-4,5%), FPE (-0,9%) e outras transferências correntes (-3,5%).



3. RECEITAS E DESPESAS POR NATUREZA

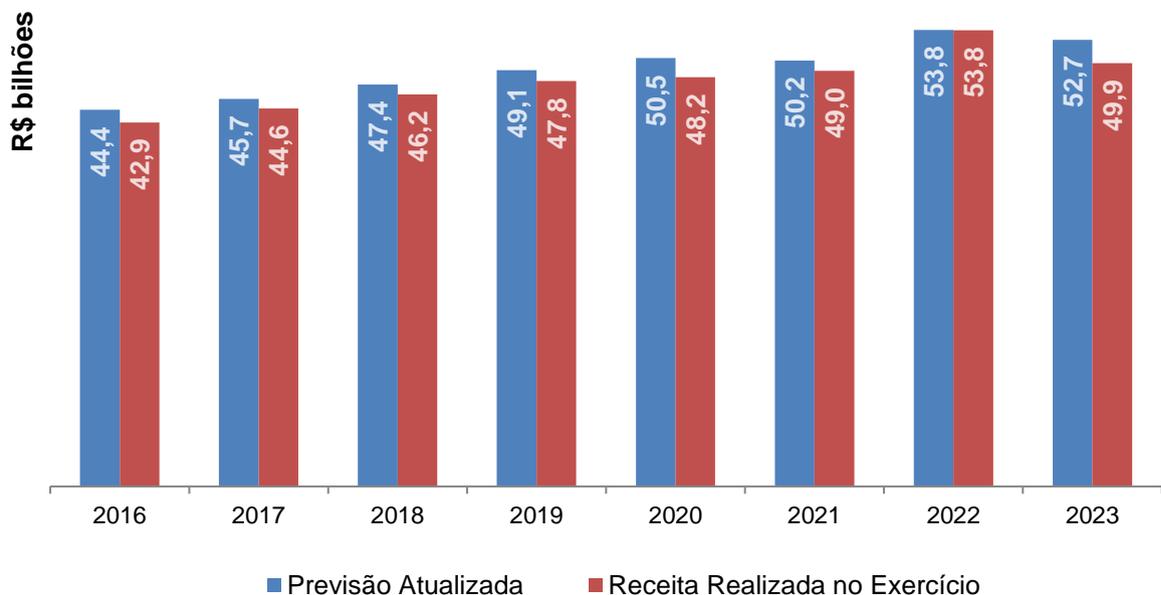
A seguir, é descrito o comportamento das receitas e despesas, considerando a previsão orçamentária e o valor efetivamente realizado no decorrer da série histórica (2016 a 2023).

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

3.1 Receitas

Em 2023, o estado arrecadou R\$ 49,9 bilhões em receitas públicas, o que corresponde a uma queda real de 7,2% em relação ao ano anterior. Essa redução pode ser explicada pela extinção das despesas intraorçamentárias⁷ dos órgãos do Estado para cobrir o respectivo déficit previdenciário, que acabavam gerando receitas intraorçamentárias.

Gráfico 7 – Receita orçamentária prevista x receita realizada



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2016 – 2023.

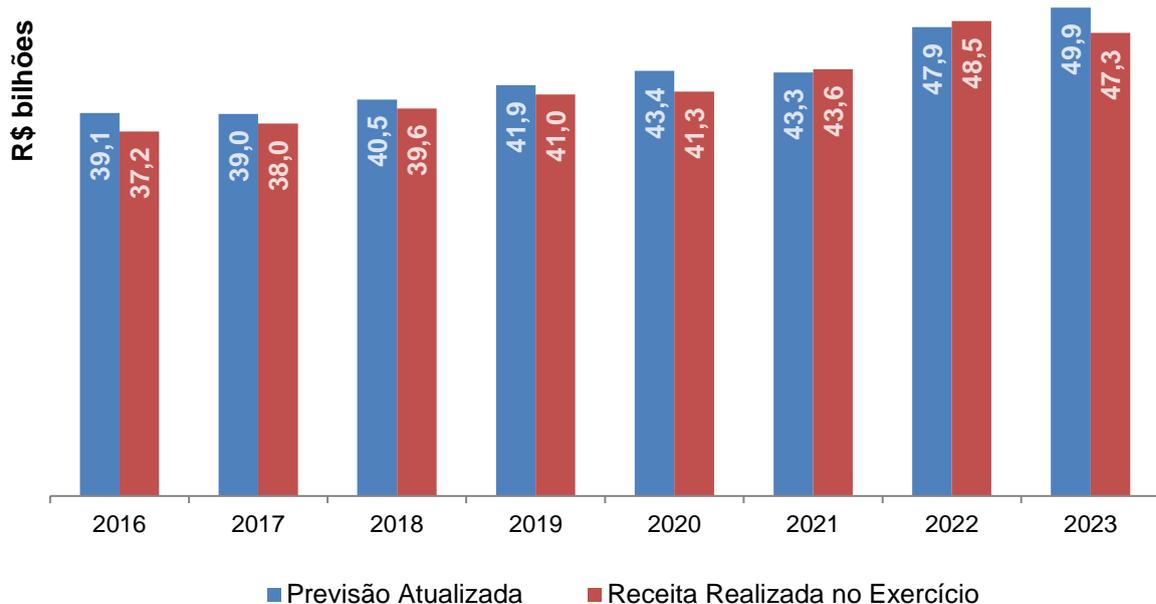
⁷ Operações intraorçamentárias são aquelas realizadas entre órgãos e demais entidades da Administração Pública integrantes do orçamento fiscal e do orçamento da seguridade social do mesmo ente federativo; por isso, não representam novas entradas ou saídas de recursos nos cofres públicos do ente, mas apenas movimentação entre seus órgãos.



Ademais, em 2023, a arrecadação do estado correspondeu a 94,8% da previsão atualizada para o exercício⁸. Nesse sentido, vale destacar que a previsão das receitas nos oito últimos anos tem se mostrado bastante próxima à realidade, situando-se sempre acima de 94%. Contudo, os 94,8% observados em 2023 correspondem ao menor percentual da série histórica⁹.

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

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



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2016 – 2023.

Observa-se que, excluindo-se as receitas intraorçamentárias, a queda de arrecadação foi de 2,5% em 2024. Para fins informativos, é importante destacar que os próximos dados deste capítulo também deixarão de considerar as arrecadações intraorçamentárias.

⁸ 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 2023, a previsão atualizada cresceu 20,2% (passou de R\$ 43,8 bilhões para R\$ 52,7 bilhões).

⁹ Desconsiderando-se 2023, o menor percentual foi observado em 2016 (96,6%).



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\$ 1,3 bilhão em 2023, o que representa uma redução em relação à sua participação no total de receitas (2,7%) quando comparadas aos R\$ 1,8 bilhão do ano anterior (3,8% do total). As receitas correntes, por sua vez, foram de 46,0 bilhões (97,0% do total) em 2023, abaixo dos 46,7 bilhões (96,2% do total) registrados em 2022.

Destaca-se que o total das receitas (R\$ 47,3 bilhões) de 2023 representa o segundo maior valor da série histórica, atrás somente do valor alcançado em 2022 (R\$ 48,5 bilhões).

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



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2016 – 2023.

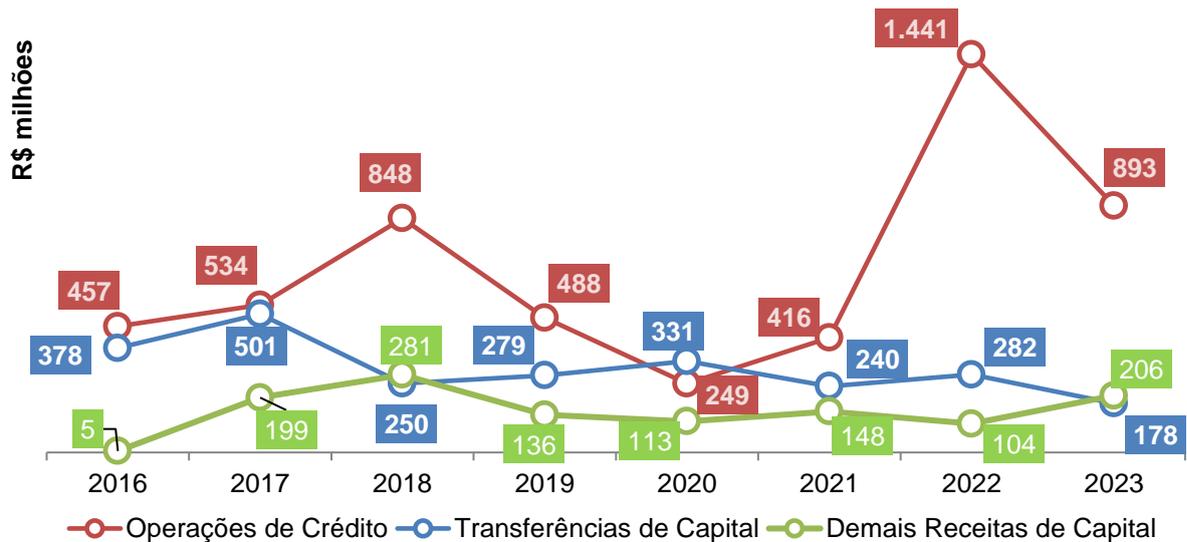
A melhora na arrecadação de capital em 2022 pode ser atribuída à melhora no Indicador de Capacidade de Pagamento do Estado de Pernambuco (Capag-PE), que passou a ter autorização para receber garantias da União na contratação de operações de crédito ainda em 2021. Em 6 dezembro de 2023, contudo, de acordo com o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, Pernambuco passou a ter uma Capag insuficiente para obter o aval da União, o que deve gerar dificuldades para realizar novas operações de crédito em 2024.

No ano de 2023, as operações de crédito realizadas pelo estado de Pernambuco apresentaram redução de 35,2% em relação ao exercício anterior, quando haviam



alcançado o maior valor da série estudada. Apesar disso, assim como em 2022, as operações de crédito foram maiores que as transferências de capital, que caíram 37,0% entre 2021 e 2022.

Gráfico 10 – Receitas de Capital por origem



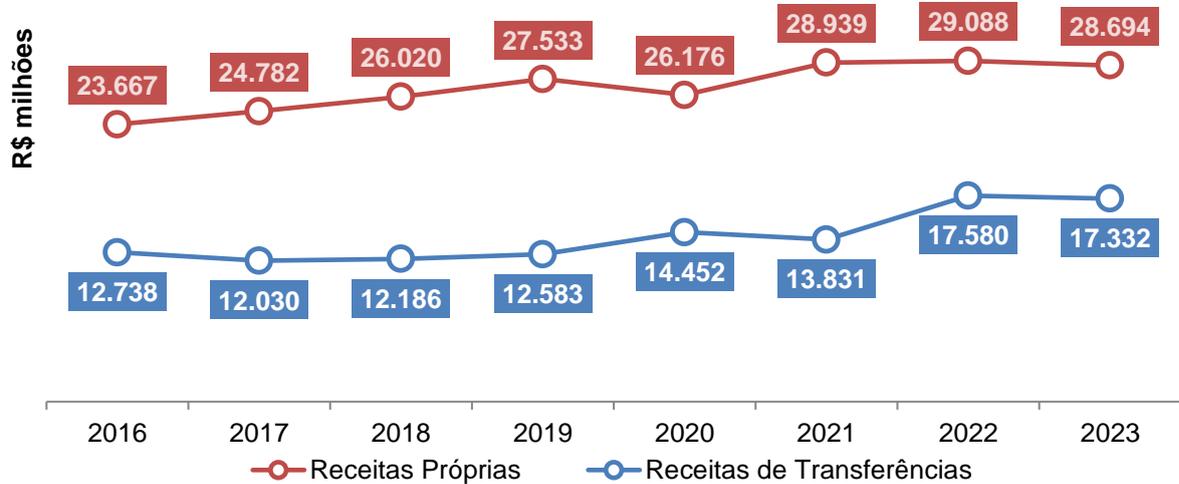
Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2016 a 2023.

As receitas correntes, por outro lado, vinham apresentando um crescimento contínuo desde 2017 até 2022. Em 2023, já descontados os efeitos inflacionários, observa-se uma queda de 1,4%, o que demonstra que a arrecadação ficou estagnada no exercício.

Cabe pontuar que a queda de arrecadação do ICMS (-4,5%) contribuiu significativamente para essa estagnação. Também vale mencionar que a redução de 1,4% ocorreu tanto nas receitas próprias quanto nas decorrentes de transferências da União.



Gráfico 11 – Receitas Correntes por origem

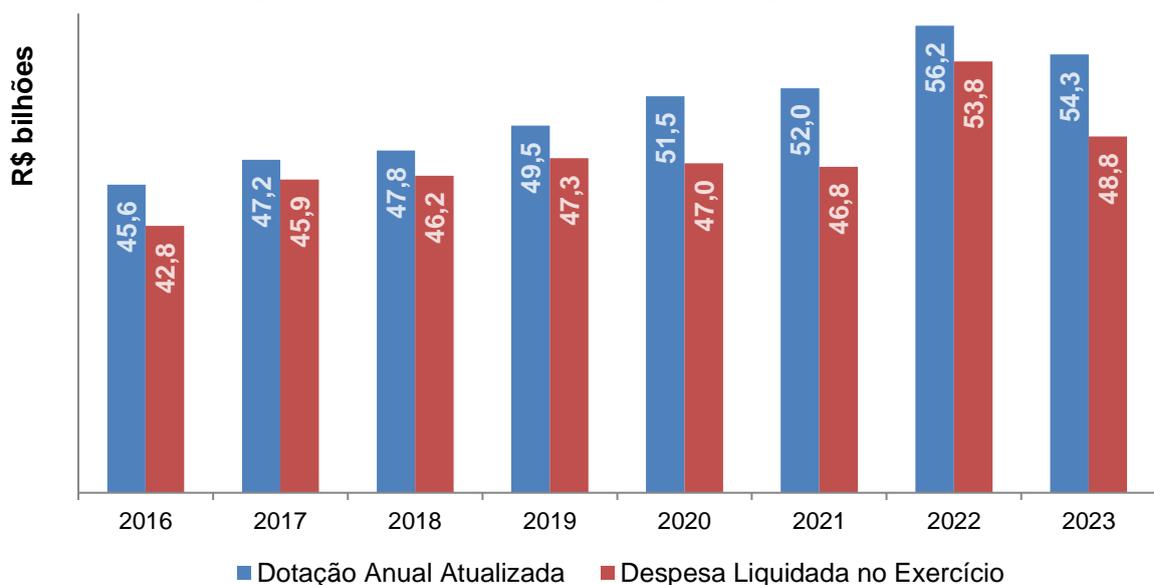


Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2016 a 2023.

3.2 Despesas

No exercício de 2023, o estado liquidou cerca de R\$ 48,8 bilhões, uma diminuição real de 9,3% em comparação com o valor liquidado no exercício de 2022, parcialmente explicada pela extinção das despesas intraorçamentárias com a cobertura de déficit previdenciário. Além disso, a liquidação em 2023 alcançou 89,9% da projeção atualizada das despesas¹⁰ para o exercício.

Gráfico 12 – Dotação anual atualizada x despesa liquidada



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2016 – 2023.

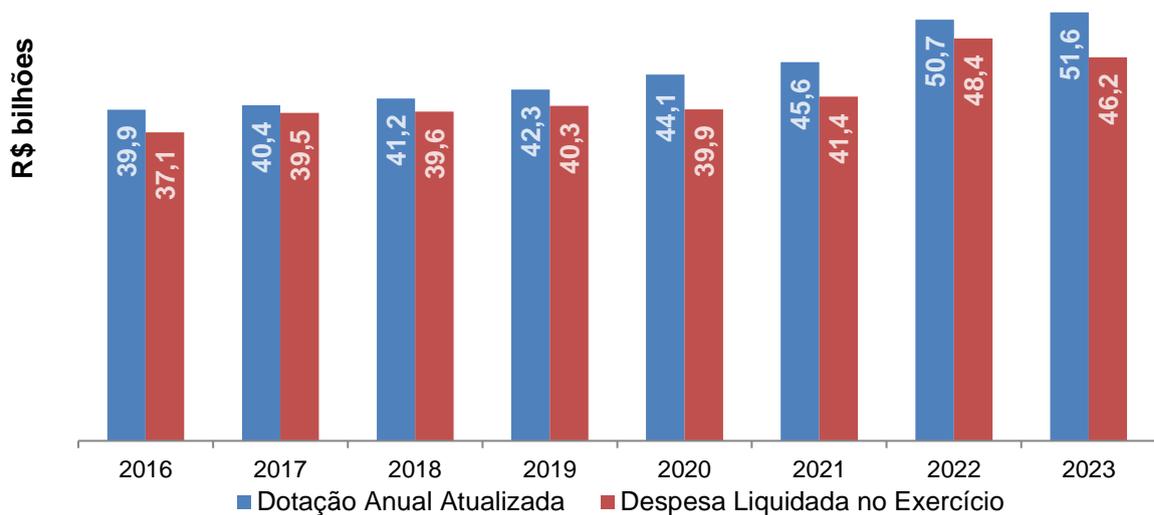
¹⁰ As despesas projetadas representam o campo Dotação Atualizada do Balanço Orçamentário (RREO) e refletem as modificações propostas pelo Poder Executivo em suas projeções ao longo do exercício.



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

O gráfico 13, seguinte, visa demonstrar quanto o Estado efetivamente gastou para cobrir seus investimentos, manutenção das políticas públicas e encargos: R\$ 46,2 bilhões, 4,6% a menos que no ano anterior. Ademais, os dados dos dispêndios públicos sequentes também não consideram as despesas intraorçamentárias.

Gráfico 13 – Dotação anual atualizada x despesa liquidada (exceto despesas intraorçamentárias)

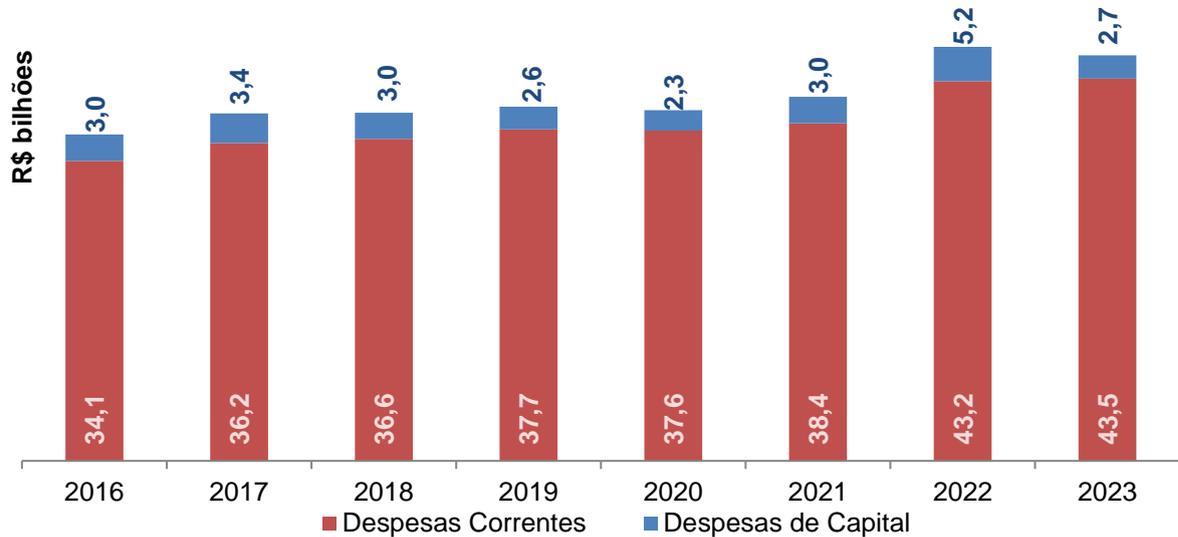


Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2016 – 2023.

O próximo gráfico segmenta a análise por categoria de despesa. Ele revela que, em 2023, os dispêndios de capital foram 48,6% menores que os de 2022 (R\$ 5,2 bilhões em 2022 e R\$ 2,7 bilhões em 2023). As despesas correntes, por sua vez, ficaram estagnadas, tendo em vista o crescimento real de apenas 0,6%.



Gráfico 14 – Evolução das despesas correntes e de capital



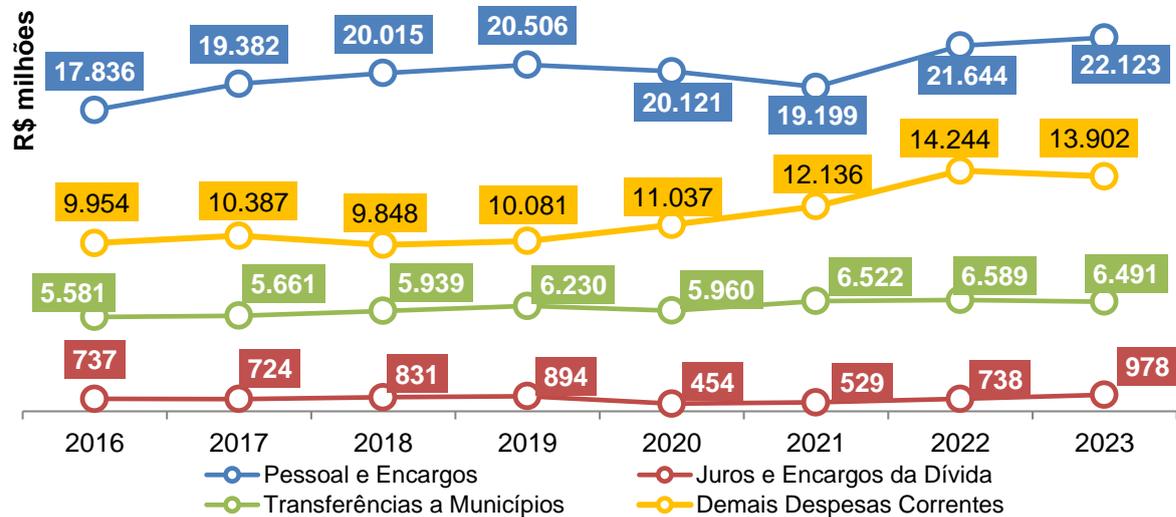
Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2016 – 2023.

A estagnação das Despesas Correntes em 2023 foi reflexo da elevação pouco significativa de gastos com Pessoal e Encargos (2,2%) combinada com as quedas das demais despesas correntes (-2,4%) e das transferências aos municípios (-1,5%), essa última bastante influenciada pela redução na arrecadação do ICMS.

Já os dispêndios com Juros e Encargos da Dívida apresentaram a maior mudança em 2023 (aumento de 32,5%), mas não interferiram de forma tão relevante no crescimento do total dos gastos correntes porque representam apenas 2,3% do montante. Cabe destacar, ainda, que esse crescimento de 32,5% pode ter sido fruto das operações de crédito contratadas em 2022 e em 2023.



Gráfico 15 – Despesas correntes por grupo de natureza de despesa



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2016 – 2023.

Na sequência, apresenta-se a segregação das despesas de capital. Destaca-se a redução significativa nos investimentos (-52,6%) e nas Inversões Financeiras (-72,3%). Essas diminuições são parcialmente explicadas pela queda de 35,2% nas receitas com operações de crédito em 2023.

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



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2016 – 2023.



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.

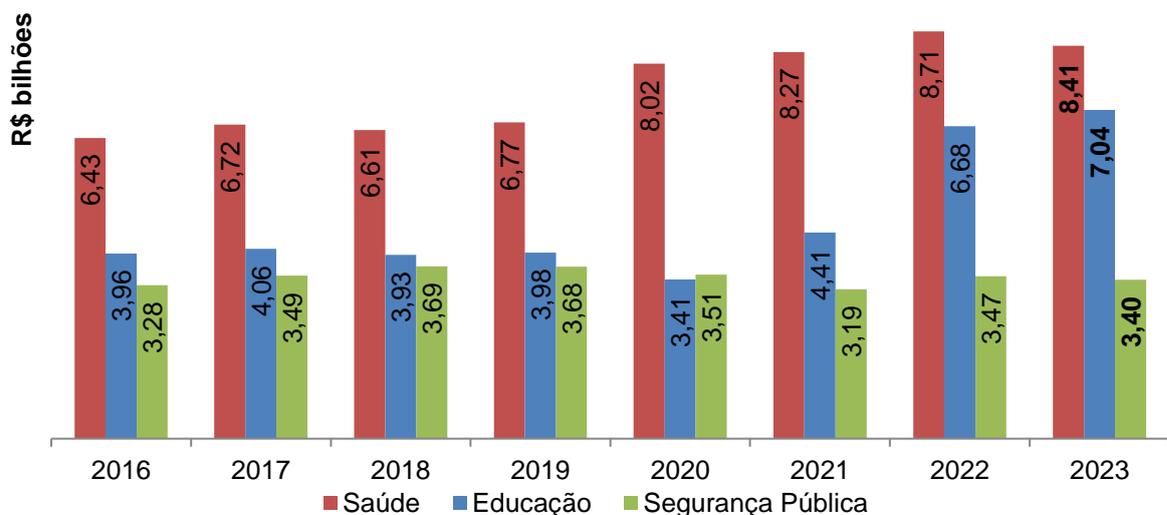
O uso dessa classificação é obrigatório no âmbito dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público. A atual classificação, que vale para os três níveis de governo, foi instituída pela Portaria nº 42/1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão.¹¹

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), 2016 – 2023.

¹¹ Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/>. Acesso em 21 fev. 2024.



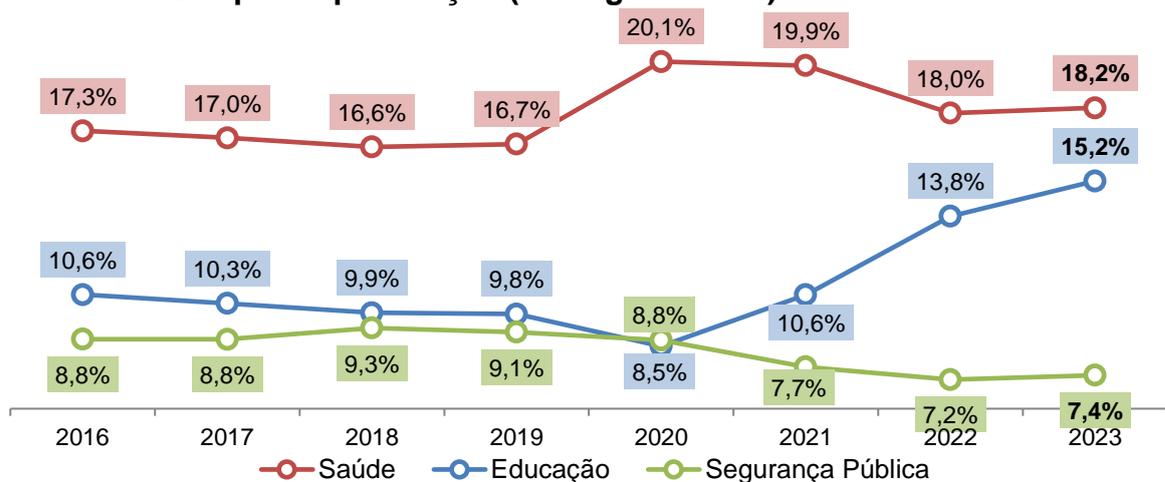
O gráfico ilustra que os gastos com saúde caíram, em termos reais, 3,49% em 2023. Mesmo assim, foi o segundo exercício com a maior despesa com saúde na série. Interessante notar, ademais, que houve crescimento dos gastos públicos com saúde entre 2021 e 2022, apesar da diminuição dos efeitos da pandemia de Covid-19.

As despesas com educação aumentaram 5,26% em 2023 e alcançaram o nível mais elevado da série histórica estudada. Ressalta-se a grande expansão ocorrida no ano de 2022, que pode ser explicada pelo 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\$ 940,5 milhões. Em 2023, foram pagos mais R\$ 988,3 milhões também por meio dos precatórios.

Na Segurança Pública, o Estado reduziu suas despesas em 2,2% entre 2022 e 2023. Cabe frisar que os gastos de 2023 ficaram abaixo dos montantes registrados em 2017, 2018, 2019, 2020 e 2022.

O gráfico 18 apresenta o percentual da despesa liquidada em cada uma dessas três funções destacadas acima em relação ao total das despesas do Estado.

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



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2016 – 2023.

Observa-se que todas as áreas em destaque apresentaram crescimento na participação das despesas totais do governo no período. As despesas com educação foram as que mais cresceram em 2023, saltando de 13,8% em 2022 para 15,2%. Já



os gastos com a função segurança pública e com saúde tiveram crescimento pouco significativo, subindo de 7,2% para 7,4% e de 18,0% para 18,2%, respectivamente.

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

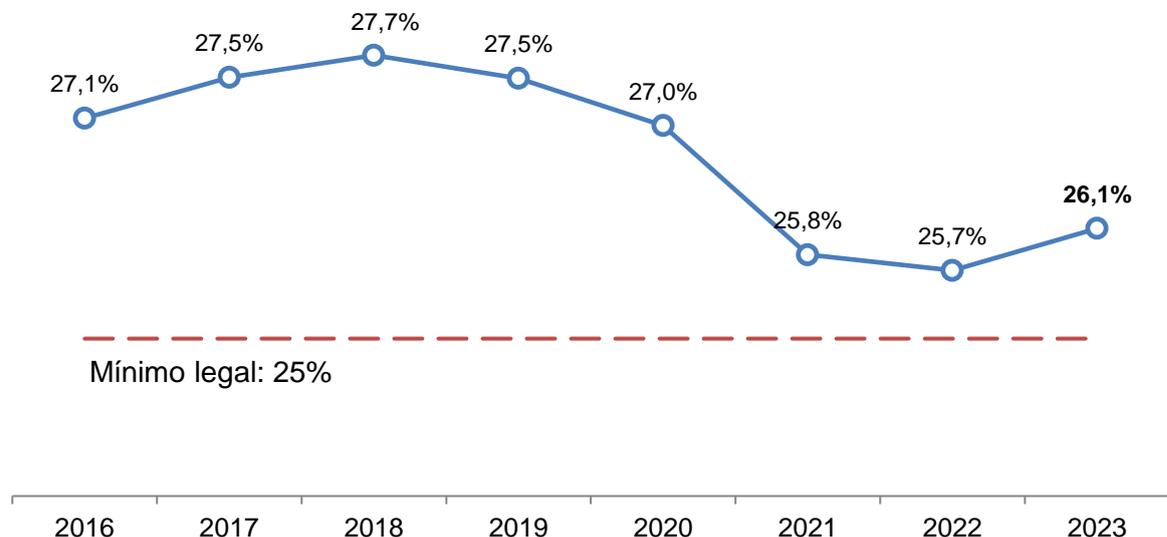
4.1 Cumprimento dos Mínimos Legais com Educação e Saúde

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

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

O gráfico a seguir demonstra o valor aplicado em MDE de janeiro a dezembro de cada ano. Percebe-se que esse percentual vem se mantendo acima do limite mínimo de 25%. Contudo, após ter atingido seu ponto máximo em 2018, o indicador foi sendo reduzido e alcançou o menor nível da série histórica em 2022. Em 2023, contudo, houve o primeiro aumento do percentual após a sequência de quatro anos de queda.

Gráfico 19 – Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2016 – 2023.

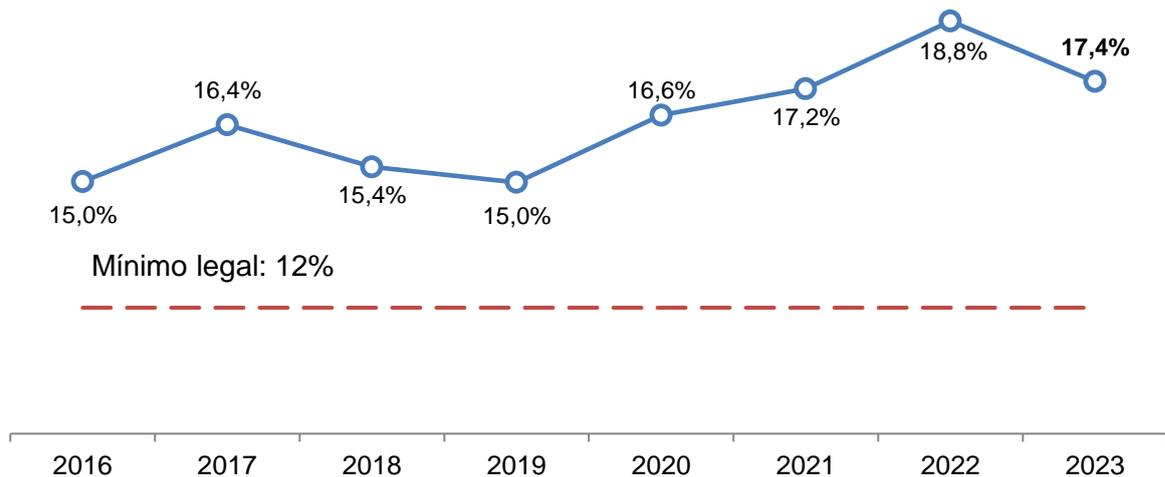


De modo semelhante, o artigo 6º da Lei Complementar Federal nº 141/2012 estabelece que os estados devem aplicar, no mínimo, 12% da arrecadação de certos impostos, especificados no normativo, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos municípios, em Ações e Serviços Públicos de Saúde.

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 2023, o valor registrado foi de 17,4%, o segundo maior do período analisado, ficando abaixo apenas de 2022.

Gráfico 20 – Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2016 – 2023.



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.

Ao final do exercício de 2023, o Poder Executivo do Estado de Pernambuco encontrou-se acima do limite de alerta, o qual não traz qualquer tipo de sanção. Esse resultado pode ser visualizado na tabela abaixo:

Tabela 2 – Despesa com pessoal do Poder Executivo, 3º quad. de 2023

R\$ milhares		
Despesa com pessoal - Poder Executivo	Valor	Percentual sobre a RCL
Despesa total com pessoal para fins de apuração do limite da LRF	16.840.396	44,56%
Limite de Alerta	16.665.246	44,10%
Limite Prudencial	17.591.093	46,55%
Limite Máximo	18.516.940	49,00%

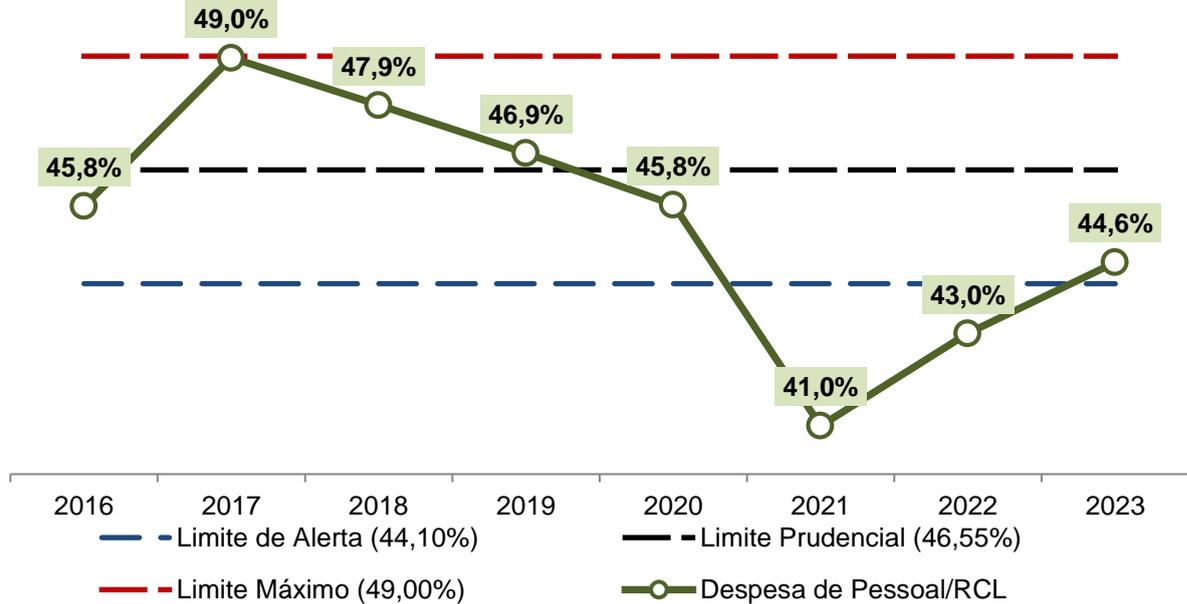
Fonte: Relatório de Gestão Fiscal, 3º quadrimestre de 2023.

Conforme visto acima, a despesa total com pessoal encontra-se R\$ 750,70 milhões abaixo do limite prudencial e R\$ 1,68 bilhão abaixo do limite máximo, ambos estabelecidos na LRF.

Como pode ser observado no gráfico a seguir, desde 2020, o indicador da despesa com pessoal do Poder Executivo esteve sempre abaixo do limite prudencial ao final de cada exercício.



Gráfico 21 – Evolução da relação despesas com pessoal / RCL



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal (3º quadrimestre), 2016 – 2022.

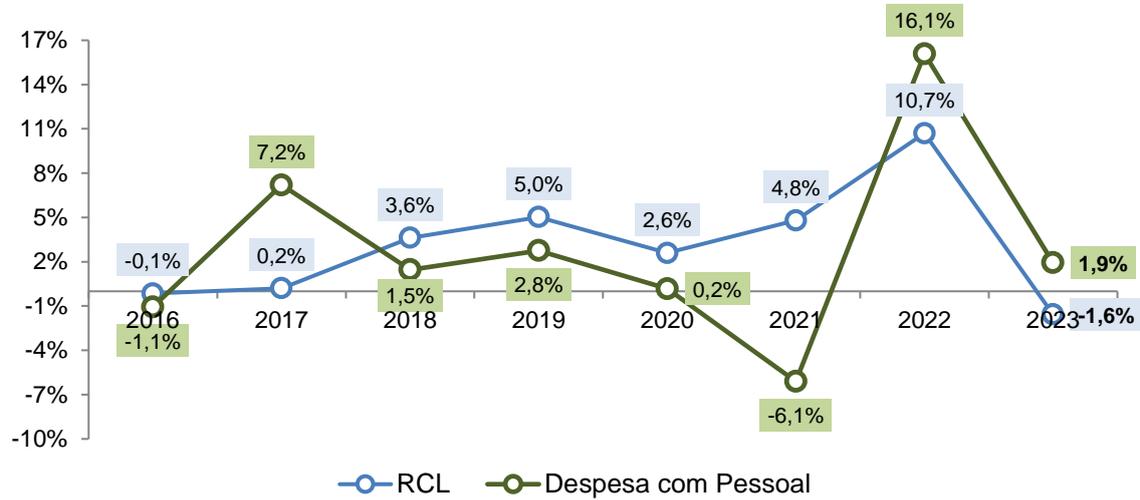
É possível notar que, após quatro anos de queda nas despesas com pessoal do Poder Executivo, entre 2017 e 2021, houve duas elevações seguidas nesse indicador, em 2022 e em 2023.

Cumprir 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, observou-se a concessão de reajustes aos servidores em patamar superior à variação da RCL, ocasionando a alta observada no indicador.

O gráfico a seguir permite entender melhor essa evolução, ao comparar a variação da despesa com pessoal do Poder Executivo 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), 2016 – 2023.

É possível verificar que entre 2018 e 2021 a RCL cresceu de forma mais acentuada do que a despesa com pessoal. Em 2022, contudo, o crescimento das despesas com pessoal (16,1%) superou o crescimento da RCL (10,7%). No exercício de 2023, por sua vez, a RCL apresentou uma queda (-1,6%) em termos reais, enquanto as despesas com pessoal aumentaram em 1,9%.



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)¹² – Exercício 2023 - 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).

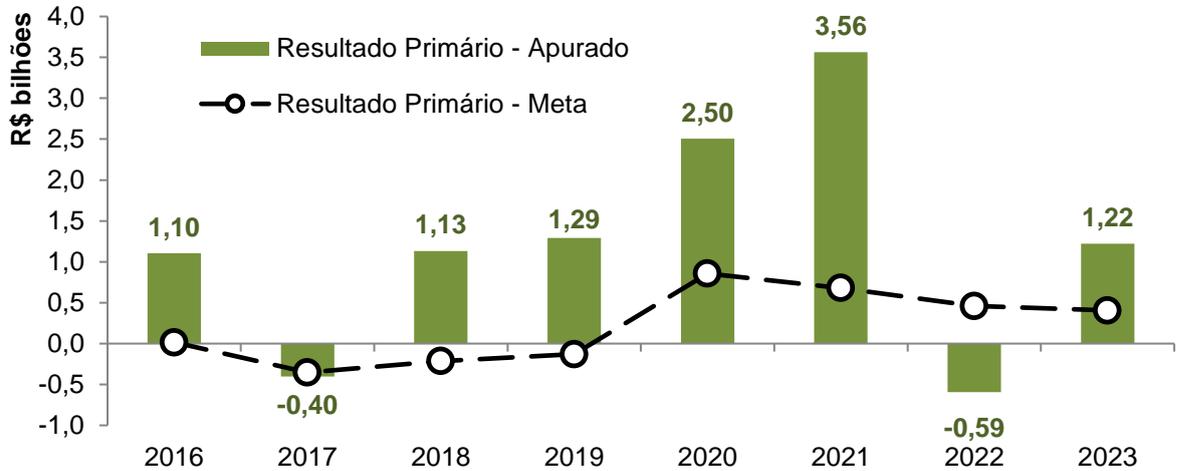
O gráfico 23 a seguir traz a comparação entre a meta de resultado primário e o valor efetivamente auferido ao final dos últimos anos. Como é possível constatar, o resultado apurado no exercício de 2023 foi bastante superior à meta estipulada. O Estado apresentou superávit primário de R\$ 1,22 bilhão, ao passo que a meta estipulada na LDO 2023 previa um superávit de R\$ 404 milhões.

¹² Disponível em:

<https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/_pdf/287/MDF%20%20MDF%2013%20edicao%20%20v2.pdf>. Acesso em 19 fev. 2024.



Gráfico 23 – Meta de resultado primário



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2016 – 2023.

O gráfico seguinte, por sua vez, compara o resultado nominal obtido ao final de cada ano com a respectiva meta estipulada, entre 2016 e 2023.

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\$ 901 milhões em 2023, o que aponta para uma redução da dívida estadual. Considerando que a meta estabelecida para o exercício era de um superávit de pelo menos R\$ 1,8 bilhão, observa-se que o resultado auferido foi inferior ao esperado.

Gráfico 24 – Meta e apuração de resultado nominal



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2016 – 2023.

* 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.



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 do exercício 2023¹³ 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.

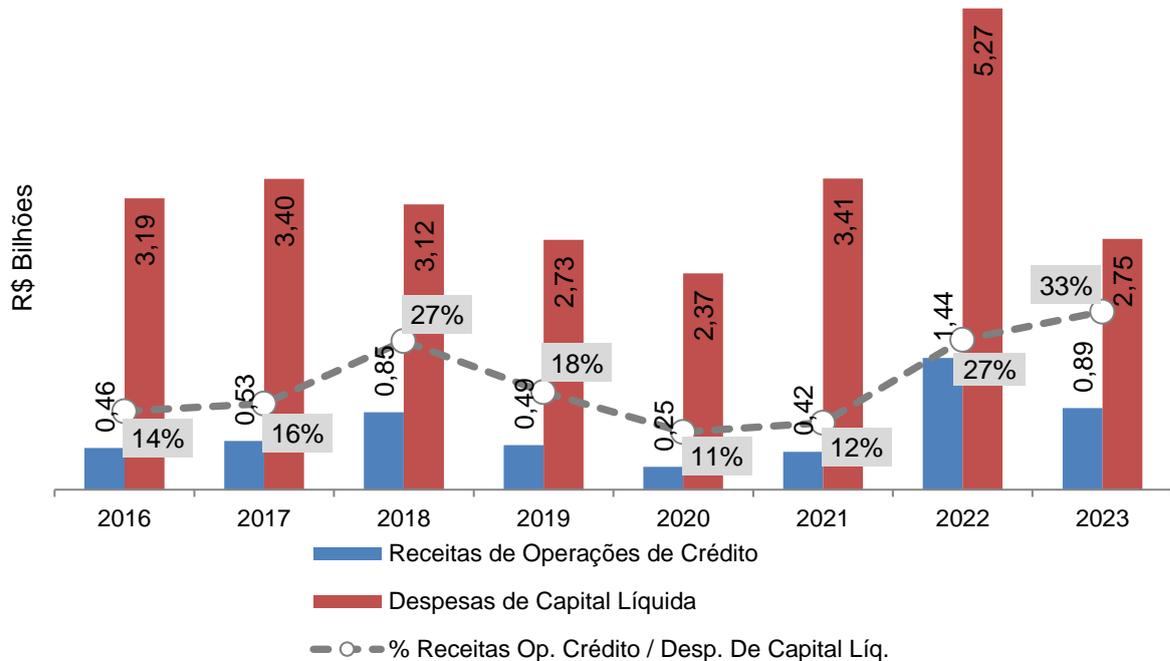
O gráfico a seguir faz a comparação entre os montantes de operações de crédito e despesas de capital realizadas pelo Estado de Pernambuco entre 2016 e 2023.

¹³ Disponível em:

<https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/_pdf/287/MDF%20%20MDF%2013%20edicao%20%20v2.pdf>. Acesso em 19 fev. 2024.



Gráfico 25 – Verificação do cumprimento da Regra de Ouro



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2016 – 2023.

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, o maior valor proporcional de receitas de operações de crédito, correspondendo a 33% das despesas de capital. Entretanto, cabe observar que tanto as receitas de operação de crédito como as despesas de capital apresentaram queda em relação ao ano de 2022.



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 visa 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. Ademais, a existência de equilíbrio atuarial do novo regime deve ser aferida anualmente para que sejam evidenciadas eventuais necessidades de ajustes nos cálculos dos benefícios ou nas regras para concessão de aposentadoria e pensão.

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, a previdência de Pernambuco é segregada em três fundos:

- Fundo de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco (Funaprev): chamado de plano previdenciário, registra os dados dos servidores ingressos a partir de 31 de março de 2020;
- Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco (Funafin): chamado de plano financeiro, registra



os dados dos servidores ingressos antes de 31 de março de 2020;

- Fundo de Proteção Social dos Militares do Estado de Pernambuco (FPSM-PE): registra os dados dos militares.

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 - Funaprev

As receitas que integram o plano previdenciário são formadas, principalmente, pela contribuição dos servidores que tomaram posse a partir de 1º de abril de 2020 e pela contribuição patronal do estado.¹⁴

Como as despesas previdenciárias ligada ao plano ainda são pequenas, o resultado previdenciário registrado em 2023 foi superavitário, e equivalente a R\$ 155,8 milhões, 73,5% a mais que os R\$ 89,8 milhões de 2022, 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)	63.712
Receitas de contribuições patronais (II)	64.391
Receitas patrimoniais (III)	27.867
Receita Total (IV = I+II+III)	155.970
Despesas com aposentadorias (V)	0
Outras despesas previdenciárias (VI)	173
Despesa Total (VII = V + VI)	173
Resultado previdenciário (IV + VII)	155.798

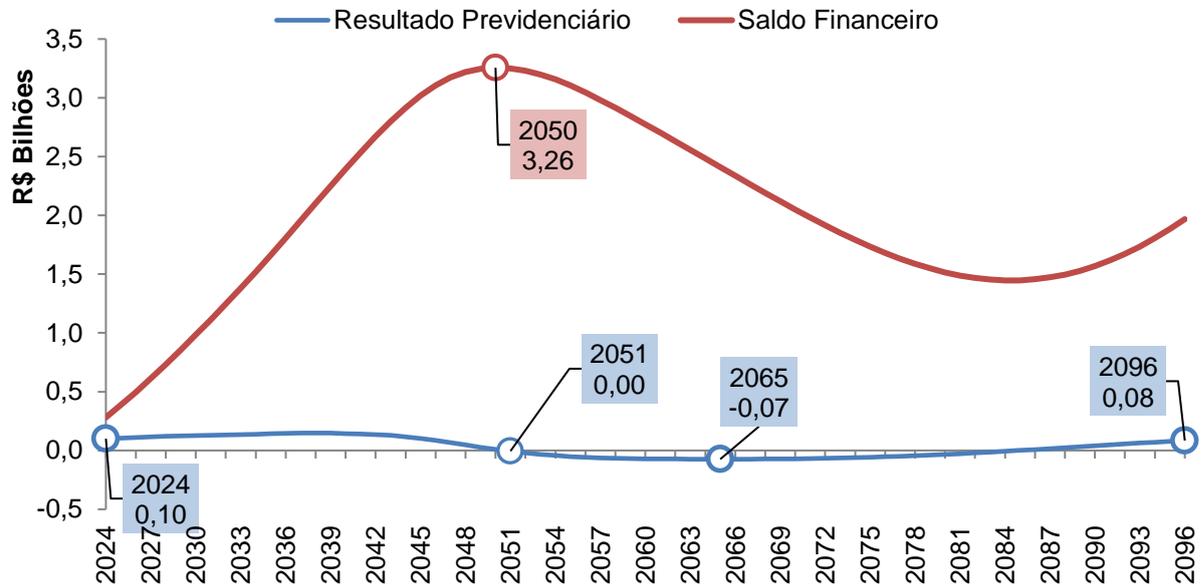
Fonte: Relatório Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre) de 2023.

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

¹⁴ 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 2023.

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.

A instituição da previdência complementar foi autorizada, no Estado de Pernambuco, pela Lei Complementar nº 257/2013. Contudo, o regulamento da previdência complementar estadual só foi aprovado com a publicação da Portaria Previc nº 515, de 21 de junho de 2023, no Diário Oficial da União. Essa portaria autorizou o funcionamento do plano de previdência complementar denominado PE-PREVCOM, que contempla a concessão de benefícios adicionais para os servidores que recebem remuneração acima do teto. O PE-PREVCOM é administrado pelo Banco do Brasil e patrocinado pelo Estado de Pernambuco.

Assim, no Estado de Pernambuco, está em funcionamento o Funaprev, regime previdenciário que garante benefícios até o teto do RGPS e que entrou em efetivo funcionamento em abril de 2020, por força do artigo 3º da Lei Complementar nº 423/2019.



8.2 Plano Financeiro - Funafin

Em relação ao resultado previdenciário do plano financeiro, verificou-se um déficit de R\$ 3,3 bilhões em 2023, 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)	901,8
Receitas de contribuições dos segurados – Servidores Inativos (II)	148,6
Receitas de contribuições dos segurados – Pensionistas (III)	60,8
Receitas de contribuições patronais (IV)	1.792,2
Outras receitas (V)	83,6
Receita Total (VI = I+II+III+IV+V)	2.986,9
Despesas com aposentadorias (VII)	4.909,6
Despesas com pensões (VIII)	1.336,3
Outras despesas previdenciárias (IX)	10,2
Despesa Total (X = V + VI)	6.256,1
Resultado previdenciário (+ VII)	-3.269,3

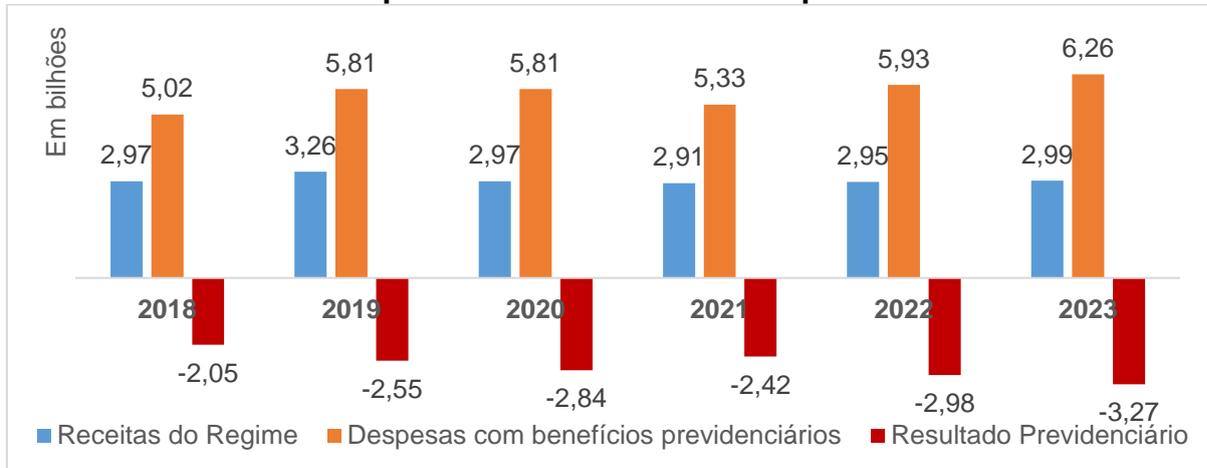
Fonte: Relatório Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre) de 2023.

A tabela acima demonstra que as receitas do regime foram suficientes para cobrir apenas 47,7% das despesas previdenciárias. Ou seja, o Tesouro Estadual teve que cobrir 52,3% das aposentadorias e pensões por falta de recursos do sistema previdenciário.

Os resultados dos últimos seis anos podem ser observados no gráfico 27, seguinte. Observa-se um crescimento contínuo do déficit previdenciário desde 2018, tendo aumentado quase 60% em termos reais no período. Excetua-se, pontualmente, a redução do déficit ocorrida em 2021, que pode ser explicada pela redução real das despesas, tendo em conta a inflação de mais de 10% registrada nesse ano, juntamente com a ausência de reajuste dos benefícios. O exercício de 2023, por sua vez, apresentou o maior déficit da série histórica.



Gráfico 27 – Resultados previdenciários do RPPS – plano financeiro

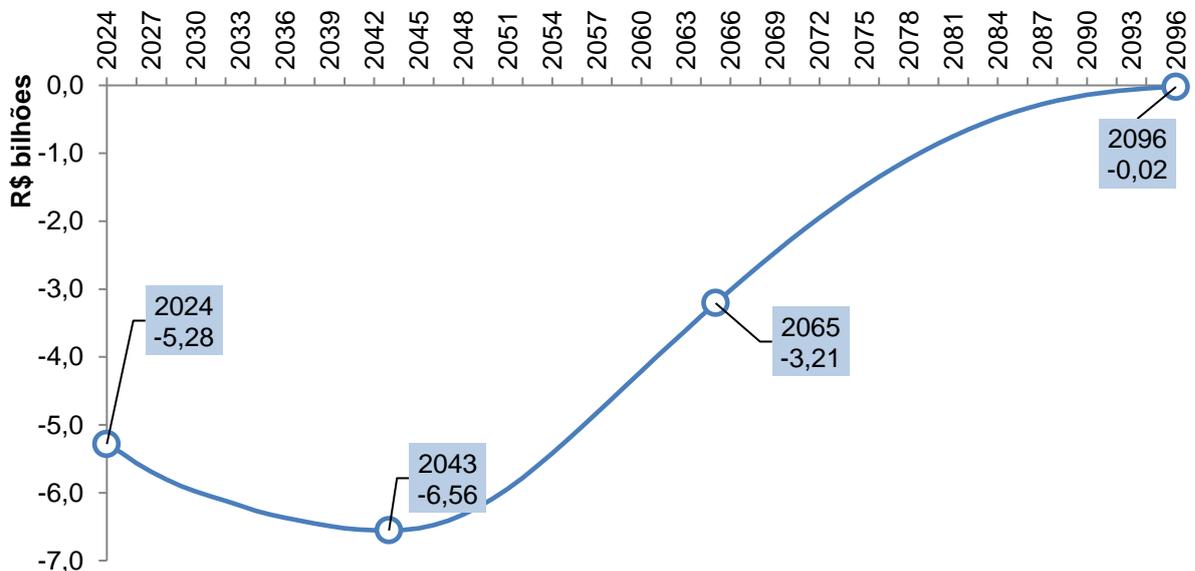


Fonte: Relatório Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre) de 2018 a 2023.

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



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (6º bimestre), 2023.



Analisando o gráfico acima, nota-se que há previsão para uma piora do déficit nos próximos 20 anos, atingindo em 2043 o maior valor da série: R\$ 6,56 bilhões.

Há que se notar que as premissas para o cálculo atuarial pressupõem que não haverá novas entradas de servidores para o regime atual. Devido a isso, a projeção das receitas previdenciárias prevê a gradual redução das 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, diminuindo as despesas desse regime.

De todo modo, 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 2024 (R\$ 5,3 bilhões) é quase 60% pior que o registrado em 2023 (R\$ 3,3 bilhões, conforme gráfico 27). Assim, ao menos para 2024, 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.

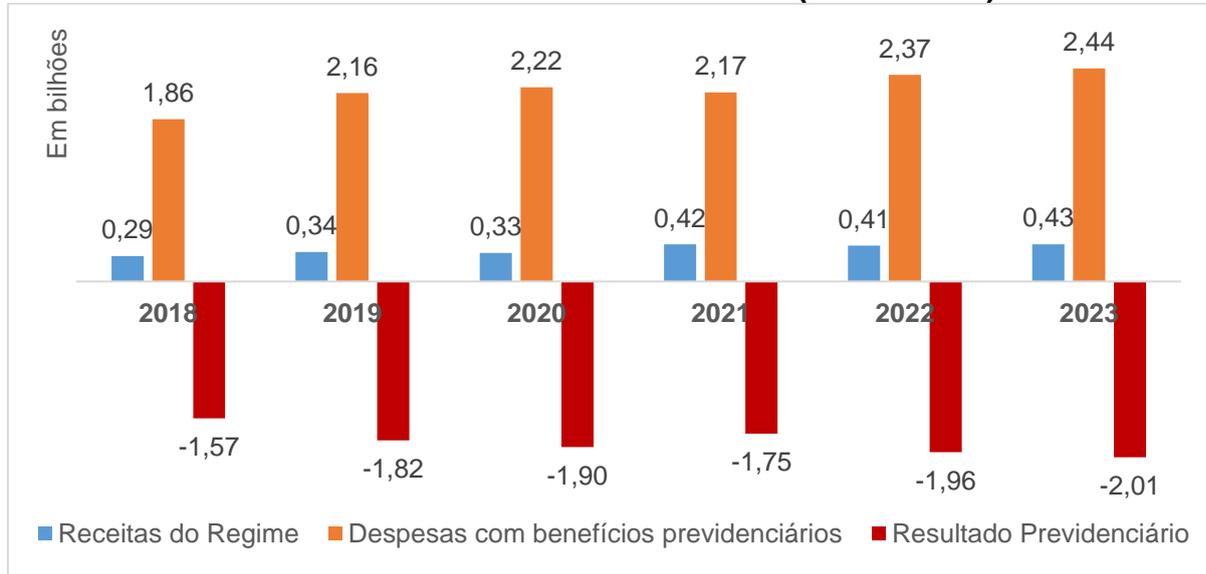
Destaca-se que, até 2019, os militares ainda faziam parte do RPPS do Estado de Pernambuco e, a partir de 2020, passaram a ser segurados do SPSM.

Nos últimos seis anos, com exceção de 2021¹⁵, o déficit tem se tornado cada vez maior, em termos reais. Isso se deve, como demonstra o gráfico seguinte, a um aumento contínuo nos benefícios previdenciários que não é acompanhado por um crescimento das receitas na mesma magnitude.

¹⁵ A melhoria ocorrida em 2021, assim como no caso dos servidores civis, pode ser explicada pela alta inflação (10,06%) e da estagnação dos proventos dos beneficiários.



Gráfico 29 – Resultados do RPPS/SPSM – militares (2018 a 2023)



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º bimestre) de 2018 a 2023.

Observa-se que, em 2023, do total de despesas do regime, 82,5% foram cobertas por aportes financeiros realizados com receitas não previdenciárias do Tesouro Estadual, percentual significativamente superior ao do Plano Financeiro dos Servidores Civis com participação de 52,3%. 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 Manual dos Demonstrativos Fiscais (MDF) do exercício de 2023, a dívida consolidada, também conhecida como dívida fundada, corresponde ao montante total das seguintes obrigações financeiras assumidas¹⁶ 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;¹⁷
- 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.¹⁸

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

A Resolução nº 40/2001, expedida pelo Senado Federal para disciplinar a matéria, prevê que a dívida consolidada líquida dos estados não poderá exceder a duas vezes a RCL.¹⁹

Em Pernambuco, ao final do exercício de 2023, a relação Dívida Consolidada

¹⁶ LRF, art. 29, inciso I e § 3º. Resolução nº 40/2001, do SF, art. 1º §1º inciso III.

¹⁷ LRF, art. 30, § 7º.

¹⁸ Resolução nº 40 de 2001 do Senado Federal, art. 1º, § 1º, inciso V.

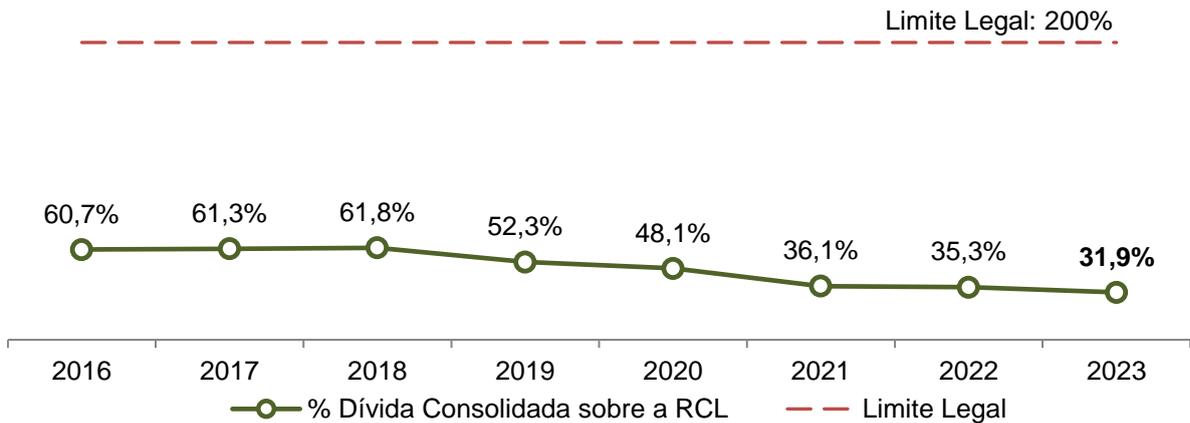
¹⁹ Art. 3º, inciso I.



Líquida/RCL estava em 31,9%, 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. Observa-se, desde logo, que Pernambuco sempre esteve consideravelmente abaixo do limite legal e, além disso, mantém uma tendência decrescente desde o exercício de 2018. Ressalta-se também que a dívida do estado atingiu o menor patamar da série histórica em 2023.

Gráfico 30 – Evolução da relação Dívida Consolidada Líquida/ RCL



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2016 – 2023.

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	2022	2023	Varição
DÍVIDA CONSOLIDADA (I)	17.636.523	16.825.606	-4,6%
Dívida Mobiliária	0	0	-
Dívida Contratual	17.369.843	16.353.822	-5,8%
Empréstimos	13.396.865	12.129.687	-9,5%
Interna	4.708.040	4.837.052	2,7%
Externa	8.688.825	7.292.634	-16,1%
Reestruturação da Dívida de Estados e Municípios	3.925.128	4.195.644	6,9%
Parcelamento e Renegociação de Dívidas	47.850	28.491	-40,5%
Precatórios	266.680	471.784	76,9%
DEDUÇÕES (II)	4.067.134	4.756.592	17,0%
Disponibilidade de Caixa Bruta	6.307.749	7.019.109	11,3%
Demais Haveres Financeiros	274.559	345.813	26,0%
(-) Restos a Pagar Processados	1.061.876	1.065.264	0,3%
(-) Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	1.453.298	1.543.065	6,2%
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA – DCL (III) = (I – II)	13.569.390	12.069.014	-11,1%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL	38.404.774	37.809.669	-1,5%
% DA DCL SOBRE A RCL (III/RCL)	35,3%	31,9%	-9,7%

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

A Dívida Contratual oriunda de empréstimos diminuiu, em termos reais, R\$ 1,27 bilhão (redução de 9,5%). Vale citar, ainda, que os empréstimos equivaliam, em 31 de dezembro de 2023, a 74,2% da dívida contratual, enquanto a Reestruturação da Dívida de Estados e Municípios e o Parcelamento e Renegociação de Dívidas, juntos, respondiam por 25,8%.

Essa queda no saldo devedor de empréstimos deve-se à redução na dívida externa que diminuiu R\$ 1,4 bilhão (queda de 16,1%). Nesse contexto, cabe registrar que a queda de 7,2% no valor do dólar ao longo do exercício de 2023 certamente atuou para reduzir o saldo da dívida externa.

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, traz os 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 2023 e nos exercícios anteriores, desde 2016:

Tabela 6 – Restos a pagar processados

R\$ milhões

RP Processados	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
De exercícios anteriores	206,22	267,19	457,71	309,57	184,83	87,94	31,41	47,69
Do próprio exercício	1.470,66	1.744,72	1.712,81	926,85	848,62	990,76	993,40	1.017,92
Total	1.676,88	2.011,91	2.170,53	1.236,42	1.033,44	1.078,70	1.024,81	1.065,61

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2016-2023.

O valor dos restos a pagar processados do Poder Executivo cresceu de 2016 a 2018, indicando que pode ter havido dificuldades no pagamento das obrigações firmadas. No entanto, em 2019 e em 2020, observa-se uma redução significativa nesse valor. Desde então, o patamar dos restos a pagar processados tem se mantido relativamente estável.

O exercício de 2023 representou um crescimento de 4,0% no saldo total de restos a pagar, em relação ao ano anterior. Esse aumento deveu-se a um crescimento de R\$ 16,3 milhões no saldo de restos a pagar de exercícios anteriores e de R\$ 24,5 milhões no saldo gerado no próprio exercício de 2023.

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:



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

- 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 mais de R\$ 400 milhões referentes a empenhos não liquidados em 2021.

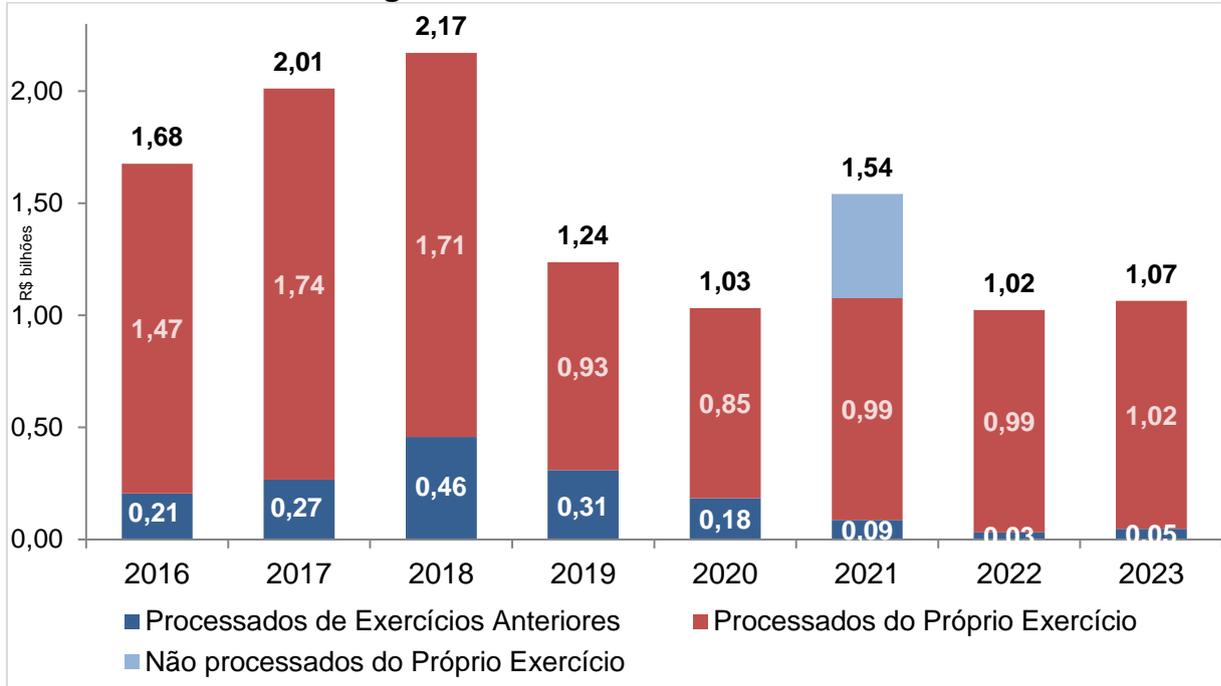
Essa redação foi repetida no art. 12 do Decreto nº 53.790/2022, que tratou dos procedimentos relativos ao encerramento do exercício de 2022. Não houve, entretanto, qualquer inscrição de Restos a Pagar não Processados nesse ano.

Ressalta-se que o Decreto nº 55.539/2023, que tratou do encerramento do exercício de 2023, voltou a vedar a possibilidade de inscrição de Restos a Pagar não Processados.

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 2016 a 2023.

Percebe-se, no gráfico, que os valores de restos a pagar, inscritos em cada exercício, passaram por um período de seguidas expansões reais (2016 a 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, tendo sido registrado um leve aumento no exercício de 2023.

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 exercício²⁰.

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

²⁰ Art. 55, inciso III, alínea "a", da LRF.



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 seguinte:

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

ITEM	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Recursos Vinculados	2,24	1,66	3,05	2,07	1,71	2,57	3,11	3,12
Recursos Não Vinculados	-0,97	-1,51	-2,85	-0,98	0,70	1,01	0,41	0,85
TOTAL	1,27	0,15	0,20	1,09	2,42	3,58	3,52	3,97

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2016 - 2023.

Percebe-se que a classificação “recursos vinculados” apresentou valores positivos durante toda a série histórica 2016 - 2023, sendo que o maior saldo ocorreu ao final de 2023. A classificação “recursos não vinculados”, por sua vez, passou a apresentar valores positivos somente a partir de 2020.

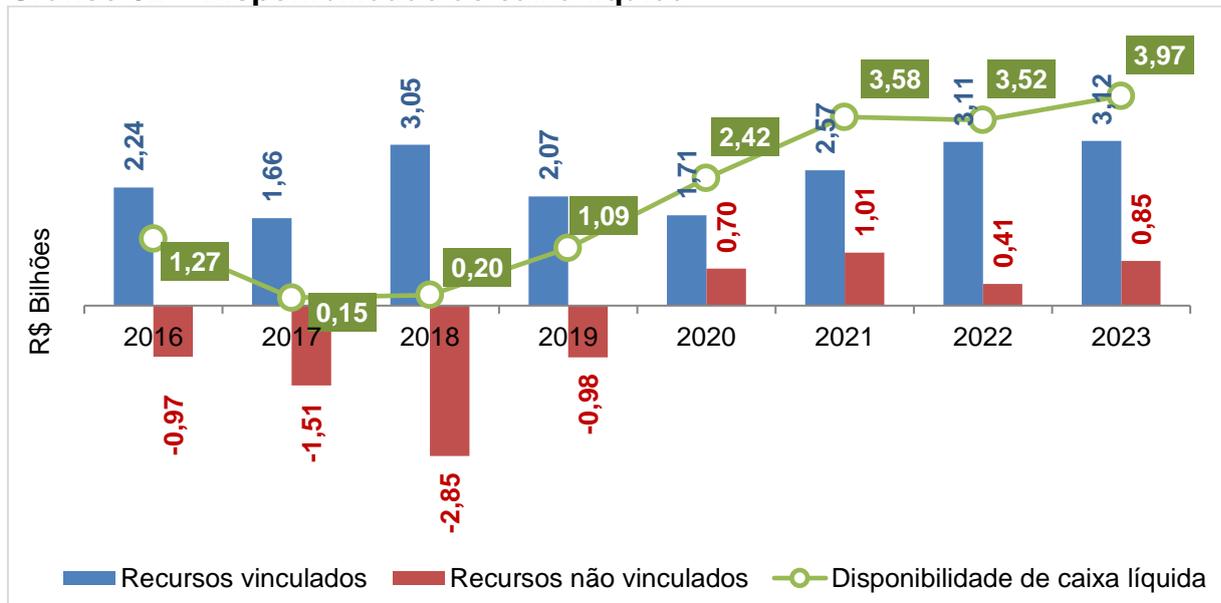
A disponibilidade líquida total do Poder Executivo cresceu R\$ 456 milhões em 2023, sendo que quase a totalidade desse aumento deveu-se à expansão da



disponibilidade líquida de recursos não vinculados, que cresceu R\$ 437 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 2016-2023.

A disponibilidade líquida de caixa de 2023 foi a maior registrada na série histórica observada, depois de ter atingido seu menor valor em 2017.

Percebe-se, ademais, 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 o RREO do 6º bimestre de 2023, 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), o de Transporte BRT (CPPPE - 015/2021) e o de Autoprodução de Energia Renovável (CPPPE - 001/2022).

A tabela 8, seguinte, traz as projeções de despesas com PPP para Pernambuco. Ela 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.

Observa-se que o Estado de Pernambuco se encontra dentro do limite imposto pelo artigo 28 da Lei nº 11.079/2004, e que não há previsão de contratação de novas PPPs pelo Estado de Pernambuco nos próximos anos.

Tabela 8 – Despesas de PPP

R\$ milhares

Despesas de PPP	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Total das PPPs Contratadas (I)	50.776	68.010	105.278	114.413	119.892	125.701
Praia do Paiva	3.767	3.880	5.362	5.734	5.829	7.075
Transporte BRT	47.009	56.099	67.084	74.425	78.439	81.577
Autoprodução de Energia Renovável	0	8.031	32.832	34.254	35.624	37.049
PPP a Contratar (II)	0	0	0	0	0	0
RCL (III)	36.722.105	37.830.132	38.064.721	38.300.765	38.538.272	38.777.252
Total das despesas de PPP/RCL (I + II) / (III)	0,14%	0,18%	0,28%	0,30%	0,31%	0,32%

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – 6º bimestre 2023.