



BOLETIM INFORMATIVO – GESTÃO FISCAL

Junho de 2016



BOLETIM INFORMATIVO Nº 05, DE 2016.

GESTÃO FISCAL

MAIO DE 2015 A ABRIL DE 2016

Boletim Informativo sobre a Gestão Fiscal do Governo do Estado de Pernambuco – Relatório de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2016 e Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 2º bimestre de 2016.

Consultor-Geral

Marcelo Cabral e Silva

Consultor-Chefe do Núcleo de Orçamento e Economia

Cláudio Roberto de Barros Alencar

Consultores

Alexandre Torres Vasconcelos

André Pimentel Pontes

Augusto César Neves Lima Filho

Cilano Medeiros de Barros Correia Sobrinho

Ednilson da Silva Cardoso

Erick Bezerra de Souza

Guilherme Stor de Aguiar

Mauro Soares Carneiro



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	3
1. RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL DO PRIMEIRO QUADRIMESTRE DE 2016	4
1.1. Receita Corrente Líquida.....	5
1.2. Demonstrativo da Despesa com Pessoal	8
1.3. Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida	10
1.4. Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores.....	13
1.5. Demonstrativo das Operações de Crédito.....	14
2. RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO SEGUNDO BIMESTRE DE 2016	16
2.1. Balanço Orçamentário	18
2.1.1. Receitas	18
2.1.2. Despesas.....	21
2.2. Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção	24
2.3. Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias	27
2.4. Cumprimento das Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias.....	28
2.5. Cumprimento dos Mínimos Legais com Educação e Saúde.....	31
2.6. Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas (PPP)	34



INTRODUÇÃO

A Consultoria Legislativa (Consuleg) da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (Alepe) apresenta, por meio deste Boletim Informativo, alguns aspectos considerados relevantes sobre a gestão fiscal e a orçamentária conduzidas pelo Governo do Estado de Pernambuco.

Foram analisados o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do primeiro quadrimestre de 2016 e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do segundo bimestre de 2016, publicados pelo Poder Executivo estadual no Diário Oficial do Estado (DOE) do dia 28 de maio de 2016¹.

Esses relatórios são previstos pelo artigo 48 pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como instrumentos de transparência da gestão fiscal.

Nessa perspectiva, procuram assegurar uma gestão governamental responsável dos recursos públicos, a partir da publicidade dada a indicadores fiscais, o que permite o monitoramento, por parte dos órgãos de controle e da própria sociedade, sobre a consecução, ou não, das metas fixadas para os agentes públicos.

O presente Boletim Informativo pretende colaborar na disseminação de informações relevantes sobre o andamento da gestão fiscal no âmbito do Estado de Pernambuco. Procura-se, dessa forma, ampliar o controle social sobre a gestão pública por meio da consolidação de diversos dados em um único documento, de fácil compreensão para o leitor.

Para este trabalho, os dados daqueles relatórios foram comparados com os dados correspondentes de relatórios anteriores, preferencialmente aqueles publicados a partir do exercício financeiro de 2006, com o intuito de se identificar o comportamento de importantes parâmetros fiscais ao longo do último decênio, bem como avaliar o desempenho atual desses indicadores em relação aos dos anos anteriores.

¹ O RGF foi publicado no DOE de 28/05/2016, nas páginas 33 a 35. O RREO está na mesma publicação, nas páginas de 17 a 33. Disponíveis em: [http://200.238.105.211/cadernos/2016/20160528/1-PoderExecutivo/PoderExecutivo\(20160528\).pdf](http://200.238.105.211/cadernos/2016/20160528/1-PoderExecutivo/PoderExecutivo(20160528).pdf). Acesso: 06/06/2016.



Em virtude disso, cabe esclarecer que, sob o aspecto metodológico, todos os valores apresentados por este Boletim foram atualizados pela inflação² até abril de 2016, o que possibilita a comparação temporal entre eles. Ou seja, o presente trabalho evidencia a evolução real, já considerados os efeitos da inflação, dos diversos indicadores da gestão fiscal e orçamentária estadual.

1. RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL DO PRIMEIRO QUADRIMESTRE DE 2016

De acordo com o artigo 54 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os titulares dos Poderes e órgãos deverão emitir, ao final de cada quadrimestre, o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), o qual deverá conter:

Art. 55. O relatório conterá:

I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:

- a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;
- b) dívidas consolidada e mobiliária;
- c) concessão de garantias;
- d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;
- e) despesas de que trata o inciso II do art. 4º;

II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

- a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;
- b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:
 - 1) liquidadas;
 - 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;
 - 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;
 - 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;
- c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea b do inciso IV do art. 38.

Desse modo, o RGF do Poder Executivo estadual referente ao primeiro quadrimestre do exercício de 2016 apresenta os seguintes demonstrativos:

- Demonstrativo Consolidado da Despesa com Pessoal – todos os Poderes (art. 55, inciso I, alínea "a", da LRF);

² Foi utilizado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).



- Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo (também art. 55, inciso I, alínea "a", da LRF);
- Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (art. 55, inciso I, alínea "b");
- Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores (art. 55, inciso I, alínea "c");
- Demonstrativo das Operações de Crédito (art. 55, inciso I, alínea "d") e
- Demonstrativo Simplificado do RGF (art. 48).

Os demonstrativos arrolados no inciso III do artigo 55 da LRF não foram elaborados, uma vez que sua obrigatoriedade recai apenas sobre o RGF referente ao último quadrimestre do exercício. Além disso, é dispensada a publicação do comparativo previsto pela alínea "e" do inciso I do artigo 55, uma vez que o dispositivo que lhe dá suporte foi vetado (art. 4º, inciso II).

Sendo assim, a estrutura do RGF do primeiro quadrimestre de 2016 é compatível com a Lei de Responsabilidade Fiscal, pois apresenta todos os demonstrativos exigidos.

Cada um desses demonstrativos será examinado individualmente, nas sessões seguintes. Antes, porém, a próxima sessão tratará da Receita Corrente Líquida (RCL) e sua evolução ao longo dos últimos 10 anos.

1.1. Receita Corrente Líquida

A receita corrente líquida (RCL) é legalmente definida pelo inciso IV do artigo 2º da LRF.

A partir dos termos legais, é possível concluir que a RCL 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 membros, as transferências constitucionais aos seus municípios e a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira dos diversos regimes de



previdência social.

Para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o principal objetivo da RCL é

[...] servir de parâmetro para o montante da reserva de contingência e para os limites da despesa total com pessoal, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação da receita orçamentária e das garantias do ente da Federação.³

Assim, observa-se que a RCL é o parâmetro atualmente utilizado no comparativo entre os limites de gastos de que trata o inciso I do artigo 55 da LRF, mencionado acima. Por isso que o RGF traz, em seus demonstrativos, os percentuais da despesa total com pessoal, da dívida consolidada, do total das garantias concedidas e das operações de crédito, todos frente à RCL.

De acordo com o § 3º do artigo 2º da LRF, a RCL é apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades. Dessa forma, a RCL que consta do RGF do primeiro quadrimestre de 2016 é referente aos meses de maio de 2015 a abril de 2016.

Nesse intervalo, a RCL apurada pelo Estado de Pernambuco foi de R\$ 19,72 bilhões, sendo este o valor usado como base para os limites estabelecidos na LRF.

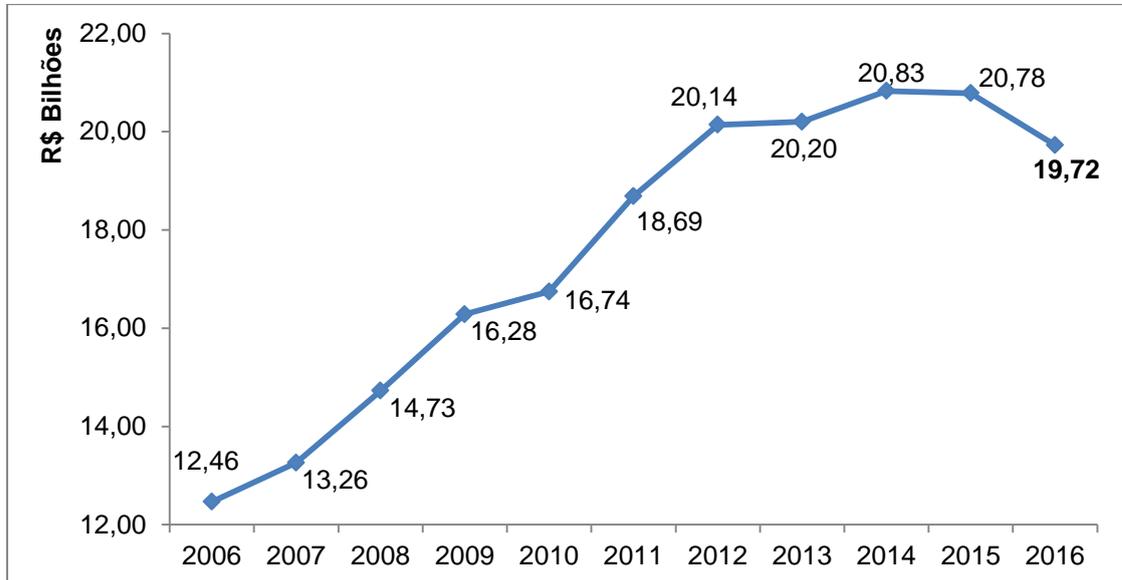
O gráfico 1, a seguir, demonstra a evolução do RCL nos últimos 10 anos. Os dados foram obtidos dos relatórios de gestão fiscal do primeiro quadrimestre de cada ano, e, conforme dito acima, compreendem o período que vai de maio do exercício anterior até abril do exercício então vigente.

Ressalta-se que os valores foram atualizados pela inflação acumulada até abril de 2016, conforme anunciado anteriormente, o que possibilita a comparação temporal.

³ Portal eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional. Conceito disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/receita-corrente-liquida>. Acesso: 06/06/2016.



Gráfico 1 – Evolução da RCL, 2006 – 2016



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal, 1º quadrimestre, 2006 – 2016.

Percebe-se que a RCL acumulou altas reais consecutivas até o primeiro quadrimestre de 2014, ainda que esse crescimento já não fosse tão expressivo a partir do primeiro quadrimestre de 2013. Esse comportamento é revertido no primeiro quadrimestre de 2015, que experimentou queda real de aproximadamente 0,22%.

Essa redução se tornou mais dramática no primeiro quadrimestre de 2016, cuja apuração da RCL alcançou patamar 5,09% inferior ao quadrimestre correspondente do ano anterior. Em valores absolutos, isso representa uma queda ligeiramente superior a um bilhão de reais (R\$ 1,057 bilhão).

A Lei Estadual nº 15.705/2015 (Lei Orçamentária de 2016) propôs, no item B do seu Demonstrativo da Compatibilização às Metas de Política Fiscal, uma meta de RCL, até dezembro de 2016, equivalente a R\$ 20,07 bilhões⁴. O total alcançado até o final do primeiro quadrimestre representa um valor 1,74% abaixo desse objetivo.

⁴ Lei Estadual nº 15.705, de 28 de dezembro de 2015, encontrada no Portal eletrônico da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão. Disponível em: http://www.seplag.pe.gov.br/c/publicador_repositorio_documento/get_file?p_l_id=938&folderId=4440&name=DLFE-3501.pdf. Acesso: 10/06/2016. O demonstrativo em questão encontra-se na página 538.



1.2. Demonstrativo da Despesa com Pessoal

O artigo 18 da LRF define 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 Lei Complementar Federal nº 101/2000 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.

De acordo com os dados divulgados no RGF do primeiro quadrimestre de 2016, o Poder Executivo do Estado de Pernambuco ultrapassou o limite prudencial. Esse resultado pode ser melhor visualizado na tabela abaixo.

Tabela 1 – Despesa com Pessoal do Poder Executivo de Pernambuco, 1º quadrimestre de 2016

R\$ milhares

Despesa com pessoal - Poder Executivo	Valor	Percentual sobre a RCL
Despesa total com pessoal para fins de apuração do limite da LRF	9.296.373	47,13%
Limite de Alerta	8.699.629	44,10%
Limite Prudencial	9.182.941	46,55%
Limite Máximo	9.666.254	49,00%

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal, 1º quadrimestre de 2016.

A despesa total com pessoal encontra-se R\$ 113,43 milhões acima do limite prudencial estabelecido na LRF. Como consequência, é vedado ao Governo do Estado, nos termos do art. 22 da LRF:



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

Art. 22 [...]

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

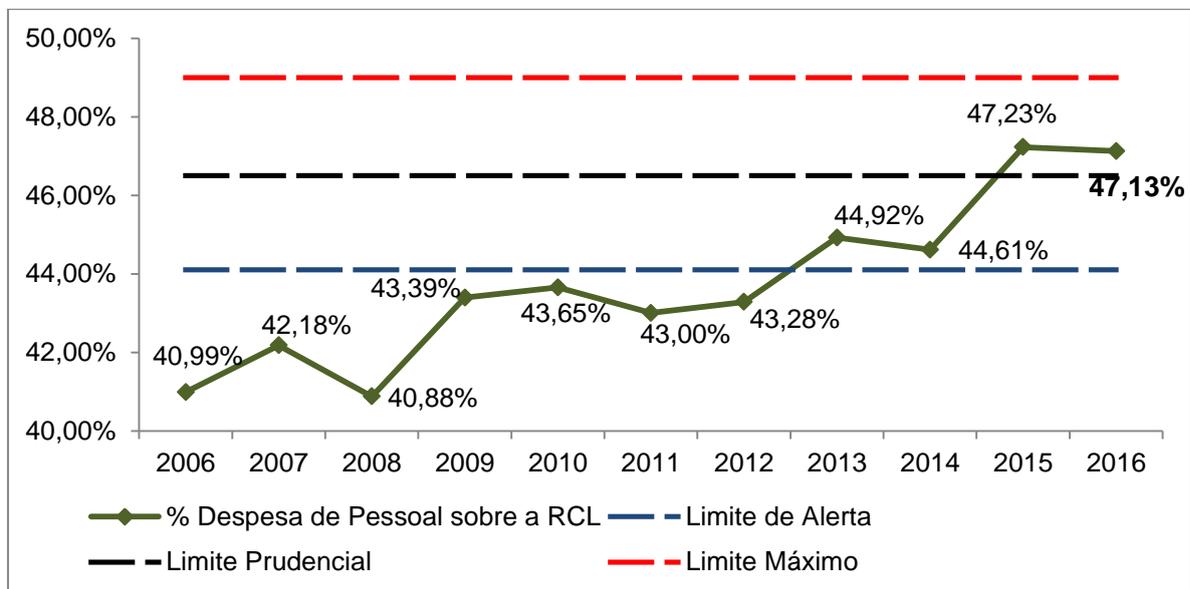
III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

O gráfico 2, a seguir, demonstra a evolução da relação entre despesas com pessoal e receita corrente líquida nos últimos 10 anos. Nota-se que o limite prudencial foi ultrapassado somente no 1º quadrimestre de 2015 e 2016, o que sugere que a dificuldade fiscal decorre da atual conjuntura econômica.

Gráfico 2 – Evolução da relação Despesas com Pessoal / RCL

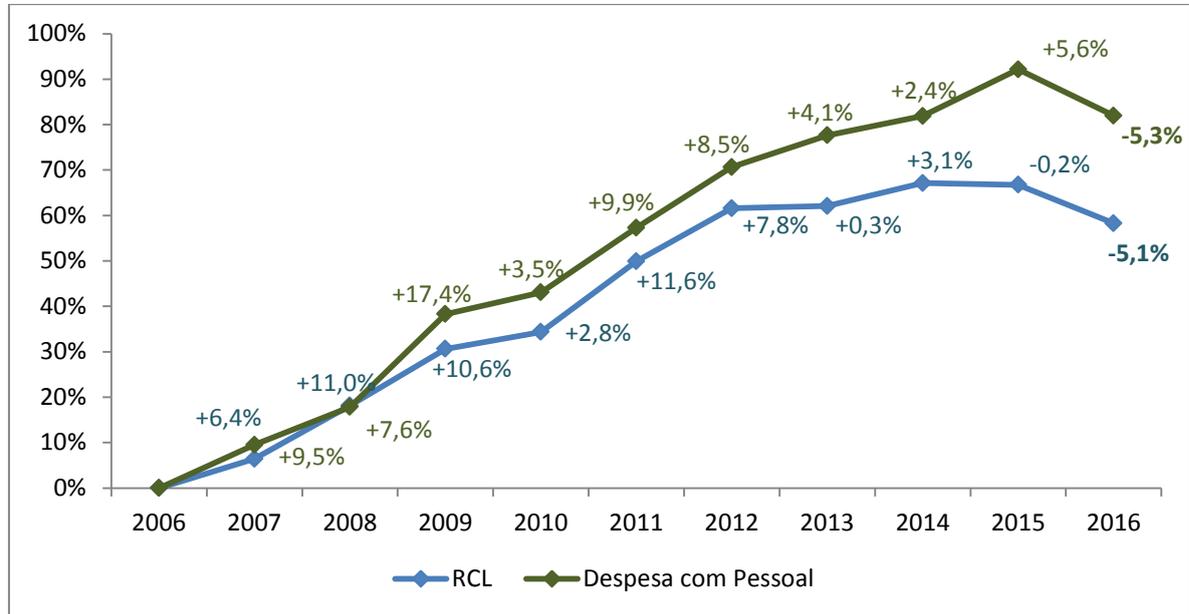


Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal, 2006 – 2016.

Esse cenário pode ser melhor entendido analisando-se o gráfico 3, que traz a evolução acumulada da RCL e das Despesas com Pessoal a partir de 2006. Nos últimos cinco anos, a despesa total com pessoal teve crescimento maior que a RCL em três: 2012, 2013 e 2015.



Gráfico 3 – Evolução anual da RCL e das despesas com pessoal



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal, 2006 – 2016.

Em relação ao 1º quadrimestre de 2016, comparado ao mesmo período de 2015, destaca-se que a queda dos gastos com pessoal (-5,3%) foi maior que a redução da RCL (-5,1%). Essa diferença indica que o Poder Executivo pernambucano vem agindo de forma responsável, na medida em que manteve os gastos salariais dos servidores em níveis compatíveis com a realidade fiscal do Estado.

1.3. Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida

O Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida traz informações quanto aos valores da dívida pública do Estado de Pernambuco. Estão discriminados valores referentes à dívida mobiliária, à dívida contratual, aos precatórios, e também à dívida previdenciária.

A Resolução nº 40/2001, expedida pelo Senado Federal para disciplinar a matéria, prevê, em seu artigo 3º, inciso I, que a dívida consolidada líquida dos estados não poderá exceder a duas vezes a RCL.

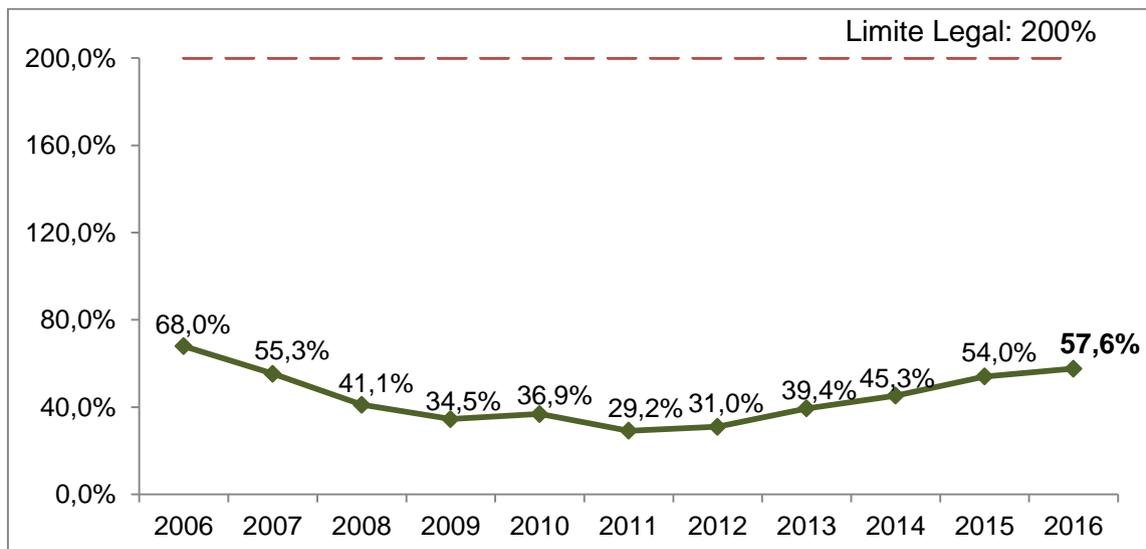
Em Pernambuco, ao final do primeiro quadrimestre de 2016, a relação Dívida Consolidada Líquida/RCL encontrava-se em 57,6%, bastante abaixo, portanto, do



limite normativo.

O gráfico 4 traz a evolução dessa relação para o primeiro quadrimestre de cada exercício desde 2006. Percebe-se uma tendência ascendente da relação a partir de 2011, ainda que ela tenha-se mantido sempre abaixo do limite.

Gráfico 4 – Evolução da relação Dívida Consolidada Líquida / RCL



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal (1º Quadrimestre), 2006 – 2016.

Esse aumento gradual a partir de 2011 é reflexo da política de expansão dos investimentos estaduais, atrelada, em grande parte, ao aumento do montante de operações de crédito. O aumento dos empréstimos tomados, por sua vez, repercutiu sobre a evolução do estoque da dívida estadual ano a ano. Ressalta-se, mais uma vez, que tal expansão encontra-se respaldada pelo limite estabelecido pelo Senado, existindo, ainda, boa margem para aumento da dívida estadual.

A tabela 2, a seguir, detalha a variação do estoque da dívida consolidada líquida, entre abril de 2015 e abril de 2016, em termos reais.



Tabela 2 – Detalhamento da dívida consolidada bruta

R\$ Milhares

Item	2015	2016	Variação
Dívida Mobiliária	-	-	-
Dívida Contratual	15.165.981,45	14.724.089,30	-2,91%
Interna	9.052.899,34	8.234.357,00	-9,04%
Externa	6.113.082,00	6.489.732,30	6,16%
Precatórios	508.768,56	527.326,60	3,65%
Outras Dívidas	-	-	-
Deduções (-)	4.441.969,40	3.881.133,90	-12,63%
Dívida Consolidada Líquida	11.232.780,61	11.370.282,00	1,22%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal (1º quadrimestre), 2015 – 2016.

Percebe-se que o estoque da dívida consolidada líquida apresentou uma elevação de 1,22% no período. O aumento da relação dívida/receita, por sua vez, foi de 6,7%, tendo sido intensificado pela queda de 5,1% experimentada pela RCL do Estado.

Parte do incremento da dívida líquida ocorrido em 2016 deveu-se à forte redução das deduções aplicáveis. Ainda que se tenha verificado um aumento na disponibilidade de caixa bruta no período (4,0%), a forte redução dos demais haveres financeiros (-86,0%) combinada com o crescimento dos restos a pagar processados⁵ (199,6%) levaram a uma redução de 12,6% nas deduções sobre a dívida líquida.

Simultaneamente, percebe-se que o item responsável pelo maior aumento da dívida bruta foi a dívida contratual externa, a qual aumentou 6,16% entre os primeiros quadrimestres de 2015 e de 2016. Esse aumento pode ser explicado, principalmente, pela alta do dólar no período, visto que tal item é fortemente influenciado pela variação cambial. Nesse sentido, é oportuno registrar que o real apresentou uma desvalorização frente ao dólar americano equivalente a 17,2% entre abril de 2015 e abril de 2016⁶.

Em relação à dívida consolidada líquida previdenciária, verifica-se um salto em sua evolução a partir do ano de 2015, conforme ilustrado no gráfico 5. Essa

⁵ Exceto precatórios.

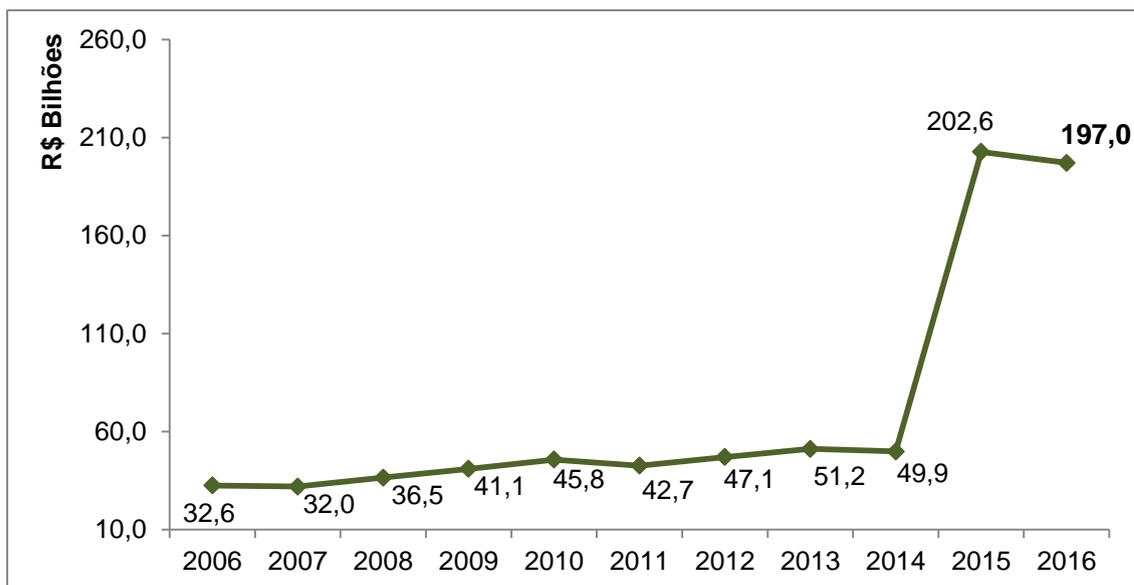
⁶ De acordo com a taxa de câmbio comercial para compra: real (R\$) / dólar americano (US\$) – média do período. Fonte: Banco Central do Brasil.



variação é explicada por um aumento significativo do passivo atuarial registrado pelo Estado nos demonstrativos do RGF a partir do 3º quadrimestre de 2014. De acordo com a nota de rodapé constante em tal demonstrativo, esse ajuste decorre de uma “alteração do critério de avaliação no parecer do atuário, resultando na mudança de projeção dos aportes do Estado para cobertura das obrigações previdenciárias”.

A partir da análise da Avaliação Atuarial e Financeira presente nas LDOs 2015 e 2016, é possível verificar mudanças em dois critérios utilizados no parecer do atuário: a redução da taxa de juros de 6% para 0% e a desconsideração da hipótese de reposição integral da massa de ativos no Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco (Funafin).

Gráfico 5 – Evolução da Dívida Consolidada Líquida Previdenciária



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal (1º Quadrimestre), 2006 – 2016.

1.4. Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores

O Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores tem por objetivo assegurar a transparência das garantias oferecidas a terceiros pelo Estado e verificar os limites estabelecidos pela LRF, bem como das contragarantias vinculadas, decorrentes das operações de crédito internas e externas.

O artigo 9º da Resolução nº 43/2001, também do Senado Federal, definiu que



o saldo global das garantias concedidas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios não pode exceder a 22% da RCL.

O valor das garantias e contragarantias concedidas pelo Estado de Pernambuco tem-se situado, historicamente, bem abaixo do limite estabelecido. Nos últimos 11 anos, o valor das garantias concedidas nunca esteve, ao final do primeiro quadrimestre de cada ano, acima de 0,4%.

De acordo com o RGF do primeiro quadrimestre de 2016, o valor das garantias concedidas pelo Governo de Pernambuco situa-se atualmente em 0,01% da RCL, conforme demonstrado na tabela 3.

Tabela 3 – Garantias concedidas pelo Governo de Pernambuco R\$ milhares

Garantias de valores	Valor	Percentual sobre a RCL
Total de garantias concedidas	1.902,7	0,01
Limite definido pelo Senado Federal	4.339.950,8	22,00

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre do exercício de 2016.

Já o valor das contragarantias recebidas pelo Governo de Pernambuco, conforme o RGF do 1º quadrimestre de 2016, foi de R\$ 1,9 milhão, 17,9% acima do patamar de 2015, de acordo com a tabela 4.

Tabela 4 – Contragarantias recebidas pelo Governo de Pernambuco R\$ milhares

Contragarantias de valores	2015	2016
Total de contragarantias recebidas	1.665,6	1.964,2

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2015 e de 2016.

1.5. Demonstrativo das Operações de Crédito

O Demonstrativo das Operações de Crédito evidencia os valores recebidos por meio de operações de crédito no exercício. Assim, o RGF do primeiro quadrimestre de 2016 abrange as operações de crédito internas e externas, inclusive por antecipação da receita.

De acordo com o inciso I do artigo 7º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, o montante global das operações de crédito interno e externo dos estados realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% da RCL.

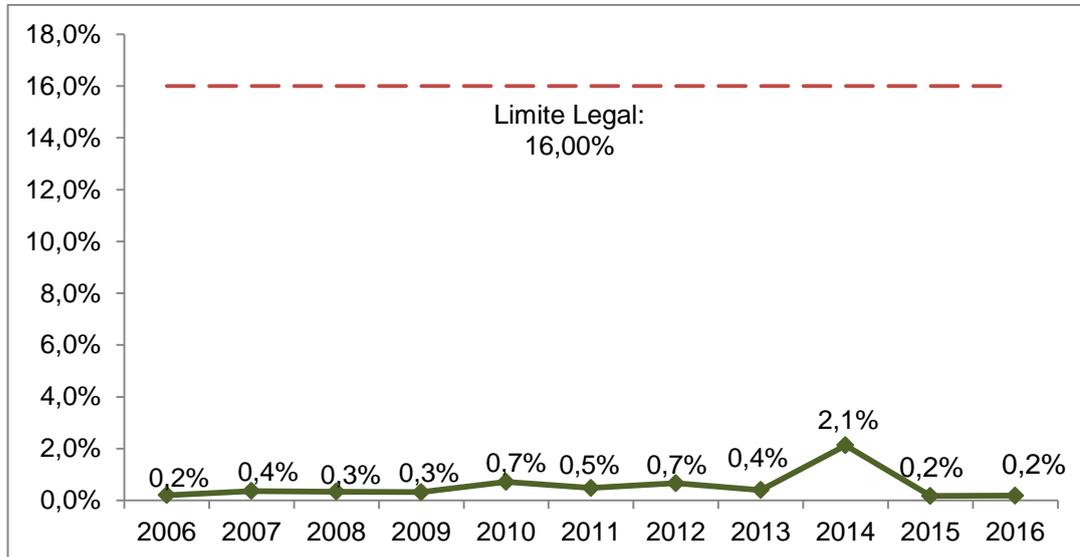


No quadrimestre encerrado em abril de 2016, de acordo com as informações do RGF, o Estado de Pernambuco possuía um total de R\$ 36,56 milhões em operações de crédito, sendo 25% referentes à dívida interna (R\$ 9,16 milhões) e 75% referentes ao endividamento externo (R\$ 27,39 milhões).

No final do 1º quadrimestre de 2015, o montante total de operações de crédito era de R\$ 33,25 milhões, sendo a dívida interna exatamente igual à observada em 2016. Houve, portanto, uma elevação do endividamento externo do Estado da ordem de 10%, provavelmente em função da desvalorização do real frente ao dólar.

O gráfico 6 demonstra a evolução da relação entre o valor das operações de crédito e a RCL no primeiro quadrimestre de cada ano, de 2006 a 2016. Percebe-se que o patamar das operações de crédito, frente à RCL, mantém-se em níveis bastante reduzidos ao longo de todo o período analisado.

Gráfico 6 - Evolução da relação Operações de Crédito / RCL



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal, 2006 – 2016.

Esse resultado, no entanto, deve ser relativizado. Primeiro, porque a observação quanto ao cumprimento do limite é anual, de modo que, apenas ao final do exercício, será possível verificar o seu cumprimento. E, em segundo lugar, porque sinaliza a dificuldade do Estado de Pernambuco em captar novos recursos por meio de operações de crédito.

Nesse sentido, vale ressaltar a decisão do governo federal de suspender,



até o início de 2016, a autorização para que os entes federativos tenham acesso a empréstimos internacionais. A piora da economia, o encarecimento das operações de crédito e o rebaixamento da nota do Brasil e de vários estados pelas agências de classificação de risco obrigaram o Tesouro Nacional a adotar postura mais conservadora em relação à política de garantias e de expansão da dívida pública.

Na prática, isso significou que governadores e prefeitos ficaram impedidos de solicitar financiamentos junto a organismos internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

2. RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO SEGUNDO BIMESTRE DE 2016

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) é exigido pela Constituição Federal, que estabelece, em seu artigo 165, § 3º, que o Poder Executivo deve publicá-lo até 30 dias após o encerramento de cada bimestre. O objetivo dessa periodicidade é permitir que a sociedade, por meio dos seus mecanismos de controle, conheça, acompanhe e analise o desempenho da execução orçamentária dos governos federal, estaduais e municipais.

As normas para elaboração e publicação do RREO foram disciplinadas pela LRF, que estabeleceu a sua composição, da seguinte maneira:

Art. 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de:

- I - balanço orçamentário, que especificará, por categoria econômica, as:
 - a) receitas por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada;
 - b) despesas por grupo de natureza, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo;
- II - demonstrativos da execução das:
 - a) receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar;
 - b) despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício;
 - c) despesas, por função e subfunção.



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

§ 1º Os valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária constarão destacadamente nas receitas de operações de crédito e nas despesas com amortização da dívida.

§ 2º O descumprimento do prazo previsto neste artigo sujeita o ente às sanções previstas no § 2º do art. 51.

Art. 53. Acompanharão o Relatório Resumido demonstrativos relativos a:

I - apuração da receita corrente líquida, na forma definida no inciso IV do art. 2º, sua evolução, assim como a previsão de seu desempenho até o final do exercício;

II - receitas e despesas previdenciárias a que se refere o inciso IV do art. 50;

III - resultados nominal e primário;

IV - despesas com juros, na forma do inciso II do art. 4º;

V - Restos a Pagar, detalhando, por Poder e órgão referido no art. 20, os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar.

§ 1º O relatório referente ao último bimestre do exercício será acompanhado também de demonstrativos:

I - do atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, conforme o § 3º do art. 32;

II - das projeções atuariais dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos;

III - da variação patrimonial, evidenciando a alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes.

§ 2º Quando for o caso, serão apresentadas justificativas:

I - da limitação de empenho;

II - da frustração de receitas, especificando as medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal, adotadas e a adotar, e as ações de fiscalização e cobrança.

O Manual de Demonstrativos Fiscais ainda menciona, com base no artigo 48 da LRF, a necessidade de publicação de Demonstrativo Simplificado do RREO, cujo objetivo é:

[...] evidenciar de forma simplificada, e em um único demonstrativo, as execuções orçamentária e de restos a pagar, a apuração dos limites mínimos constitucionalmente estabelecidos de aplicação em saúde e educação, a apuração do limite máximo constitucionalmente permitido para contratação de operações de crédito, as projeções atuariais dos Regimes de Previdência bem como suas receitas e despesas, o valor da Receita Corrente Líquida, o cumprimento das metas de resultado nominal e primário estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO e a aplicação da receita de capital derivada da alienação de ativos.⁷

As sessões seguintes vão analisar de modo detalhado os dados contidos nos demonstrativos relacionados no RREO do segundo bimestre de 2016, bem como verificar seus comportamentos ao longo dos últimos 10 anos. Cabe esclarecer que

⁷ Manual de Demonstrativos Fiscais publicado no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional, no endereço: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mdf>. Disponível em: https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU_MDF_6_edicao_versao_24_04_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8. Acesso: 10/06/2016. Página 482.



os dados constantes do RREO referem-se aos valores consolidados para o Estado de Pernambuco, e não apenas ao Poder Executivo.

2.1. Balanço Orçamentário

O primeiro demonstrativo do RREO a ser analisado no presente Boletim Informativo será o Balanço Orçamentário. Previsto como peça integrante do RREO pela Lei de Responsabilidade Fiscal, este demonstrativo procura evidenciar o total das receitas e despesas orçamentárias⁸ previstas em confronto com as realizadas.

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais, o Balanço Orçamentário deve apresentar⁹:

- **Receitas:** detalhadas por categoria econômica, subcategoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre atual, a realizada até o bimestre atual e o saldo a realizar;
- **Despesas:** por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando a dotação inicial, os créditos adicionais, a dotação atualizada para o exercício, as despesas empenhadas no bimestre atual e até o bimestre atual, as despesas liquidadas no bimestre atual e até o bimestre atual, e o saldo a liquidar.

2.1.1. Receitas

O gráfico 7, a seguir, apresenta uma série temporal do primeiro quadrimestre de cada ano, desde 2006, comparando a receita realizada no período com a previsão da receita anual atualizada até então. Percebe-se que a previsão de receita

⁸ Foram consideradas todas as receitas e despesas orçamentárias, incluindo as receitas e despesas intraorçamentárias.

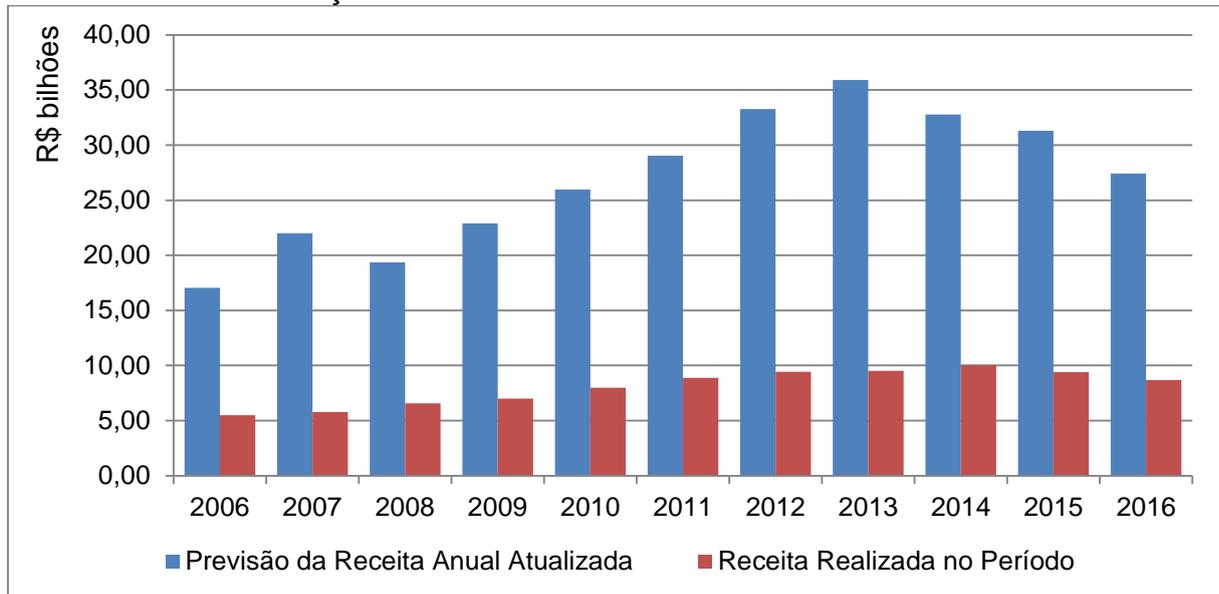
⁹ Manual de Demonstrativos Fiscais publicado no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional no endereço: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mdf>. Disponível em: https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU_MDF_6_edicao_versao_24_04_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8. Acesso: 10/06/2016. Página 126.



anual, atualizada até o mês de abril de cada ano, vem caindo desde 2013.

Com isso, projeta-se que o ano de 2016 seja de grandes dificuldades para os cofres estaduais, pois a receita estimada para esse ano encontra-se abaixo da estimada para o ano de 2011. Posto de outra forma: espera-se que a receita do Estado seja menor do que a prevista para cinco anos atrás.

Gráfico 7 – Receita Orçamentária Prevista Atualizada x Receita Realizada

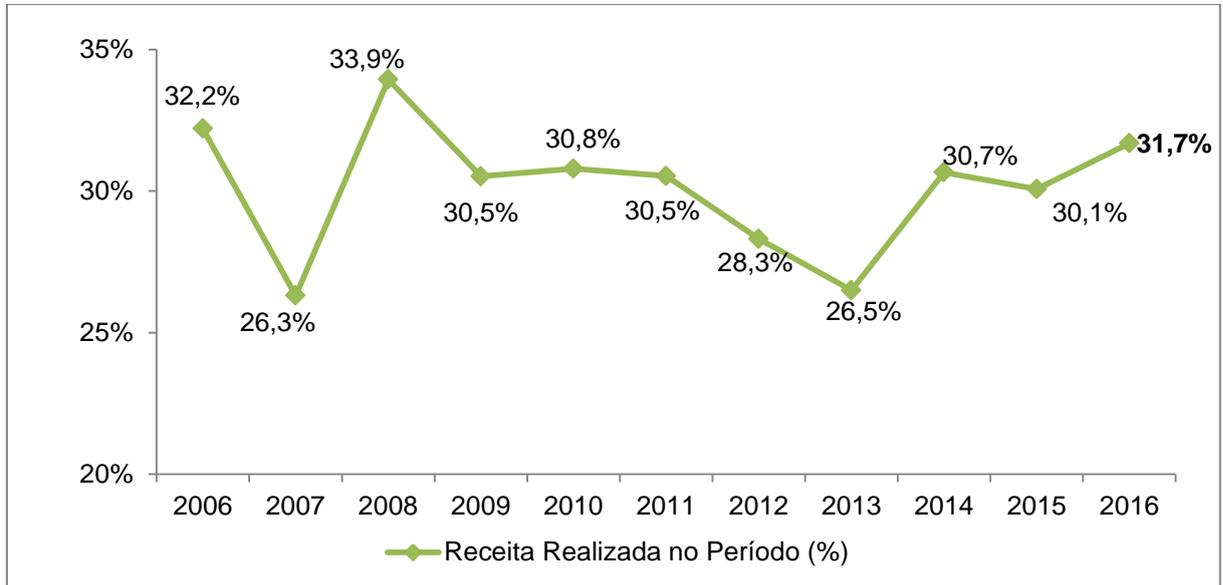


Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (2º bimestre), 2006 – 2016.

O gráfico 8, por sua vez, traz a relação percentual entre a previsão de receita anual atualizada e a receita realizada até abril de cada ano em análise. Percebe-se que esta relação, para o primeiro quadrimestre de 2016, manteve-se na média do período, com 31,7% de realização da receita prevista para o ano nos quatro primeiros meses.



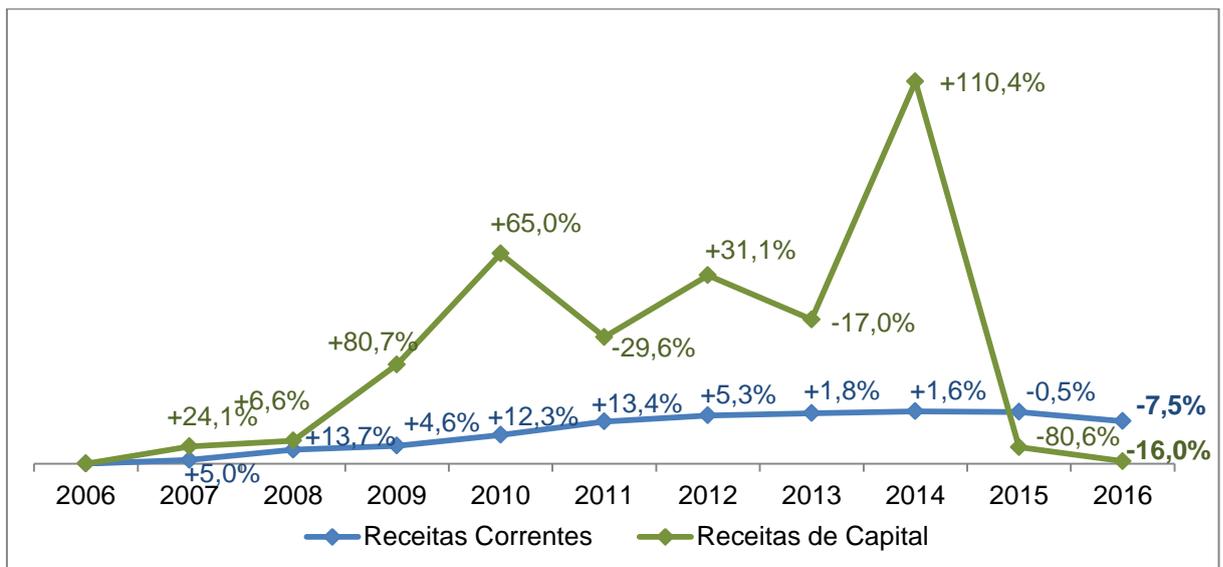
Gráfico 8 – Receita Realizada / Receita Orçamentária Prevista Atualizada (%)



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (2º bimestre), 2006 – 2016.

De forma a compreender melhor como se deu a diminuição das receitas realizadas no começo desse ano, o gráfico 9 apresenta a evolução das receitas correntes e das receitas de capital nos primeiros quadrimestres, desde 2006.

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



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (2º bimestre), 2006 – 2016.

Percebe-se que o recuo mais forte foi sentido do lado das receitas de capital, as quais recuaram 16,0% entre 2015 e 2016, diante de outro recuo anterior de



80,6% entre 2014 e 2015. Essas duas reduções subsequentes levaram o patamar de receitas de capital arrecadadas no primeiro quadrimestre de 2016 para o mesmo nível verificado no início da série, 10 anos antes.

As receitas correntes também apresentaram redução entre 2015 e 2016, a maior registrada nessa série histórica, com uma queda de 7,5%. Combinada com a diminuição de 0,5% entre 2014 e 2015, esta redução levou as receitas correntes arrecadadas no primeiro quadrimestre de 2016 para níveis semelhantes ao de 2011, cinco anos antes.

2.1.2. Despesas

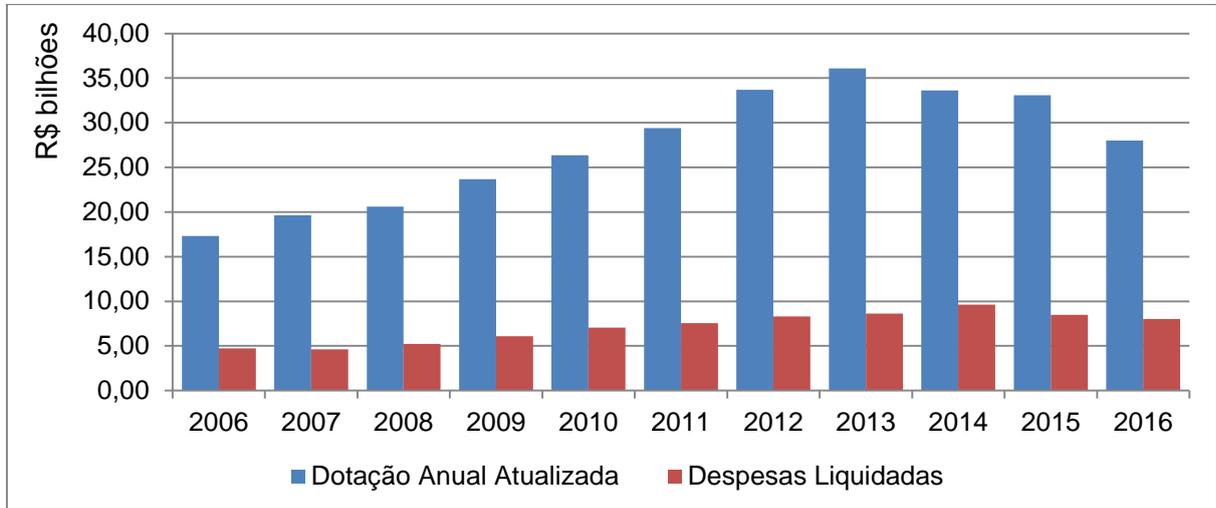
O gráfico 10, seguinte, faz a comparação entre a dotação orçamentária anual atualizada e as despesas liquidadas até o final do primeiro quadrimestre de cada ano, de 2006 a 2016. Observa-se que as dotações anuais, atualizadas até abril de cada ano, apresentaram quedas subsequentes desde o ano de 2013. Com isso, a dotação atualizada ao final dos primeiros quatro meses de 2016 foi menor do que a de 2011.

A análise das despesas liquidadas nesse quadrimestre fornece um panorama semelhante. Em relação a 2015, as despesas liquidadas recuaram 5,36%. Já em relação ao pico da série, 2014, as despesas do quadrimestre inicial do ano corrente recuaram 16,6%.

Pela análise temporal, verifica-se que as despesas realizadas no primeiro quadrimestre de 2016 são inferiores ao registrado no mesmo período de 2012, ou seja, o governo possui hoje capacidade de gastos inferior a quatro anos atrás.



Gráfico 10 – Dotação Orçamentária Anual Atualizada x Despesas Liquidadas

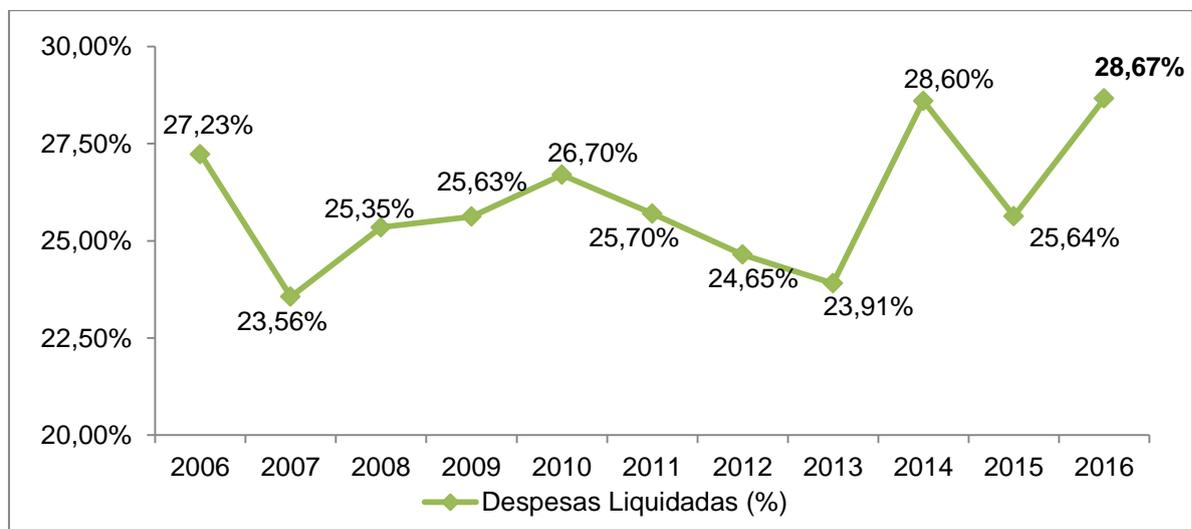


Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (2º bimestre), 2006 – 2016.

O gráfico 11 calcula a proporção das despesas liquidadas em relação à dotação anual atualizada, para cada ano da análise. Observa-se que o nível dessa relação em 2016 é o maior da série histórica (28,67%).

Esse percentual indica que 2016 é, portanto, o ano em que a maior parte da dotação anual já fora comprometida nos primeiros quatro anos da série. Pode indicar, ademais, que o governo terá dificuldades de respeitar, até o final do ano, o nível de despesas fixado no orçamento para o exercício.

Gráfico 11 – Despesas Liquidadas / Dotação Anual Atualizada (%)



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (2º bimestre), 2006 – 2016.



É importante entender como se deu a dinâmica da redução das despesas até 2016.

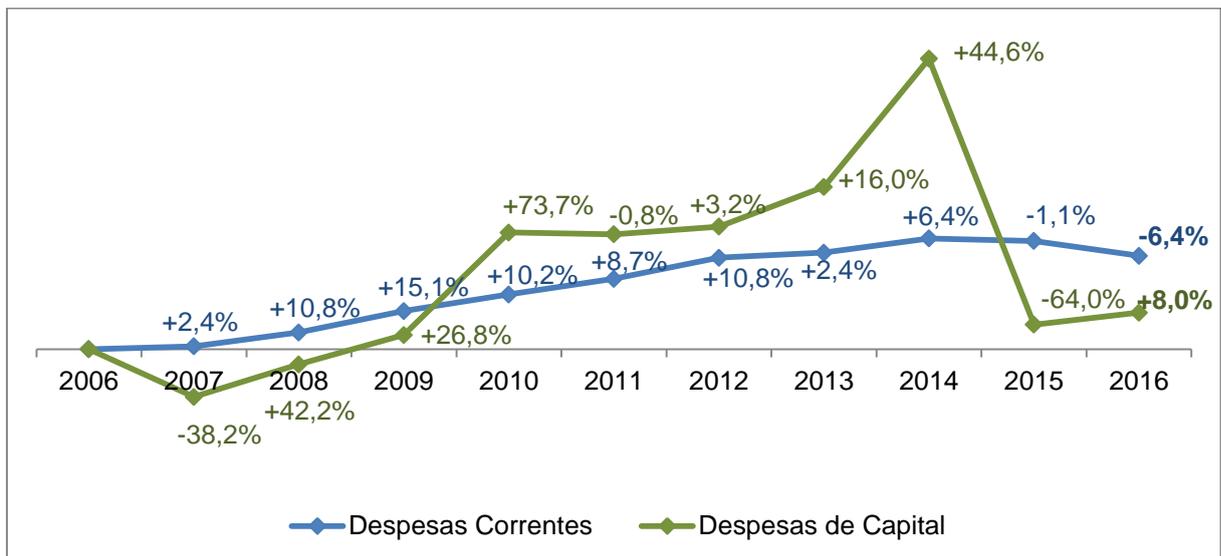
O gráfico 12 evidencia a evolução das despesas liquidadas nos primeiros quadrimestres, ano a ano, divididas em despesas correntes e despesas de capital.

Por meio desse gráfico, pode-se perceber que as despesas de capital sofreram um grande corte no ano de 2015 (-64%), recuperando-se um pouco em 2016 (+8%). Tal recuperação não foi suficiente para evitar, entretanto, que o nível atual de despesas com capital seja inferior ao verificado no primeiro quadrimestre de 2010.

As despesas correntes em 2016, por outro lado, sofreram uma queda de 6,4% em relação ao primeiro quadrimestre de 2015. Esse dado evidencia o esforço do Governo do Estado em tolher mais as despesas correntes em relação às de capital.

Na comparação temporal, entretanto, as despesas correntes recuaram menos, estando no mesmo patamar verificado no ano de 2012.

Gráfico 12 – Evolução das despesas correntes e das despesas de capital

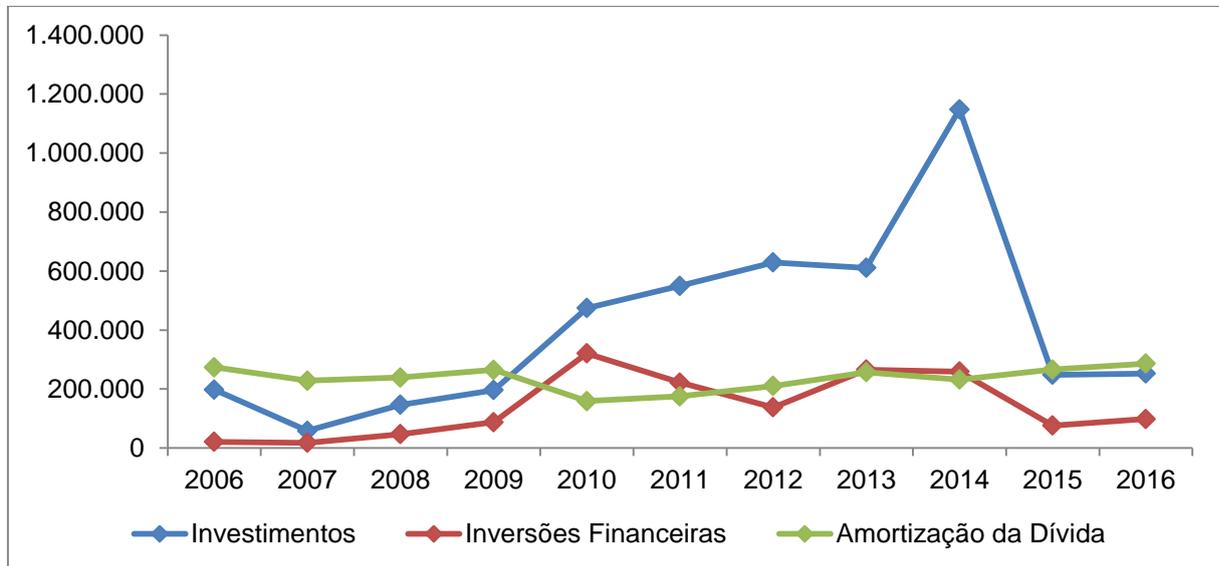


Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (2º bimestre), 2006 – 2016.

O gráfico 13, a seguir, apresenta a evolução das despesas de capital de forma mais detalhada. Percebe-se que o aumento verificado entre os primeiros quadrimestres de 2015 e 2016, não se deveu a uma expansão dos *Investimentos*, mas, principalmente, a um crescimento da *Amortização da Dívida*.



Gráfico 13 – Evolução das despesas de capital



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (2º bimestre), 2006 – 2016.

2.2. Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção

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

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

A função é o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Essa categoria reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa. Ela guarda, por conseguinte, relação com os respectivos ministérios e secretarias. Quando o órgão possui mais de uma função típica, com competências institucionais relacionadas a mais de uma área de despesa, deve-se selecionar a função que tem mais a ver com a ação executada.

A subfunção, por sua vez, representa o nível de agregação imediatamente



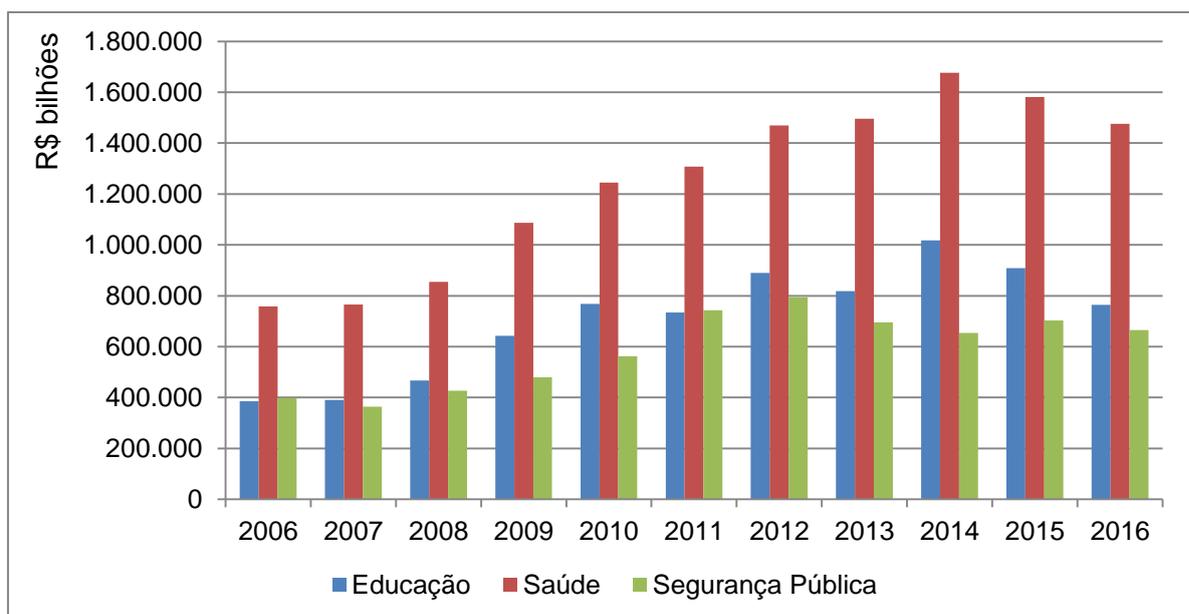
inferior à função. Diferentemente desta, não está relacionada à competência institucional do órgão, mas à finalidade da ação governamental em si. A função educação, por exemplo, está ligada, entre outras, às subfunções "Ensino Fundamental" e "Ensino Superior".

Não é necessário, no entanto, que haja uma vinculação entre função e subfunção na hora de classificar um gasto. De acordo com a Portaria MOG nº 42/1999, é possível combiná-las (artigo 1º, § 4º).

Seria o caso de o Ministério da Saúde realizar uma campanha publicitária sobre vacinas. Essa ação poderia ser classificada com a função Saúde, já que é a categoria relacionada à competência do órgão, e com a subfunção Comunicação Social, que está ligada originalmente à função Administração.

O gráfico 14, a seguir, apresenta a evolução das despesas liquidadas classificadas nas funções saúde, educação e segurança pública ao longo dos últimos onze anos, em valores corrigidos para abril de 2016. Os gastos com saúde aumentaram 94,71%, em termos reais, enquanto os dispêndios com educação e segurança pública cresceram, respectivamente, 98,16% e 67,16%, entre 2006 e 2016.

Gráfico 14 – Despesas liquidadas por Função (Educação, Saúde e Segurança)



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (2º bimestre), 2006 – 2016.



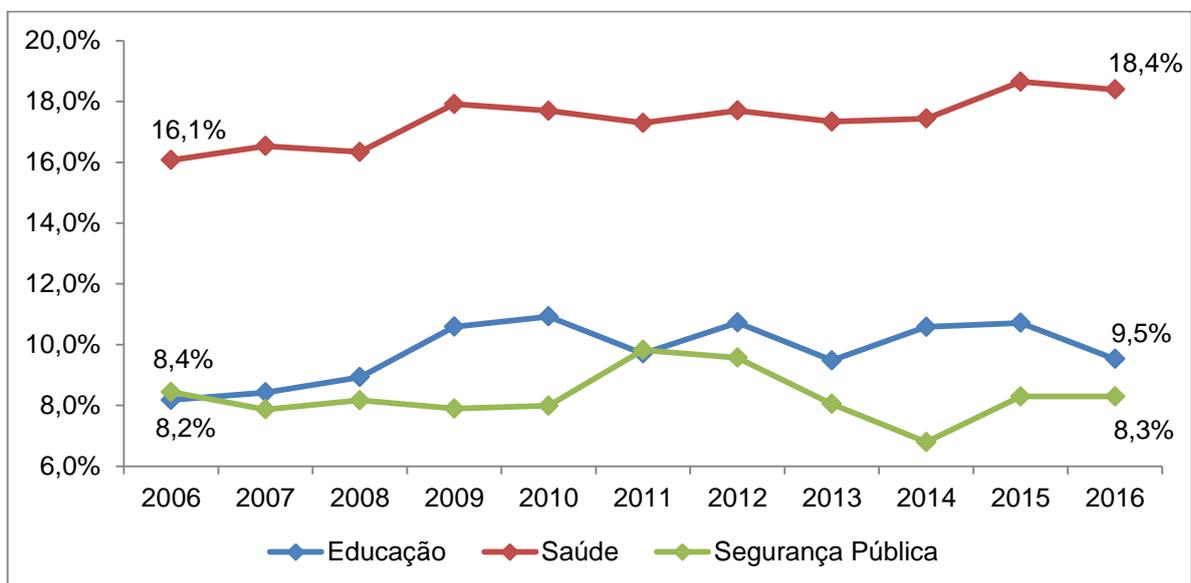
Analisando o gráfico acima, nota-se que as despesas liquidadas com a função saúde são sempre superiores às demais despesas liquidadas, em todo o período estudado. Os dispêndios com a função educação somente não superaram os gastos com a função segurança pública em 2006 e 2011.

O gráfico 15, no mesmo sentido, traz o percentual da despesa liquidada em cada uma dessas três funções em relação à despesa total.

Pode-se perceber que a proporção dos gastos nessas três funções manteve-se bastante estável entre 2006 e 2016.

Os gastos com saúde, por exemplo, passaram de 16,1% para 18,4% dos gastos totais. As despesas na função educação, por sua vez, passaram de 8,2% para 9,5% do dispêndio global, enquanto que os gastos com segurança pública recuaram de 8,4% para 8,3%.

Gráfico 15 – Despesas por Função (% do Gasto Total).



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (2º bimestre), 2006 – 2016.

No somatório, o valor das três funções em estudo representa, em relação ao total da despesa liquidada, 32,69% e 36,21% em 2006 e 2016, respectivamente. Assim, a participação desses gastos no total da despesa liquidada cresceu algo em torno de 10,76% no período analisado.



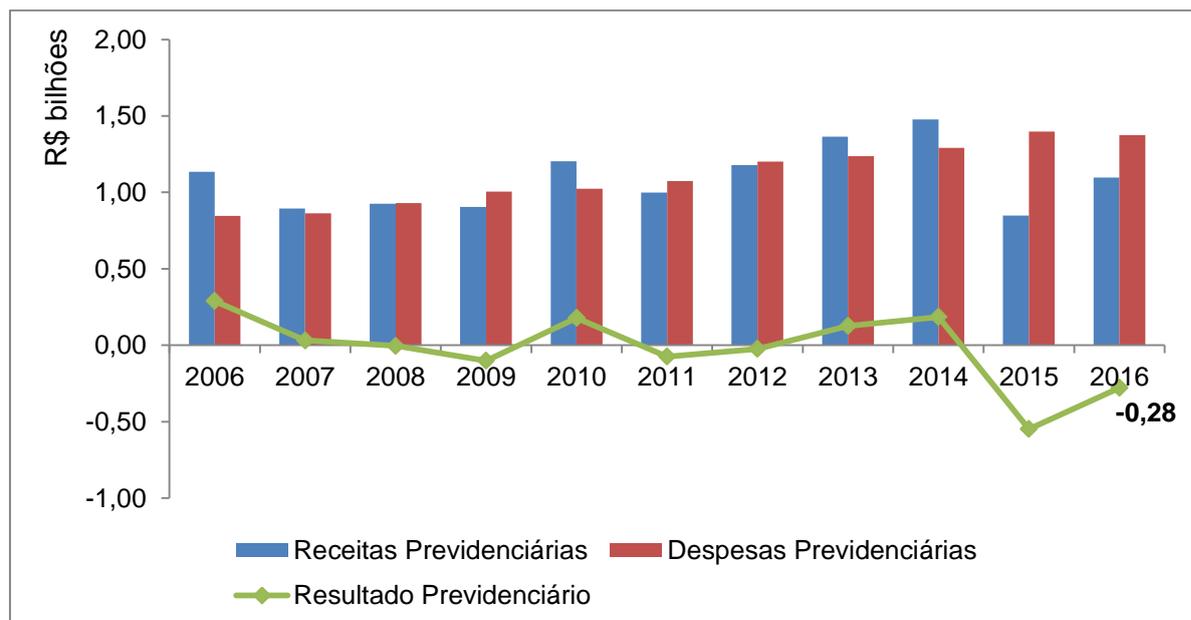
Ressalta-se que os valores apresentados no gráfico anterior não se referem aos mínimos legais de aplicação em saúde e educação, previstos pela Constituição. Essas vinculações de destinação de recursos serão tratadas em seção posterior do presente trabalho.

2.3. Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias

O RREO apresenta, também, informações sobre as receitas e as despesas previdenciárias. De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais (6ª Edição)¹⁰, esse demonstrativo “tem a finalidade de assegurar a transparência das receitas e despesas previdenciárias do Regime de Previdência”.

O gráfico 16 traz os dados das receitas e despesas¹¹ previdenciárias, inclusive as intraorçamentárias, até o segundo bimestre de cada ano entre 2006 e 2016. A linha verde evidencia o resultado previdenciário em cada um desses períodos, ou seja, a diferença entre a receita e a despesa previdenciárias apuradas até o primeiro quadrimestre de cada ano.

Gráfico 16 – Receitas e Despesas dos Regimes de Previdência



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (2º bimestre), 2006 – 2016.

¹⁰ Idem, página 180.

¹¹ No caso das despesas, foram consideradas as liquidadas.



Percebe-se, pelo gráfico, que, no exercício de 2015, houve aumento no déficit financeiro previdenciário, tendo sido registrado, após a atualização pela inflação, um valor negativo de R\$ 548 milhões.

Embora não haja nota explicativa justificando o motivo da forte queda da receita previdenciária de 2015 em relação aos anos anteriores, acredita-se que isso decorra de mudança na metodologia de cálculo, em atendimento ao parecer prévio do Tribunal de Contas sobre as contas do governo estadual do exercício de 2013.

Na ocasião, a Corte de Contas asseverou que o aporte de recursos para complementação das receitas do Funafin não deve ser computado como receitas para fins de cálculo do resultado previdenciário, uma vez que este deve evidenciar as reais necessidades financeiras do regime. A forma como vinha sendo apurado o resultado até então gerava uma aparência de situação mais confortável do que a real.

Em resumo, o primeiro bimestre de 2016 apresenta uma aparente melhora, tendo em vista que o montante de receitas subiu e o resultado (R\$ 278 milhões) tornou-se menos deficitário que o de 2015 (R\$ 548 milhões).

2.4. Cumprimento das Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece, a cada ano, metas fiscais que devem ser perseguidas pelo Governo do Estado. Conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais (6ª Edição), do Tesouro Nacional¹²:

As metas fiscais são o elo entre o planejamento e a elaboração do orçamento e sua execução. 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:

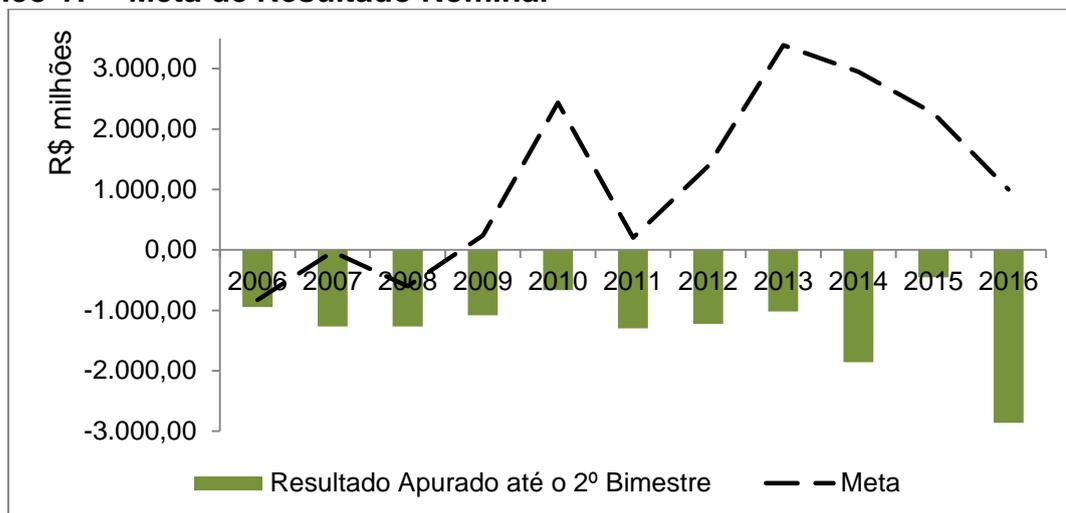
¹² Idem. Páginas 207-208.



- Resultado Nominal: representa a variação da dívida fiscal líquida num determinado período; são consideradas todas as receitas e despesas;
- Resultado Primário: representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias (não financeiras). Ou seja, corresponde ao resultado nominal menos os juros nominais incidentes sobre a dívida pública.

O gráfico 17 trata da consecução do resultado nominal ao final do mês de abril, de 2006 a 2016.

Gráfico 17 – Meta de Resultado Nominal



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (2º bimestre), 2006 – 2016.

O resultado nominal deve ser entendido, de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), como a variação da dívida fiscal líquida em determinado período¹³.

Assim, um resultado nominal positivo indica expansão da dívida fiscal líquida, ou seja, representa um déficit nominal.

Por exemplo, a meta de resultado nominal estipulada em 2016 de R\$ 998 milhões representa uma indicação que o Governo do Estado pretende aumentar a sua dívida fiscal líquida até esse valor.

Percebe-se, pelo gráfico anterior, que a expansão da dívida pública esteve, ao longo de toda a série apresentada, abaixo do estabelecido pela meta na LDO de

¹³ Idem. Página 208



cada ano.

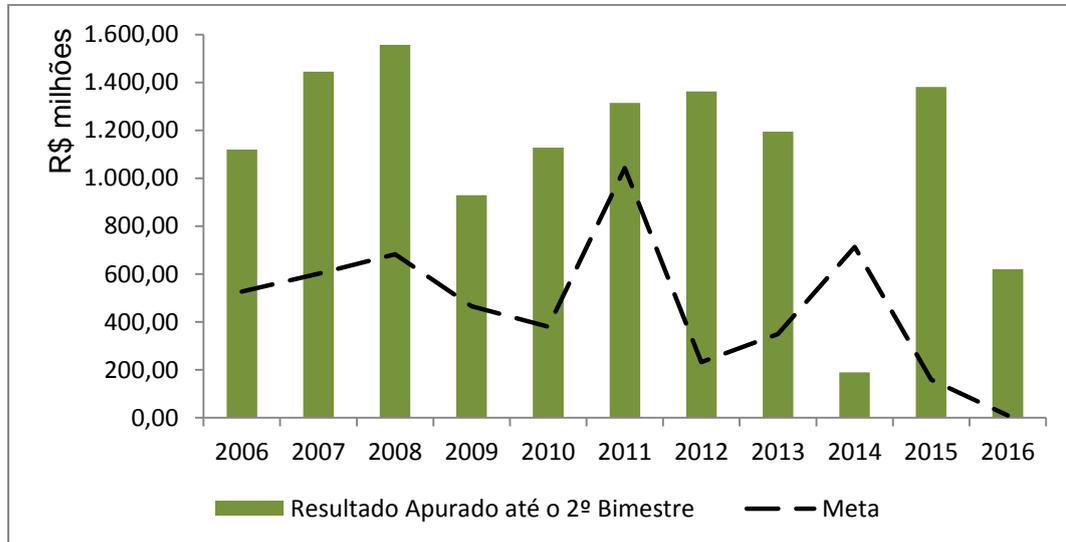
Em relação ao ano corrente, é possível concluir que o Governo do Estado, pelo menos até o mês de abril, esteve dentro da meta de resultado nominal, reduzindo a dívida fiscal líquida em R\$ 2,86 bilhões.

Essa redução acima da média deveu-se à conjugação de dois fatores: (i) redução da dívida contratual externa no valor de R\$ 900.998.100 e (ii) aumento da disponibilidade de caixa bruta no valor de R\$ 1.215.877.400, ambos comparados com o saldo do exercício anterior.

O gráfico 18, a seguir, trata da meta de resultado primário em abril desde o ano de 2006.

O resultado apurado no exercício de 2016 foi o segundo menor valor da série analisada, sendo superior apenas ao ano de 2014.

Gráfico 18 – Meta de Resultado Primário



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (2º bimestre), 2006 – 2016.

Além disso, se forem comparados o resultado primário até o mês de abril do exercício de 2016 com o seu correspondente para o ano 2015, observa-se uma queda percentual de aproximadamente 55,13%.

De qualquer modo, ressalta-se que o resultado primário apurado até abril do ano corrente encontra-se acima da meta estabelecida pela LDO 2016.



2.5. Cumprimento dos Mínimos Legais com Educação e Saúde

O RREO trata, ainda, do cumprimento dos limites constitucionais mínimos de gastos com educação e saúde. Nesse sentido, existe previsão de aplicação mínima de determinados recursos em três áreas:

- Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE);
- Remuneração do magistério com ensino fundamental e médio; e
- Ações e serviços públicos de saúde.

Ressalva-se que a observação definitiva quanto ao cumprimento desses limites mínimos é anual, de modo que apenas ao final de cada exercício é possível verificar o atendimento a essas normas.

No entanto, é possível avaliar, a partir do RREO do segundo bimestre, a que distância desses limites estão os gastos estaduais com esse tipo de despesa.

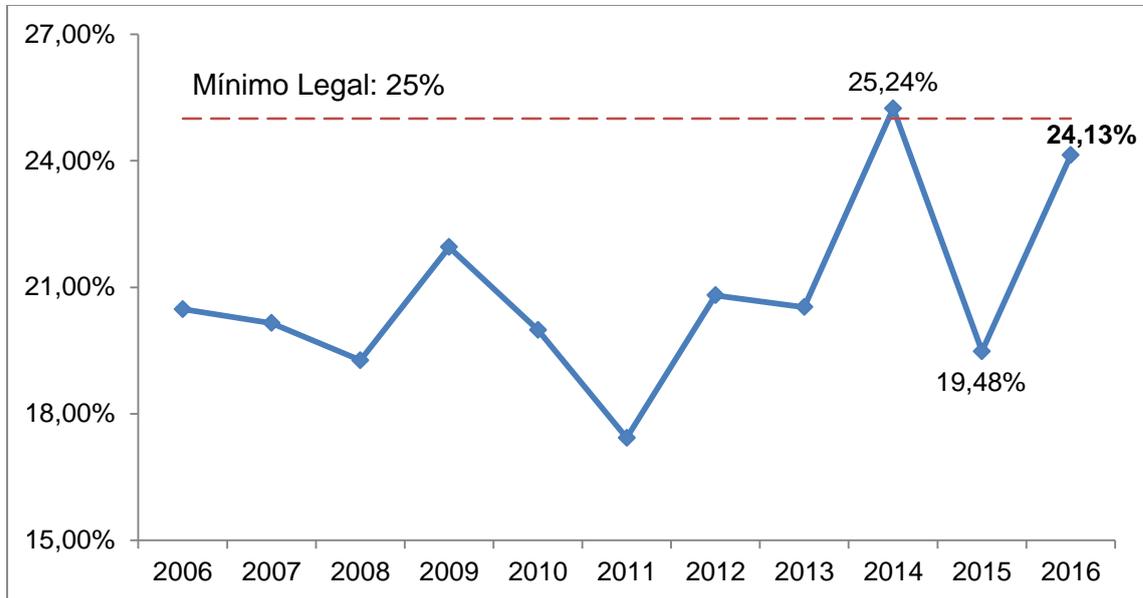
São consideradas como despesas com MDE, para fins de cálculo do limite, as despesas voltadas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais.

O artigo 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, com MDE.

O gráfico 19, a seguir, demonstra o valor aplicado com MDE até abril de cada ano. Percebe-se que o Estado de Pernambuco só esteve acima do limite mínimo em 2014.



Gráfico 19 – Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (2º bimestre), 2006 – 2016.

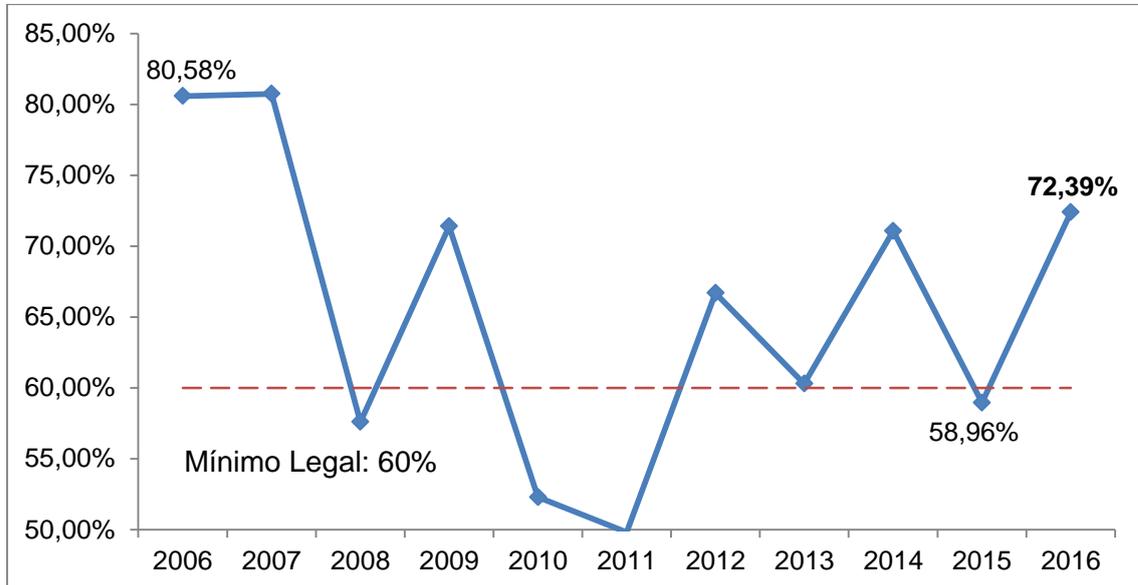
A Constituição prevê, também, que pelo menos 60% dos recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) deverão ser destinados ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício (inciso XII do artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias).

O gráfico 20 evidencia a proporção dos recursos do Fundeb que foram destinados à remuneração do magistério entre janeiro e abril de cada ano da série.

Observa-se que em alguns anos da série, o Estado encontrou-se abaixo do mínimo legal. Porém, até abril de 2016, foram aplicados 72,39% dos recursos do Fundeb com remuneração do magistério.



Gráfico 20 – Recursos do Fundeb na Remuneração do Magistério



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (2º bimestre), 2006 – 2016.

Cabe tratar, por fim, da vinculação de recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde.

De acordo com o artigo 2º da Lei Complementar Federal nº 141/2012, consideram-se como 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, financiados com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.

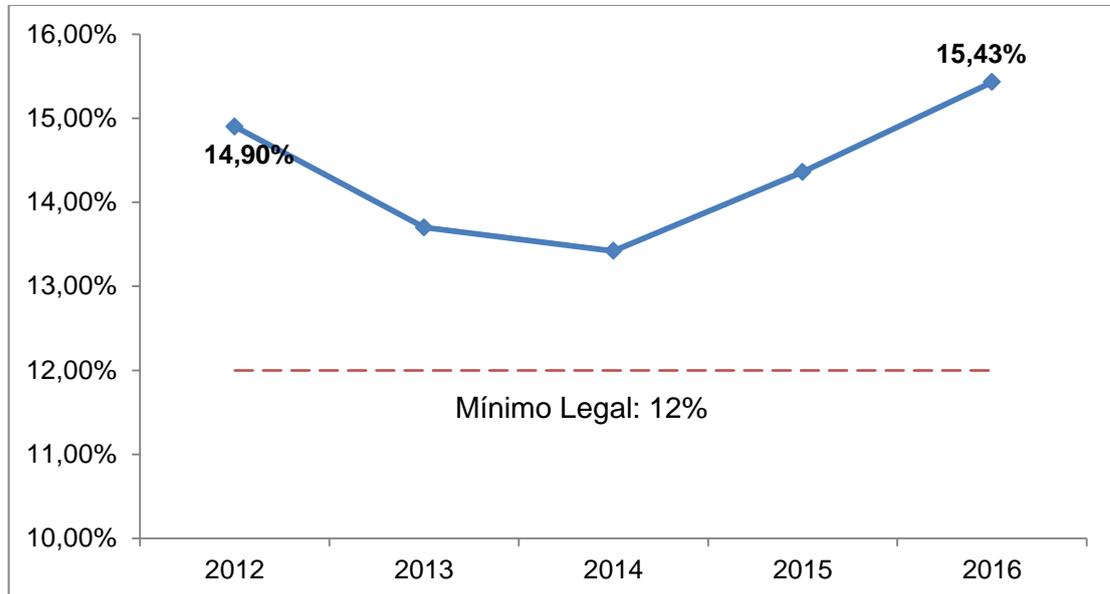
O artigo 6º da mesma lei estabelece que os estados devem aplicar, no mínimo, 12% da arrecadação de certos impostos, estabelecidos na norma, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos municípios.

Só existem dados quanto a essa aplicação a partir de 2012, conforme o gráfico 21.

Nele, percebe-se que Pernambuco sempre esteve acima do mínimo legal para os valores apurados entre janeiro e abril de cada ano, tendo aplicado, até o 2º bimestre de 2016, 15,43% da arrecadação dos impostos definidos com ações e serviços públicos de saúde.



Gráfico 21 – Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (2º bimestre), 2006 – 2016.

2.6. Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas (PPP)

As parcerias público-privadas são disciplinadas no âmbito federal pela Lei nº 11.079/2004 e no âmbito estadual pela Lei nº 12.765/2005. O artigo 2º deste último diploma define a PPP nos seguintes termos:

Art. 2º Considera-se contrato de Parceria Público-Privada o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, celebrado entre a Administração Pública Estadual e agentes do setor privado, para implantação, desenvolvimento, exploração ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público dele decorrentes, em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbam ao partícipe privado, sendo este remunerado segundo o seu desempenho na execução das atividades contratadas.

O interesse do Poder Público nesse tipo de contrato, tomando como base as características do modelo de PPP, pode ser resumidamente explicado com base em pelo menos duas vantagens.

A primeira delas, de ordem financeira, diz respeito à possibilidade de superar o problema decorrente da indisponibilidade de recursos públicos suficientes para a execução de investimentos diretamente pelo Estado. A prestação de serviços públicos e outras atividades de interesse social exigem a execução de vultosos



investimentos, decorrentes, sobretudo, da execução de obras e aquisição de equipamentos. Em um momento de desaquecimento da atividade econômica, como o vivenciado atualmente, essas parcerias adquirem uma importância ainda maior.

Com a delegação dos serviços, o delegatário deverá aplicar capitais próprios (ou de terceiros levantados no mercado financeiro) na execução dos investimentos decorrentes da execução do contrato de concessão.

O retorno desses investimentos ao delegatário ocorre ao longo da concessão, com a remuneração proveniente da prestação propriamente dita dos serviços. Dessa forma, o contrato de concessão possibilita que o valor dos investimentos necessários para satisfazer uma necessidade pública atual seja diluído no decorrer do prazo de vigência do contrato, ao mesmo tempo em que libera o Poder Público da incumbência de realizar investimentos diretamente.

A segunda vantagem (e uma característica-chave do modelo de PPP) é relativa à satisfação do princípio da eficiência administrativa, uma vez que a Lei nº 11.079/2004 expressamente admitiu a remuneração atrelada ao desempenho do concessionário (artigo 6º, § 1º). Trata-se de real inovação, que se coaduna com a ideia de regulação por resultados – em contraposição à regulação por meios, própria das contratações públicas tradicionais.

Superado o período inicial no uso das PPPs, atualmente podemos verificar alguns projetos já contratados ou em fase de estruturação no Estado de Pernambuco. São eles: PPP da Praia do Paiva (CGPE 001/2016) e PPP da Copa 2014 (CGPE 001/2010).

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

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

Segundo a norma transcrita acima, a extrapolação do limite percentual de 5% da RCL no ano anterior acarreta duas consequências: (i) não recebimento de



garantias para realizar operações de crédito e (ii) não recebimento de transferências voluntárias.

Além disso, a contratação de uma parceria público-privada deve levar em consideração não somente as informações sobre a receita atual, mas também as projeções futuras da RCL, com base em critérios tecnicamente bem engendrados. Essa preocupação com o comprometimento futuro de receitas decorre da lógica do modelo, que permite o estabelecimento de vínculos longos entre o Poder Público e agentes privados, que podem chegar a 35 anos (artigo 5º, inciso I, da Lei 11.079/2004).

A limitação estabelecida pelo artigo 28 foi criada com o objetivo de evitar que as PPPs fossem utilizadas como um instrumento de ocultação de endividamento dos entes contratantes. Tal preocupação decorre, em grande parte, do fato de que os contratos celebrados na forma de PPP, em regra¹⁴, não são classificados como operações de crédito (dívida), o que afasta comandos previstos na LRF (artigos 30 e 32, § 1º, inciso III) e em resoluções editadas pelo Senado Federal, estabelecendo limites de endividamento público (especialmente as Resoluções nºs 40 e 43)¹⁵.

De acordo com o RREO do segundo bimestre de 2016, Pernambuco trabalha em cima das seguintes projeções de despesas com PPPs:

¹⁴ O artigo 4º da Portaria 614 da STN/2006 prevê que a assunção pelo parceiro público de parte relevante de pelo menos um entre os riscos de demanda, disponibilidade ou construção será considerada condição suficiente para caracterizar que a essência de sua relação econômica implica registro dos ativos contabilizados na SPE no balanço do ente público em contrapartida à assunção de dívida de igual valor decorrente dos riscos assumidos. Isso significa que existem situações em que as PPPs podem, excepcionalmente, ser consideradas operações de crédito. Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/ppp/downloads/Portaria_614_210806.pdf. Acesso: 13/06/2016.

¹⁵ BELSITO, B. G., VIANA, F. B. O limite de comprometimento da Receita Corrente Líquida em contratos de parceria público-privada. Revista do BNDES, junho/2013, página 132. Biblioteca Digital do BNDES. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3265/1/RB%2039%20O%20limite%20de%20comprometimento%20da%20Receita_P.pdf. Acesso: 12/02/2016.



Tabela 5 – Despesas de PPP

R\$ Milhares

Despesas de PPP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Praia do Paiva	10.472,4	2.610,5	5.696,7	3.275,8	1.637,9	-
Copa 2014	53.704,1	8.526,9	6.524,9	6.524,9	6.524,9	6.524,9
TOTAL	64.176,5	11.137,5	12.221,6	9.800,8	8.162,9	6.524,9
RCL	19.648.437,0	20.324.056,8	21.022.908,0	21.745.789,5	22.493.527,6	23.266.976,9
Total das despesas / RCL	0,33	0,05	0,006	0,05	0,04	0,03
Despesas de PPP	2021	2022	2023	2024	2025	
Praia do Paiva	-	-	-	-	-	
Copa 2014	6.524,9	6.524,9	6.524,9	6.524,9	6.524,9	
TOTAL	6.524,9	6.524,9	6.524,9	6.524,9	6.524,9	
RCL	24.064.021,7	24.894.576,3	25.750.586,8	26.636.031,5	27.551.922,6	
Total das despesas / RCL	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – 2º bimestre 2016.

A tabela acima, retirada do Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas, integrante do RREO, reflete a contabilização dos respectivos contratos no patrimônio do ente público e dá transparência ao cumprimento do limite das despesas derivadas das parcerias público-privadas em relação à RCL.

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