



BOLETIM INFORMATIVO

**PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
PARA 2017**

PLDO 2017

**AGOSTO
2017**



BOLETIM INFORMATIVO Nº 06, DE 2016.

Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017

Boletim Informativo sobre o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) do Estado de Pernambuco para o ano de 2017, encaminhado pelo Governador do Estado por meio da Mensagem nº 69/2016, de 1ª de agosto de 2016

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

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	4
1 PRAZOS DO PLDO	4
2 PARÂMETROS ECONÔMICOS DO PLDO 2017	5
3 RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA OS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO, O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFENSORIA PÚBLICA	7
4 DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS ÀS DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS:	8
5 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	10
6 EMENDAS PARLAMENTARES AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA	11
6.1 Valor reservado às emendas parlamentares	11
6.2 Destinação de recursos a entidades do setor privado	15
6.3 Destinação de recursos a Municípios inadimplentes com o Estado	16
6.4 Contingenciamento do valor reservado às emendas parlamentares	16
6.5 Execução das emendas parlamentares	17
7 TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS AO SETOR PRIVADO	18
8 TRANSPARÊNCIA	22
9 ANEXO I - METAS FISCAIS	23
9.1 Metas	23
9.2 Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior	28
9.3 Demonstrativo das metas anuais dos três exercícios anteriores	30
9.4 Avaliação atuarial e financeira	32
9.4.1 Estatísticas da Base Cadastral	33
9.4.2 Valores Resultantes da Avaliação Atuarial	34
9.4.3 Balanço Atuarial	35
9.4.4 Projeções Atuariais	36
9.4.5 Fundo de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco – Funaprev e o Regime de Previdência Complementar	38
9.5 Estimativa e compensação da renúncia de receita:	38
9.6 Demonstrativo da estimativa das Parcerias Público- Privadas:	40
10 ANEXO II: RISCOS FISCAIS	41



INTRODUÇÃO

A Consultoria Legislativa (Consuleg) da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (Alepe) apresenta, por meio deste Boletim Informativo, os principais aspectos relativos ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO 2017. Foram analisados tanto o texto legal da PLDO 2017, quanto os Anexos I - Metas Fiscais e II – Riscos Fiscais.

O PLDO é peça fundamental na gestão orçamentária, uma vez que no seu texto encontram-se definidas as metas e prioridades da administração pública estadual para o exercício subsequente, além de orientar a elaboração da lei orçamentária anual.

Este Boletim procura analisar o cenário econômico e fiscal projetado para o Estado de Pernambuco, a compatibilidade do texto legal com as exigências do ordenamento jurídico e as alterações legais propostas, em comparação com textos anteriores.

1 PRAZOS DO PLDO

O prazo para envio do PLDO ao Poder Legislativo é até o dia 1º de agosto e a devolução para sanção será até 31 de agosto do ano corrente, nos termos do inciso I, do § 1º, do artigo 124 da Constituição do Estado de Pernambuco. A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do PLDO, conforme § 2º, do artigo 124 da Constituição do Estado de Pernambuco.

Nos termos do artigo 254 da Resolução nº 905/2008, que institui o Regimento Interno da Alepe, o prazo para designação do relator e dos sub-relatores, pelo presidente da comissão, bem como para apresentação de emendas, subemendas e substitutivos (inciso I) será de 10 dias úteis, contados da publicação do texto legal. Encerrado esse prazo, os relatores, em cinco dias úteis, emitirão parecer sobre todas as emendas, subemendas e substitutivos apresentados ao PLDO (inciso II).

Concluído o prazo previsto no art. 254, II, da Resolução nº 905/2008, os pareceres serão discutidos e votados na Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação (CFOT) na reunião ordinária subsequente.

Cumprido o prazo previsto no art. 254, § 2º do Regimento Interno da Alepe estabelece que, para fins da estrita observância das datas-limite previstas na Constituição



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

Estadual, o Presidente da Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação poderá modificar os prazos das etapas de tramitação das matérias orçamentárias no âmbito do colegiado.

Ressalte-se que, nos termos do art. 255, caput, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Pernambuco, o pronunciamento da CFOT será conclusivo, exceto no caso de aprovação ou rejeição de emenda, subemenda ou substitutivo, que poderá ser submetido a Plenário, a requerimento de um terço dos deputados, desde que apresentado no prazo de dois dias úteis, após a publicação dos pareceres.

Por fim, a redação final do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias competirá exclusivamente à CFOT.

2 PARÂMETROS ECONÔMICOS DO PLDO 2017

A LDO é o instrumento responsável por estabelecer as diretrizes para a elaboração do Orçamento Estadual referente ao exercício seguinte. Ela define as metas e prioridades; orienta a elaboração do projeto, dispõe sobre alteração na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento.

Diante das atribuições que a LDO possui, portanto, faz-se importante analisar quais critérios econômicos foram adotados quando da elaboração da proposta. Nesse sentido, o Anexo I do PLDO de Pernambuco para 2017 esclarece que foram levadas em consideração “além do cenário fiscal vigente no Estado, as expectativas econômicas nacionais futuras, materializadas no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2017”, já com as alterações propostas por meio do Ofício 26/2016-MPDG, de 07 de julho de 2016.

Desse modo, são apresentados na Tabela 1 os principais indicadores do PLDO da União para o ano de 2017, além da previsão de mercado publicada no Relatório Focus, elaborado pelo Banco Central do Brasil, em 5 de agosto de 2016.



Tabela 1 – Cenário Macroeconômico

Itens	Mercado Focus ¹		PLDO União ²		
	2016	2017	2017	2018	2019
PIB (% a.a.)	-3,2	1,1	1,2	2,5	2,5
Taxa Selic - fim período (% a.a.)	13,50	11,00	11,25	10,75	10,00
IPCA - acumulado (% a.a.)	7,2	5,1	4,8	4,5	4,5
Câmbio - fim período (R\$/US\$)	3,30	3,50	3,81	3,95	4,00

Fonte: ¹ Relatório de mercado Focus de 5 de agosto de 2016.

² Cenário macroeconômico de referência apresentado no PLDO 2017 da União.

Como se pode inferir da tabela acima, o ano de 2016 tem representado uma continuidade da crise econômica. O mercado prevê o encerramento do ano com nova variação negativa do PIB; com a inflação, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), acima do teto da meta (6,5%); e com a taxa básica de juros da economia (taxa Selic) em patamar alto.

O PLDO 2017 estadual retrata como esse cenário tem afetado negativamente as contas estaduais no ano corrente. Ele indica que algumas das principais receitas estaduais, como o ICMS e o FPE, apresentaram fracos resultados no primeiro semestre de 2016, comportamento este que deve se manter no segundo semestre desse ano. O projeto de lei esclarece ainda que:

Para manter seu equilíbrio, nesse cenário desfavorável, o Estado de Pernambuco tem atuado em diversas frentes: reduzindo os investimentos, contingenciando suas despesas de custeio e mantendo uma política austera de gastos com pessoal.

Por outro lado, é esperada uma retomada lenta e gradual da atividade econômica a partir de 2017, como se pode depreender dos indicadores contidos na tabela 1. Prevê-se, portanto, que a parcela mais severa da crise econômica atual terá sido superada, revertendo-se a sequência de variações negativas do PIB ocorridas em 2015 e, certamente, em 2016, com um crescimento esperado de 1,2% ao longo do ano de 2017.

De forma semelhante, é previsto que a inflação volte a figurar abaixo do teto da meta de inflação (6,50%) a partir de 2017. Para os dois anos subsequentes, a conjuntura apontada pelo PLDO da União indica o atingimento do centro da meta de inflação (4,50%).

Complementando o quadro de reversão do atual cenário econômico, supõe-se



uma queda da taxa básica de juros da economia (taxa Selic), já em 2017, com quedas adicionais em 2018 e 2019. A redução da taxa de juros tem forte efeito indutor sobre a economia, uma vez que incentiva o aumento da atividade econômica.

Esta leve recuperação esperada para o exercício de 2017, entretanto, não deverá ser suficiente para evitar a ocorrência de déficits primários, tanto no caso da União, como no caso de Pernambuco. Conforme indica o PLDO em análise, estão previstos resultados primários negativos para 2017 da ordem de 0,8% das Receitas Primárias estimadas, com o retorno a um cenário de superávit primário apenas em 2018.

3 RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA OS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO, O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFENSORIA PÚBLICA

O artigo 32 do PLDO estadual, referente ao exercício de 2017, estabelece a regra para o cálculo da fixação dos duodécimos dos poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, decorrentes da Fonte de Recursos nº 0101 – Recursos Ordinários da Administração Direta.

O artigo supracitado define ainda que a dotação total será disponibilizada na Lei Orçamentária Anual (LOA) e será igual ao valor do montante fixado na LOA 2016 somado (em caso de créditos adicionais) ou subtraído (em caso de anulação de dotação), conforme as alterações realizadas até 31 de agosto de 2016. Por fim, aplica-se à base de cálculo resultante o percentual do crescimento da receita líquida da Fonte de Recursos nº 0101¹, estimado pelo Poder Executivo para 2017.

Uma observação importante é que, no caso de abertura de crédito adicional para aumento de dotação orçamentária, o § 1º do art. 32 do PLDO 2017 não considera aqueles decorrentes de superávit financeiro ou de excesso de arrecadação da Fonte 0101.

Assim, o cálculo da dotação orçamentária para o exercício de 2017 referente aos poderes Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público e Defensoria Pública, será realizado da seguinte forma:

¹ Nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público da STN, 6ª edição, recursos ordinários – administração direta são recursos de destinação ordinária as receitas arrecadadas que



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

$$\text{Dotação Orçamentária 2017} = [\text{DTO2016} + \text{CA2016} - \text{AD2016}] \times [1 + \text{IA2017}]$$

DTO2016 → dotação orçamentária na LOA 2016.

CA2016 → créditos adicionais abertos em 2016, exceto os decorrentes de superávit financeiro e de excesso de arrecadação da Fonte 0101.

AD2016 → anulações de dotação realizadas em 2016.

IA2017 → índice de previsão de aumento da fonte de recursos nº 0101 realizada pelo Poder Executivo para 2017.

Por fim, as demais disposições referentes aos duodécimos reproduzem as normas da LDO 2016, exigindo cumprimento de outros dispositivos do PLDO 2017 quanto à programação orçamentária. A proposta replica o artigo 129 da Constituição Estadual, estabelecendo que os recursos correspondentes às dotações orçamentárias serão entregues até o dia 20 de cada mês.

4 DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS ÀS DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS:

As disposições relativas às despesas do Estado com pessoal e encargos sociais encontram-se detalhadas no capítulo V do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro do ano de 2017.

A Constituição federal no art. 169, § 1º, inciso II estabelece o seguinte ditame:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

O cumprimento do dispositivo constitucional pode ser efetuado de duas formas jurídicas: a primeira, eleita pelo Estado de Pernambuco, no PLDO ora analisado, estabelece uma autorização específica para que a lei orçamentária do exercício vigente programe todas as despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, nos termos do art. 58 do PLDO (Projeto de Lei Ordinária nº 928/2016).



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

Ressalte-se que o Estado de Pernambuco, nas leis orçamentárias anuais dos exercícios anteriores, não possui um capítulo ou anexo específico que explicita as autorizações em cada um dos Poderes, no que tange à concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, à criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título.

Outra forma de cumprir o ditame constitucional ora analisado é efetuada pela União e o Distrito Federal. Para atender o inciso II, do § 1º, do art. 169 da Constituição brasileira, a LDO federal de 2016, no art. 99, prevê a autorização de despesas com pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações a qualquer título, **nos limites constantes no anexo específico na Lei Orçamentária Anual federal.**

Desse modo, o Anexo V da LOA Federal 2016 descreve as autorizações específicas para a criação ou provimento de cargos, contratações, alteração de estrutura e aumento de remuneração. Nos termos da LOA federal, as medidas previstas no § 1º da Constituição federal só poderão ser implementadas se o projeto de lei estiver presente no Anexo V.

O Distrito Federal inova neste quesito, ao estabelecer na LDO do ano de 2016 que a autorização para a concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações a qualquer títulos respeitarão os montantes das quantidades e limites orçamentários estabelecidos em **anexo discriminativo específico presente na Lei de Diretrizes Orçamentárias** para o exercício de 2016.

O Estado de Pernambuco observa os requisitos constitucionais propugnados no art. 169, § 1º, inciso II. No entanto, a experiência da União e do Distrito Federal sugere a possibilidade de avanço dos normativos orçamentários para a previsão de anexos específicos que dotam a unidade federativa de maior previsibilidade, transparência e capacidade de gestão.



5 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

A partir da leitura do art. 25, caput, da Lei Complementar nº 101/2000, em conjunto com o art. 25 do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado de Pernambuco para o exercício de 2017, definem-se transferências voluntárias, como a transferência de recursos financeiros pelo Estado de Pernambuco a municípios, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, em decorrência da celebração de convênios ou instrumentos similares, desde que não decorra de determinação legal ou constitucional.

Ressalte-se que o art. 25, § 4º do PLDO estabelece que não se aplicam as disposições relativas a transferências voluntárias para os casos de:

- a) Transferências constitucionais de receita tributária;
- b) transferências destinadas a atender a situações de emergência e estado de calamidade pública, legalmente reconhecidas por ato governamental;
- c) transferências para os municípios criados durante o exercício vigente desta LDO;
- d) transferências destinadas ao cumprimento de obrigações constitucionais ou legais privativas do Estado, mediante regime de cooperação com o Município.

O PLDO, no § 2º do art. 25, estabelece a necessidade de contrapartida dos municípios para a realização da transferência de recursos. Define-se contrapartida como a parcela de contribuição do conveniente na realização do convênio, ou instrumento congênere, devendo a LDO atribuir essa colaboração, de acordo com a capacidade econômica do respectivo município.

Atendendo, essa definição, o Estado de Pernambuco, nos incisos I a III, do §3º, do art. 25 do Projeto de Lei Ordinária nº 928/2016 estabelece limites percentuais mínimo de contrapartidas dos municípios de acordo com a capacidade financeira da respectiva unidade beneficiada e seu Índice de Desenvolvimento Humano- IDH, podendo ainda ser reduzidos nos termos do § 3º, do art. 25 do PLDO.

Outro ponto importante é que o art. 25, § 3º, inciso III define as áreas para as quais as transferências voluntárias podem ser destinadas, dentre as quais se encontram ações de assistência social, combate à fome, programas de educação básica, dentre outros.



A novidade trazida pela PLDO foi a retirada da exigência dos órgãos ou entidades concedentes enviarem quinzenalmente à Secretaria da Controladoria Geral do Estado informações sobre todos os convênios celebrados com órgãos ou entidades da administração pública.

6 EMENDAS PARLAMENTARES AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA

O orçamento público pode ser classificado como autorizativo ou impositivo. No primeiro caso, a lei orçamentária autoriza a execução de despesas por parte da Administração Pública; no segundo, a lei efetivamente obriga a execução dessas despesas.

O orçamento público brasileiro, precipuamente, tem caráter autorizativo, ou seja, as despesas nele fixadas pelo Poder Executivo não precisam necessariamente ser executadas. Logo, há a faculdade de reprogramação do orçamento até o final do exercício.

A Constituição de Pernambuco, não obstante, conferiu tratamento distinto às despesas programadas por emendas parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária (PLOA). A execução dessas despesas é obrigatória, assim como acontece no orçamento impositivo. Esse é o teor do dispositivo em destaque, acrescido pela Emenda Constitucional nº 36/2013:

Art. 123-A. É obrigatória a execução dos créditos constantes da Lei Orçamentária Anual, resultantes de emendas parlamentares, financiadas exclusivamente com recursos consignados na reserva parlamentar instituída com a finalidade de dar cobertura às referenciadas emendas.

6.1 Valor reservado às emendas parlamentares

O Governo do Estado vem consignando no PLOA um valor para as emendas parlamentares, a ser direcionado pelos 49 deputados estaduais.

Para 2016, o Poder Executivo reservou o valor total de R\$ 70.070.000², ou seja, R\$ 1.430.000 por parlamentar, sendo que aquele valor total correspondia a 0,61% da receita de impostos, excluídas as respectivas transferências de impostos aos municípios, nos termos do art. 52 da LDO vigente.

² Fonte: Projeto de Lei Orçamentária de 2016



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

Para a obtenção do valor para o ano de 2017, deve-se seguir a metodologia de cálculo prevista no PLDO de 2017, que disciplina a matéria:

Art. 54. As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas em **0,356% (trezentos e cinquenta e seis milésimos por cento) da Receita Corrente Líquida de 2015**, sendo que **a integralidade desse percentual será destinada às seguintes áreas temáticas:**

I - saúde;

II - educação;

III - segurança pública;

IV - investimentos em equipamentos para o Hospital do Servidor ou para o Hospital da Polícia Militar;

V - planos de trabalho municipais apoiados por meio do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal - FEM, ou

VI - convênios já celebrados entre o Estado e os municípios e que estejam em andamento.

§ 1º **O limite a que se refere o caput será distribuído em partes iguais, por parlamentar**, para a aprovação de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária de 2017 na Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, **garantida a destinação de metade do valor individualmente aprovado às áreas temáticas indicadas nos incisos I a VI.** (grifamos)

O *caput* do art. 54 garante que o valor correspondente a 0,356% da Receita Corrente Líquida (RCL) de 2015 será reservado às emendas individuais (parlamentares) ao PLOA de 2017.

A RCL de 2015, divulgada no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) referente ao 3º quadrimestre de 2015, foi de R\$ 19.648.437.000.

Portanto, o valor total reservado às emendas parlamentares ao PLOA de 2017 será de **R\$ 69.948.435,72**, que corresponde à aplicação do percentual previsto no PLDO (0,356%) à RCL indicada acima. Cada parlamentar poderá destinar **R\$ 1.427.519,10** desse valor calculado, já que o § 1º garante a sua distribuição em partes iguais.

É importante destacar que a parcela individual possuirá **R\$ 2.480,90 a menos do que aquela destinada em 2016**, que foi R\$ 1.430.000 por parlamentar.

O *caput* também determina que a integralidade desse montante será destinada ao seguinte conjunto de áreas temáticas: saúde; educação; segurança pública; investimentos em equipamentos para o Hospital do Servidor ou para o Hospital da Polícia Militar; planos de trabalho municipais apoiados por meio do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal (FEM); ou convênios já celebrados entre o Estado e os municípios e que estejam em andamento. Essa obrigação não estava presente na



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

LDO de 2016.

A parte final da redação do § 1º é, aparentemente, inócua. O texto ressalta que metade do valor individualmente aprovado deve ser destinado às áreas temáticas indicadas nos incisos I a VI do *caput*.

Pois bem, o *caput* já assegura a integralidade desses valores a essas áreas temáticas, não havendo razão do § 1º garantir a metade desse valor.

Na sequência, o § 2º auxilia na identificação das áreas temáticas:

Art. 54. [...]

§ 2º As áreas temáticas especificadas nos incisos I a V deverão corresponder à **classificação da ação orçamentária** objeto da emenda parlamentar.
 (grifamos)

O § 2º exige que as áreas especificadas nos incisos I a V possuam correspondência com a classificação da ação orçamentária objeto da emenda individual. Segue exemplo hipotético da sistemática para o caso da **educação (inciso II)**:

- Deputado propõe emenda ao PLOA 2017 na intenção de apoiar a Orquestra Criança Cidadã, localizada na cidade do Recife, no valor de R\$ 30.000,00. Para isso, direciona esse valor de sua reserva à ação: 4072 – Ampliação do Suporte à Atividade Educacional, da unidade orçamentária Secretaria de Educação.

Consultando o PLOA 2016, verifica que a ação corresponde à função 12-EDUCAÇÃO. Logo, conclui que a emenda atende às exigências do *caput*, haja vista a área temática de educação (inciso II) ter sido contemplada.

As áreas temáticas de **saúde (inciso I)** e **segurança pública (inciso III)** também possuem funções correspondentes: 10-SAÚDE e 06-SEGURANÇA PÚBLICA. Para esses casos, o procedimento adotado no exemplo acima também se aplica para as emendas direcionadas a ações nessas áreas.

Contudo, para as áreas temáticas dos incisos IV e V, a análise terá que ir além da classificação funcional.

No caso da área temática **investimentos em equipamentos para o Hospital do Servidor ou para o Hospital da Polícia Militar (inciso IV)**, é necessário tecer considerações. Inicialmente, em relação ao Hospital dos Servidores do Estado (HSE):



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

- O Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores do Estado de Pernambuco (SASSEPE) foi criado pela Lei Complementar nº. 30, de 02/01/2001;
- O art. 1º da lei determina que o SASSEPE será administrado e gerido pelo Instituto de Recursos Humanos de Pernambuco (IRH-PE);
- Já o art. 2º estabelece que o SASSEPE será desenvolvido por meio de entidades, profissionais ou hospitais credenciados e, em especial, através do **Hospital de Servidores do Estado de Pernambuco (HSE)** e suas unidades locais e regionais;

Munido dessas informações, o parlamentar deverá conferir, para o caso de emendas direcionadas a investimentos em equipamentos para o HSE:

- Se a unidade orçamentária corresponde ao 00303 - Instituto de Recursos Humanos de Pernambuco - IRH-PE;
- Se o Grupo de Despesa da ação corresponde a 4 – Investimentos;
- Se o nome da ação menciona investimentos em equipamentos. Ex.: 0292 - Ampliação, Reforma e **Reequipagem** das Unidades de Saúde do SASSEPE.

Para o Hospital da Polícia Militar, a conferência será semelhante:

- Se a unidade orçamentária corresponde à 00124 - Secretaria de Defesa Social;
- Se o Grupo de Despesa da ação corresponde a 4 – Investimentos;
- Se o nome da ação menciona investimentos em equipamentos e o Hospital da Polícia Militar. Ex.: 0338 - Melhoria das Instalações Físicas e **Reequipamento** do **Complexo Hospitalar do CBMPE e da PMPE**.

Para a área temática **planos de trabalho municipais apoiados por meio do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal – FEM (inciso V)**, o deputado deverá observar o seguinte:

- Se a unidade orçamentária corresponde ao 00216 - Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal - FEM;
- Se o nome da ação refere-se a planos de trabalho municipais.



6.2 Destinação de recursos a entidades do setor privado

A destinação de recursos a entidades do setor privado é tratada nos parágrafos a seguir, não havendo disposição semelhante na LDO de 2016:

Art. 54. [...]

§ 3º A destinação de recursos de emendas parlamentares individuais a entidades do setor privado deverá observar o disposto na Lei Federal nº 13.019, de 2014, e na legislação estadual relativa às parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos.

§ 4º As entidades privadas destinatárias de recursos de emendas parlamentares voltadas ao custeio de ações nas áreas de saúde e educação deverão, obrigatoriamente, ser detentoras da certificação prevista no art. 1º da Lei Federal nº 12.101, de 27 de novembro de 2009.

O § 3º remete a matéria à disciplina da Lei Federal nº 13.019/2014, que trata de parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco.

Nesse diploma legal, encontra-se importante disposição acerca do instrumento de chamamento público, cuja definição é também da própria lei:

Art. 2º [...]

XII - **chamamento público: procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento**, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos; (grifamos)

Segundo a lei, a escolha das organizações da sociedade civil, para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento não se sujeita ao arbítrio da Administração Pública. A seleção deverá obedecer a chamamento público, procedimento assentado na imparcialidade e transparência:

Art. 24. Exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, **a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil** que tornem mais eficaz a execução do objeto. (grifamos)

A Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015, trouxe importante modificação nesse instrumento no que tange a emendas parlamentares:

Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam **recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público**, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento



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

de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei.

Assim, o chamamento público deixa de ser obrigatório nos ajustes firmados com recursos decorrentes de emendas parlamentares.

O § 4º do art. 54, por fim, determina que as entidades que receberem recursos de emendas parlamentares para o custeio nas áreas de saúde e educação deverão possuir certificação prevista na Lei Federal nº 12.101/2009, qual seja:

Art. 1º A certificação das entidades beneficentes de assistência social e a isenção de contribuições para a seguridade social serão concedidas às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, e que atendam ao disposto nesta Lei.

6.3 Destinação de recursos a Municípios inadimplentes com o Estado

Neste item, destaca-se o último parágrafo do art. 54 do PLDO, que também não estava previsto na LDO de 2016:

Art. 54. [...]

§ 5º A execução de emendas parlamentares destinadas a Municípios observará o disposto no art. 25 desta Lei, **ressalvando-se apenas a exigência prevista no art. 25, § 1º, IV, “a”, da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000.** (grifamos)

Para auxiliar no entendimento, segue o dispositivo realçado acima, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF):

Art. 25. [...]

§ 1º **São exigências para a realização de transferência voluntária**, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias: [...]

IV - **comprovação, por parte do beneficiário, de:**

a) **que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;** (grifamos)

6.4 Contingenciamento do valor reservado às emendas parlamentares

O PLDO de 2017 inova ao prever a possibilidade de redução do valor reservado às emendas parlamentares no caso de comprometimento das metas de resultado primário ou nominal:

Art. 55. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação referente a emendas individuais aprovadas na lei orçamentária.

Parágrafo único. **No caso de comprometimento das metas de resultado**



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

primário ou nominal, o montante previsto no *caput* do art. 54 poderá ser reduzido na mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias do Poder Executivo, nos termos do § 1º do art. 18 e do art. 9º da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000. (grifamos)

Na situação em relevo, a redução terá que necessariamente ocorrer na mesma proporção das despesas discricionárias do Poder Executivo, ou seja, aquelas que permitem flexibilização do montante e da oportunidade de execução.

A Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) também traz essa previsão:

Art. 9º 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 subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

O parágrafo único do art. 55 do PLDO só estende às emendas parlamentares a limitação que já se aplica ao Poder Executivo pela LRF.

6.5 Execução das emendas parlamentares

As definições a seguir foram herdadas da LDO de 2016, mas o parágrafo único é novidade:

Art. 56. Considera-se:

I - execução equitativa: a execução das programações que atenda de forma igualitária e impessoal as emendas apresentadas, independentemente da autoria;

II - impedimento de ordem técnica: o óbice identificado no processo de execução que inviabilize o empenho, a liquidação ou o pagamento das programações; e

III - plano de execução de emenda parlamentar: a documentação entregue pelo parlamentar ou comissão responsável, nos termos do art. 28 da Constituição Estadual, visando a viabilizar a execução da emenda.

Parágrafo único. **É vedada a entrega de plano de execução de emenda parlamentar com previsão de destinação distinta da que fora estabelecida na lei orçamentária ou nas alterações de que trata o § 4º do art. 57.** (grifamos)

A definição do plano de execução de emenda parlamentar (inciso III) indica que se trata do instrumento que viabilizará sua execução. Contudo, o parágrafo único veda a entrega do plano que contiver previsão distinta da que fora fixada na LOA ou nas alterações promovidas em virtude de impedimento de ordem técnica (§ 4º do art. 57).

Dessa forma, a emenda parlamentar deverá destinar recursos no PLOA de modo peremptório, isto é, não caberá alteração posterior, salvo nos casos de



impedimentos técnicos previstos no § 4º do art. 57.

Essa inovação foi motivada pelo fato de que, com frequência, dotações dessa natureza vêm sendo modificadas durante a execução da LOA de Pernambuco. Essa prática, além de subverter os princípios orçamentários, sobrecarrega o Poder Executivo na manutenção dessas alterações.

O art. 57 traz o tratamento para os impedimentos de ordem técnica:

Art. 57. No caso de qualquer impedimento de ordem técnica que integre a programação prevista no art. 53 desta Lei, **os Poderes enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento.**

Na LDO de 2016, no caso de qualquer impedimento de ordem técnica que integrava a programação, os Poderes tinham que enviar à Alepe as justificativas desse impedimento em até 30 dias do recebimento do plano de execução da emenda. Esse prazo foi retirado do PLDO de 2017.

O art. 57 ainda possui parágrafos que definem casos de impedimento e de não impedimento de ordem técnica e, por fim, medidas para o tratamento dessas situações.

7 TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS AO SETOR PRIVADO

Segundo o §2º do art. 26 da LRF, compreende-se como transferências de recursos a entidades privadas a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital em entidades privadas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal também estabelece algumas exigências na destinação orçamentária para o setor privado, quais sejam: a autorização mediante lei específica (uma lei que aprove, em cada caso, a destinação de recursos às pessoas beneficiadas)³; e que a LDO defina as condições gerais para a realização do procedimento ora em análise (art. 26).

Além da LRF, a Lei Federal nº 4.320/1964 define normas a respeito das subvenções, que podem ser sociais (destinadas a instituições públicas ou privadas de

³ MARTINS, Ives Gandra da Silva et. al. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Art. 26.2



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

caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa) ou econômicas (beneficiam empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril).

Um aspecto importante nas subvenções sociais, previsto no art. 16 da Lei Federal nº 4.320/1964, é que a execução dos objetivos realizados nas áreas da assistência social, médica e educacional pela entidade privada deve ser mais econômica quando comparada à realização direta pelo poder público.

Outra determinação da mencionada lei nacional é que o valor das subvenções sociais, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição, obedecidos os padrões mínimos de eficiência que deverão ser previamente fixados (art. 16, parágrafo único).

O PLDO 2017 trouxe algumas disposições a respeito do tema tratado, dispondo que, em relação às subvenções sociais, a entidade que receber recursos públicos deve prestar atendimento direto ao público e estar registrada junto ao Conselho Estadual de Políticas Públicas correspondente à sua área de atuação (art. 43).

Quanto às subvenções econômicas, o PLDO 2017 define que a realização das transferências pode se dar visando à equalização de encargos financeiros ou de preços, o pagamento de bonificações ou ajuda financeira, nos seguintes termos:

Art. 44. A transferência de recursos a título de subvenções econômicas, nos termos do que dispõem os arts. 18 e 19 da Lei nº 4.320, de 1964, e arts. 26 a 28 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, atenderá exclusivamente às despesas correntes destinadas a:

I - equalização de encargos financeiros ou de preços a produtores e vendedores de determinados gêneros alimentícios ou materiais;

II - pagamento de bonificações a produtores e vendedores de determinados gêneros alimentícios ou materiais;

III - ajuda financeira a entidades privadas com fins lucrativos.

Parágrafo único. A transferência de recursos dependerá de lei específica nos termos da legislação mencionada no caput. (grifos nossos)

Em resumo, as exigências para concessão de subvenções dependem das condições indicadas na tabela seguinte:



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

Tabela 2 – Exigências para Concessão de Subvenções ao Setor Privado

Tipo de Subvenção	Exigências	Dispositivo Legal
Subvenções Sociais	Autorização Legislativa específica	Art. 26 da LRF
	Previsão na LOA ou nos créditos adicionais	Art. 26 da LRF
	Vantagem econômica em relação à execução direta	Art. 16 da Lei Federal nº 4.320/1964
	Sempre que possível, calculada com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição	Parágrafo único do art. 16 da Lei Federal nº 4.320/1964
	Exigência de padrões mínimos de eficiência previamente fixados	Parágrafo único do art. 16 da Lei Federal nº 4.320/1964
	Prestação de atendimento direto ao público nas áreas de saúde, educação e assistência social	Art. 43 do PLDO 2017
	Registro junto ao Conselho Estadual de Políticas Públicas	Art. 43 do PLDO 2017
Subvenções Econômicas	Autorização Legislativa específica	Art. 26 da LRF e parágrafo único do art. 44 do PLDO 2017
	Previsão na LOA ou nos créditos adicionais	Art. 26 da LRF
	Destinadas a equalização de encargos financeiros ou de preços, pagamentos de bonificações e ajuda financeira	Art. 44 do PLDO 2017

Fonte: ¹ Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

² Lei Federal nº 4.320/64.

³ PLDO 2017 do Estado de Pernambuco.

O PLDO 2017 também prevê outras duas espécies de transferências de recursos públicos ao setor privado além das subvenções: as contribuições e os auxílios.

Essas duas modalidades de transferência se diferenciam das subvenções porque independem de contraprestação direta em bens ou serviços. As contribuições podem ser correntes ou de capital e devem estar autorizadas em lei específica e na LOA. Já os auxílios são destinados somente a despesas de capital e decorrerem de autorização concedida diretamente da LOA.

Em relação às contribuições, o PLDO estabelece as seguintes exigências:

Art. 45. A transferência de recursos a título de contribuição corrente somente será destinada a entidades sem fins econômicos que preencham uma das seguintes condições:

I - estejam autorizadas em lei que identifique expressamente a entidade beneficiária;

II - estejam nominalmente identificadas na Lei Orçamentária do exercício



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

vigente desta LDO; ou

III - sejam selecionadas para execução, em parceria com a Administração Pública Estadual, de programas e ações que contribuam diretamente para o alcance de diretrizes, objetivos e metas previstas no plano plurianual.

§ 1º A transferência de recursos a título de contribuição corrente dependerá de publicação, para cada entidade beneficiada, de ato da unidade orçamentária transferidora, o qual conterà o objeto e o prazo do termo de formalização da parceria.

§ 2º O disposto no caput e em seu § 1º aplica-se aos casos de prorrogação ou renovação do termo de formalização da parceria ou aos casos em que, já havendo sido firmado o instrumento, devam as despesas dele originadas correr à conta das dotações consignadas na Lei Orçamentária do exercício vigente desta LDO.

Art. 46. A alocação de recursos para entidades privadas com fins econômicos far-se-á a título de contribuições correntes e de capital, nos termos dos §§ 2º e 6º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 1964, ficando condicionada à autorização em lei especial de que trata o art. 19 do referido diploma legal, dependendo ainda da:

I - publicação do edital, pelos órgãos responsáveis pelos programas constantes da lei orçamentária, para habilitação e seleção das entidades que atuarão em parceria com a administração pública estadual na execução de programas e ações que contribuam diretamente para o alcance de diretrizes, objetivos e metas previstas no plano plurianual; e

II - comprovação da regularidade fiscal, mediante a apresentação de certidões negativas de débito perante a Seguridade Social, ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS) e à Fazenda Estadual. (grifos nossos)

Assim, a transferência de recursos a título de contribuição, em qualquer hipótese, necessitará de autorização em lei especial, da existência da autorização na Lei Orçamentária e de que a parceria resulte em resultados positivos para o alcance das diretrizes, objetivos e metas previstos no Plano Plurianual.

Quando se tratar de entidades sem fins econômicos, será necessária a publicação do objeto e o prazo do termo de formalização da parceria. Já as entidades com fins econômicos somente serão beneficiadas após seleção pública e comprovação da regularidade fiscal.

Em relação aos auxílios, assim dispões o PLDO 2017:

Art. 47. A transferência de recursos a título de auxílios, previstos no art. 12, § 6º, da Lei nº 4.320, de 1964, somente poderá ser realizada para entidades privadas sem fins econômicos e desde que sejam:

I - de atendimento direto e gratuito ao público e voltadas para a educação especial, ou representativa da comunidade das escolas públicas estaduais e municipais da educação básica;

II - prestem atendimento direto e gratuito ao público na área de saúde e atendam ao disposto no art. 43;

III - qualificadas ou registradas e credenciadas como instituições de apoio ao desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica com contrato de gestão ou instrumento congênere firmado com órgãos públicos;



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

IV - qualificadas para o desenvolvimento de atividades esportivas que contribuam para a capacitação de atletas de alto rendimento nas modalidades olímpicas e paraolímpicas, desde que seja formalizado instrumento jurídico adequado que garanta a disponibilização do espaço esportivo implantado para o desenvolvimento de programas governamentais e seja demonstrada, pelo órgão ou entidade transferidora, a necessidade de tal destinação e sua imprescindibilidade, oportunidade e importância para o setor público;

V - prestem atendimento direto e gratuito ao público na área de assistência social e atendam ao disposto no art. 43;

VI - voltadas ao atendimento de pessoas carentes em situação de risco social ou diretamente alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e geração de trabalho e renda, nos casos em que ficarem demonstrados que a entidade privada tem melhores condições que o Poder Público local para o desenvolvimento das ações pretendidas, devidamente justificado pelo órgão ou entidade transferidora responsável; e

VII - voltadas ao desenvolvimento de atividades relativas à preservação do patrimônio histórico. (grifos nossos)

Assim, os auxílios, diferentemente das contribuições, só poderão ser concedidos a entidades privadas sem fins econômicos. Os serviços que poderão ser prestados por meio desses auxílios estão definidos numa lista exaustiva que beneficia atividades de elevado interesse público.

Por fim, o art. 48 do PLDO 2017 estabelece que depende de justificativa a concessão de todas as espécies de transferências a entidades privadas sem fins econômicos até aqui tratadas, além de uma série de condições que a beneficiária terá de cumprir para receber os recursos.

8 TRANSPARÊNCIA

No PLDO 2017, o Poder Executivo mantém a integralidade do texto do artigo 62 da LDO 2016, que determina a divulgação dos instrumentos orçamentários e relatórios de execução orçamentária e gestão fiscal no Portal da Transparência (www.portaldatransparencia.pe.gov.br). Trata-se de um canal de comunicação com o público em geral, onde o cidadão pode ter acesso a informações do Governo do Estado de Pernambuco como, por exemplo: Receitas, Despesas, Licitações e Contratos, Planejamento Orçamentário, Execução Orçamentária, Servidores e Prestações de Contas, entre outros assuntos.



9 ANEXO I - METAS FISCAIS

A LRF também preconiza a elaboração de Anexo de Metas Fiscais (AMF) como parte integrante do projeto de LDO.

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), as metas representam a conexão entre o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento. São parâmetros que apontam os rumos da condução da política fiscal para os próximos exercícios e servem de indicadores para a promoção da limitação de empenho e de movimentação financeira⁴.

O AMF estabelece metas anuais de:

- Receitas
- Despesas
- Resultado nominal
- Resultado primário
- Montante da dívida pública.

As metas são definidas, em valores correntes e constantes, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes (artigo 4º, § 1º, da LRF).

Valor corrente é o valor projetado para o exercício financeiro a que ele se referir, em termos nominais. Valor constante é o valor corrente trazido para o ano anterior ao ano de referência da LDO, desprovido, portanto, da variação da inflação projetada.

9.1 Metas

Para 2017, o Anexo de Metas Fiscais (AMF) do PLDO de Pernambuco prevê o seguinte:

⁴ Manual de Demonstrativos Fiscais, 7ª edição, página 54. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/542015/CPU_MDF_7_edicao.pdf/7945690c-c501-4c80-b1b5-9035ca25ca88. Acesso: 04/08/2016.



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

Tabela 3 – Receitas, despesas, resultado e dívida (2017) Em R\$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	2017		
	Valor Corrente (a)	Valor Constante	%PIB (a/PIB)x100
Receita Total	31.825.371,60	30.023.935,50	0,552
Receitas Primárias (I)	30.196.196,20	28.486.977,50	0,523
Despesa Total	31.825.371,60	30.023.935,50	0,552
Despesas Primárias (II)	30.452.193,90	28.728.484,80	0,528
Resultado Primário (I-II)	-255.997,70	-241.507,30	-0,004
Resultado Nominal	732.169,33	690.725,80	0,013
Dívida Pública Consolidada	16.938.157,26	15.979.393,60	0,294
Dívida Consolidada Líquida	14.646.893,38	13.817.823,90	0,254

Fonte: Demonstrativo 1/AMF/PLDO 2017.

Nesse quadro, os valores correntes são referentes a 2017, já considerada a previsão de inflação. Já os valores constantes tomam como base o mês de junho de 2016.

Comparando os valores correntes e constantes apresentados no quadro, conclui-se que Pernambuco está trabalhando com uma previsão de inflação em torno de 6% em 2017.

Quanto aos dados, a receita total foi estimada em R\$ 31,82 bilhões. De acordo com o AMF do PLDO 2017, essa estimativa considerou crescimento aproximado, em 2017, de 4,1% para todas as fontes próprias e receitas diretamente arrecadadas pelos diversos órgãos e poderes. A queda é de cerca de 13% nas expectativas de receitas oriundas de convênios e operações de crédito.

Apesar desse volume de receita total, Pernambuco espera resultado primário negativo em 2017, com déficit primário de quase R\$ 256 milhões.

Esse valor representaria -0,004% do PIB nacional projetado para o exercício (R\$ 5,769 trilhões).

Considerando que a União prevê déficit primário de R\$ 1,1 bilhão para estados, Distrito Federal e municípios⁵, o déficit pernambucano corresponderia a 23,27% dessa previsão.

Dos R\$ 30,45 bilhões de despesas primárias, R\$ 12,14 milhões (0,04%) são

⁵ Informação contida no § 2º do artigo 2º do PLDO 2017 federal, alterado pelo Ofício nº 26/2016-MPDG. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2017/anexos-pldo-2017>. Acesso: 04/08/2016.



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

gerados por Parcerias Público-Privadas (PPPs).

Tabela 4 – PPPs (2017)

Em R\$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	2017		
	Valor Corrente (a)	Valor Constante	%PIB (a/PIB)x100
Receitas Primárias advindas de PPP (IV)	0,0	0,0	0,0
Despesas Primárias geradas por PPP (V)	12.147,52	11.459,92	0,00
Impacto do saldo das PPP (VI) = (IV-V)	-12.147,52	-11.459,92	0,00

Fonte: Demonstrativo 1/AMF/PLDO 2017.

Essa situação deve se prolongar até 2019. Em virtude dessa constatação, o impacto primário em relação às PPPs é sempre negativo.

Tabela 5 – PPPs (2017-2019)

Em R\$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	Valores constantes		
	2017	2018	2019
Receitas Primárias advindas de PPP (IV)	0,0	0,0	0,0
Despesas Primárias geradas por PPP (V)	11.459,92	8.669,76	6.812,13
Impacto do saldo das PPP (VI) = (IV-V)	-11.459,92	-8.669,76	-6.812,13

Fonte: Demonstrativo 1/AMF/PLDO 2017.

A dívida pública consolidada, outra meta contida no anexo, corresponde ao total das obrigações financeiras do ente (emissão de títulos, contratos, convênios, operações de crédito, precatórios judiciais, etc.). Já a dívida consolidada líquida (DCL) é a dívida pública consolidada menos as deduções que compreendem o ativo disponível e os haveres financeiros, líquidos dos restos a pagar processados.⁶

A expectativa é a de que ambas alcancem R\$ 16,93 bilhões e R\$ 14,64 bilhões, respectivamente, ao final de 2017.

Quando é feita a comparação com os dois exercícios seguintes, as projeções são mais animadoras, uma vez que elas demonstram redução da dívida pública consolidada em 5,55%, o que equivale a quase R\$ 900 milhões, acompanhada, ainda,

⁶ Manual de Demonstrativos Fiscais, 7ª edição, página 61. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/542015/CPU_MDF_7_edicao.pdf/7945690c-c501-4c80-b1b5-9035ca25ca88. Acesso: 04/08/2016.



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

pela inversão de resultado primário, de negativo a positivo.

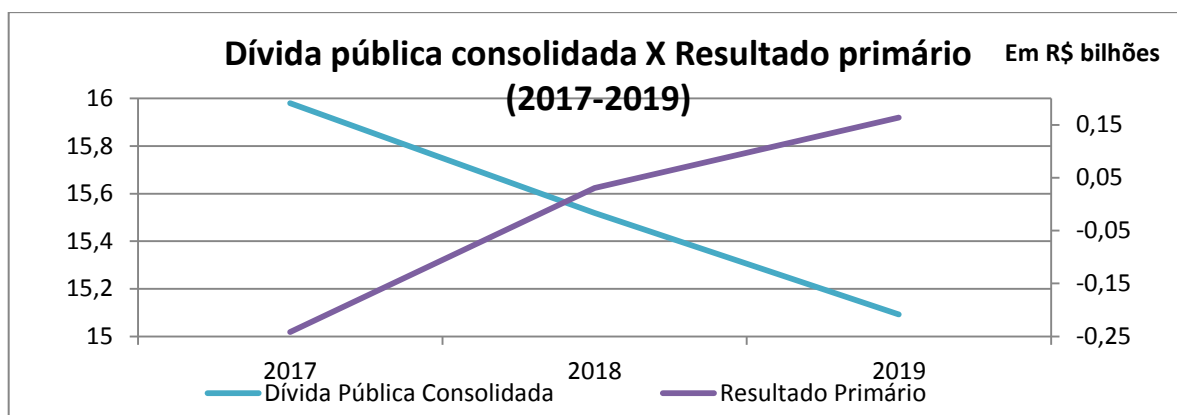
É o que se observa na tabela a seguir, que considerou apenas os valores constantes, pois eles possuem a mesma referência temporal (junho de 2016):

Tabela 6 – Receitas, despesas, resultado e dívida (2017-2019) Em R\$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	Valores constantes		
	2017	2018	2019
Receita Total	30.023.935,50	29.372.472,41	29.095.374,03
Receitas Primárias (I)	28.486.977,50	28.352.605,02	28.085.127,32
Despesa Total	30.023.935,50	29.372.472,41	29.095.374,03
Despesas Primárias (II)	28.728.484,80	28.321.949,98	27.921.167,31
Resultado Primário (I-II)	-241.507,30	30.655,04	163.960,01
Resultado Nominal	690.725,80	444.061,50	452.205,78
Dívida Pública Consolidada	15.979.393,60	15.518.961,16	15.092.735,18
Dívida Consolidada Líquida	13.817.823,90	13.361.849,17	13.113.334,86

Fonte: Demonstrativo 1/AMF/PLDO 2017.

Gráfico 1 – Dívida pública consolidada e resultado primário (2017-2019)



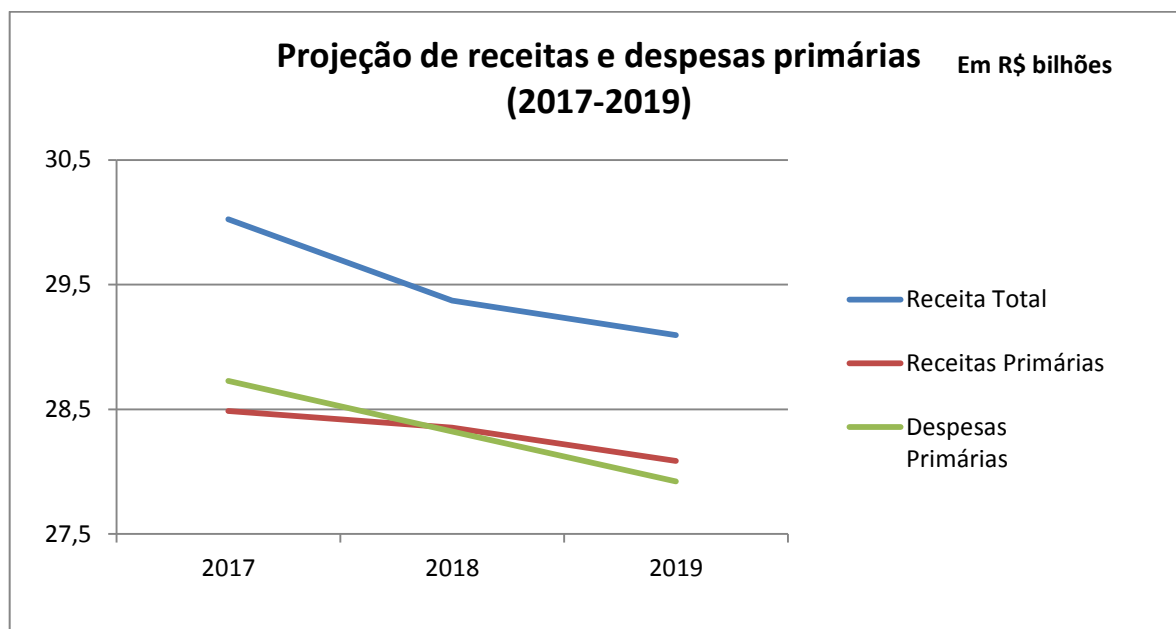
Fonte: Elaborado pelos autores a partir do AMF/PLDO 2017.

Apesar de o Estado prever queda de R\$ 401 milhões nas receitas primárias até 2019, o resultado primário deve passar a ser superavitário devido à redução ainda maior (R\$ 807 milhões) das despesas primárias.

A inversão de déficit para superávit primário deve ocorrer já em 2018, pois as receitas primárias devem superar as despesas correlatas em pouco mais de R\$ 34 milhões (a valores correntes).



Gráfico 2 – Receitas total e primária e despesas primárias (2017-2019)



Fonte: Elaborado pelos autores a partir do AMF/PLDO 2017.

A LRF também exige que o Anexo de Metas Fiscais (AMF) contenha outras informações. De maneira sintética, são as seguintes:

- Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
- Demonstrativo das metas anuais, instruído com metodologia de cálculo que justifique os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores;
- Evolução do patrimônio líquido nos últimos três exercícios;
- Avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes de previdência geral e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador e dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;
- Demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Cada demonstrativo será analisado a seguir, a começar pela avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior.



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

9.2 Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior

O demonstrativo B do AMF faz a avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício de 2015.

Tabela 7 – Cumprimento das metas de 2015

Em R\$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	I - Metas Previstas na LDO 2015 (a)	II - Metas Realizadas em 2015 (b)	Participação (%) no PIB Nacional	Variação (II-I)	
				Valor (c) = (b-a)	% (c/a)*100
Receita Total	31.808.943,90	27.840.771,90	0,472	-3.968.172,00	-12,475
Receitas Primárias (I)	29.751.986,40	27.090.224,90	0,459	-2.661.761,50	-8,947
Despesa Total	31.808.943,90	28.203.579,20	0,478	-3.605.364,70	-11,334
Despesas Primárias (II)	29.606.367,20	26.770.780,00	0,453	-2.835.587,20	-9,578
Resultado Primário (I-II)	145.619,20	319.444,90	0,005	173.825,70	119,370
Resultado Nominal	2.072.474,80	3.488.043,80	0,059	1.415.569,00	68,303
Dívida Pública Consolidada	16.056.015,80	16.261.118,90	0,275	205.103,10	1,277
Dívida Consolidada Líquida	13.112.809,50	14.234.789,40	0,241	1.121.979,90	8,556

Fonte: Demonstrativo 1/AMF/PLDO 2017.

A tabela acima evidencia a frustração de receita ocorrida no exercício de 2015, da ordem de 12,47%, o que redundou em baixa de quase R\$ 4 bilhões na receita total inicialmente prevista.

Por outro lado, o resultado primário superou as expectativas ao atingir superávit 19,37% maior do que o previsto. Isso se deve, basicamente, à redução das despesas primárias em magnitude ligeiramente maior (9,57%) do que a frustração experimentada pelas receitas primárias (8,94%).

A despeito disso, a dívida consolidada líquida cresceu e ultrapassou a previsão inicial em R\$ 1,12 bilhão, alcançando o montante de R\$ 14,23 bilhões no final de 2015 (era R\$ 10,69 bilhões no final de 2014)⁷.

No entanto, esse dado ainda é considerado normal, pois a relação DCL / RCL do Estado permanece bem abaixo do limite preconizado pelo Senado Federal.

De acordo com o Relatório de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre de 2015,

⁷ Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016 (Lei nº 15.586/2015), Demonstrativo B, página 38. Disponível em: http://www.seplag.pe.gov.br/c/publicador_repositorio_documento/get_file?p_l_id=938&folderId=4417&name=DLFE-3348.pdf. Acesso: 10/08/2016.



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

essa relação ainda estava em 0,724⁸, enquanto a Resolução nº 40/2001 do Senado Federal autoriza que tal relação chegue a 2, que significa que a DCL pode atingir o dobro da RCL.⁹

O dado que talvez chame mais a atenção é o referente ao resultado nominal, que superou a meta inicial em 68,3% e quase bateu a marca de R\$ 3,5 bilhões.

O resultado nominal representa a diferença entre o saldo da dívida fiscal líquida em 31 de dezembro de determinado ano em relação ao apurado em 31 de dezembro do ano anterior.¹⁰ Portanto, quando esse parâmetro é positivo, significa que houve elevação do estoque da dívida.

Partindo dessa premissa, pode-se concluir que a dívida fiscal líquida pernambucana cresceu R\$ 3,48 bilhões entre 31 de dezembro de 2014 e 31 de dezembro de 2015, o que superou em R\$ 1,41 bilhão a meta inicial de R\$ 2,07 bilhões.

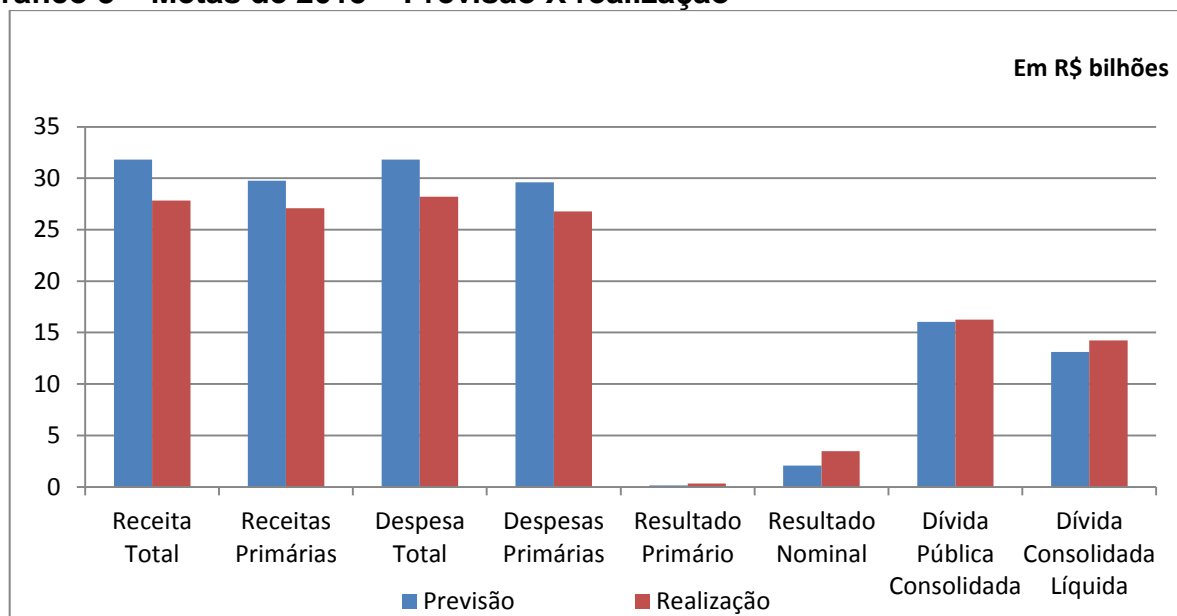
⁸ Relatório de Gestão Fiscal do Estado de Pernambuco, 3º quadrimestre de 2015. Disponível em: <https://www.sefaz.pe.gov.br/Transparencia/Financas/Demonstrativos%20da%20lei%20de%20Responsabilidade%20Fiscal/DEMONSTRATIVO%20DA%20LRF%20-%203%C2%BA%20QUADRIMESTRE.pdf>. Acesso: 08/08/2016.

⁹ O artigo 3º, inciso I, da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal afirma que a dívida consolidada líquida dos Estados não pode exceder a duas vezes a receita corrente líquida.

¹⁰ Manual de Demonstrativos Fiscais, 7ª edição, página 88. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/542015/CPU_MDF_7_edicao.pdf/7945690c-c501-4c80-b1b5-9035ca25ca88. Acesso: 10/08/2016.



Gráfico 3 – Metas de 2015 – Previsão X realização



Fonte: Elaborado pelos autores a partir do AMF/PLDO 2017.

9.3 Demonstrativo das metas anuais dos três exercícios anteriores

A LRF exige que o AMF contenha demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional (artigo 4º, § 2º, inciso II).

É importante ressaltar que esse demonstrativo de exercícios anteriores considera as metas fixadas pelas respectivas LDOs, e não o resultado obtido ao final de cada exercício. Seu objetivo é dar transparência para uma melhor avaliação da política fiscal do ente federativo, de forma a permitir a análise da política fiscal em uma linha do tempo, combinando execução passada e perspectivas futuras, validando a consistência dessas últimas.¹¹

O PLDO 2017 faz isso no demonstrativo C, denominado de Metas fiscais atuais comparadas com as metas fiscais fixadas nas LDOs dos três exercícios anteriores.

¹¹ Manual de Demonstrativos Fiscais, 7ª edição, página 89. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/542015/CPU_MDF_7_edicao.pdf/7945690c-c501-4c80-b1b5-9035ca25ca88. Acesso: 10/08/2016.



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

As informações podem ser sintetizadas na tabela seguinte, construída com valores constantes de junho de 2016 para uniformizar a comparação.

Tabela 8 – Metas de exercícios anteriores Em R\$ milhares

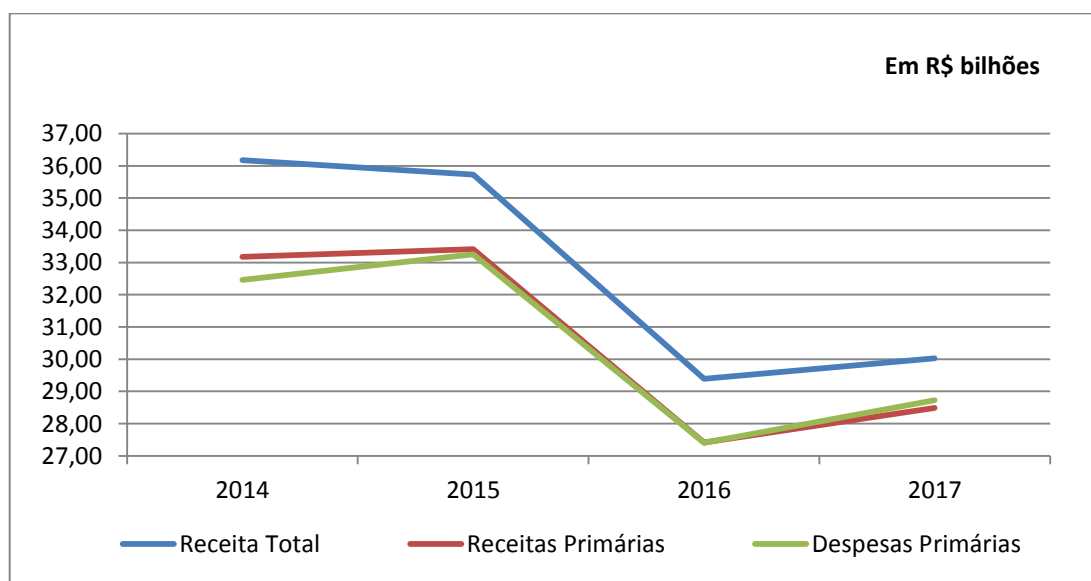
ESPECIFICAÇÃO	2014	2015	2016	2017
Receita Total	36.178.945,60	35.726.394,00	29.394.413,10	30.023.935,50
Receitas Primárias (I)	33.178.439,40	33.416.110,70	27.414.144,00	28.486.977,50
Despesa Total	36.178.945,60	35.726.394,00	29.394.413,10	30.023.935,50
Despesas Primárias (II)	32.458.298,20	33.252.557,60	27.403.557,70	28.728.484,80
Resultado Primário (III) = (I - II)	720.141,10	163.553,00	10.586,30	-241.507,30
Resultado Nominal	2.978.073,80	2.327.711,80	998.042,00	690.725,80
Dívida Pública Consolidada	16.683.152,50	18.033.404,40	17.054.057,80	15.979.393,60
Dívida Consolida Líquida	13.890.527,90	14.727.725,70	14.963.731,00	13.817.823,90

Fonte: Demonstrativo 3/AMF/PLDO 2017.

Pelos dados acima, percebe-se que Pernambuco mantém postura conservadora na fixação das suas metas fiscais para 2017, na medida em que os parâmetros de receita total e primária foram delimitados em patamares inferiores aos dos exercícios de 2014 e 2015.

Ao mesmo tempo, o Estado parece empenhado em manter suas despesas abaixo do nível estabelecido até 2015, embora ligeiramente superiores a 2016.

Gráfico 4 – Receita e despesas - Metas 2014-2017



Fonte: Elaborado pelos autores a partir do AMF/PLDO 2017.

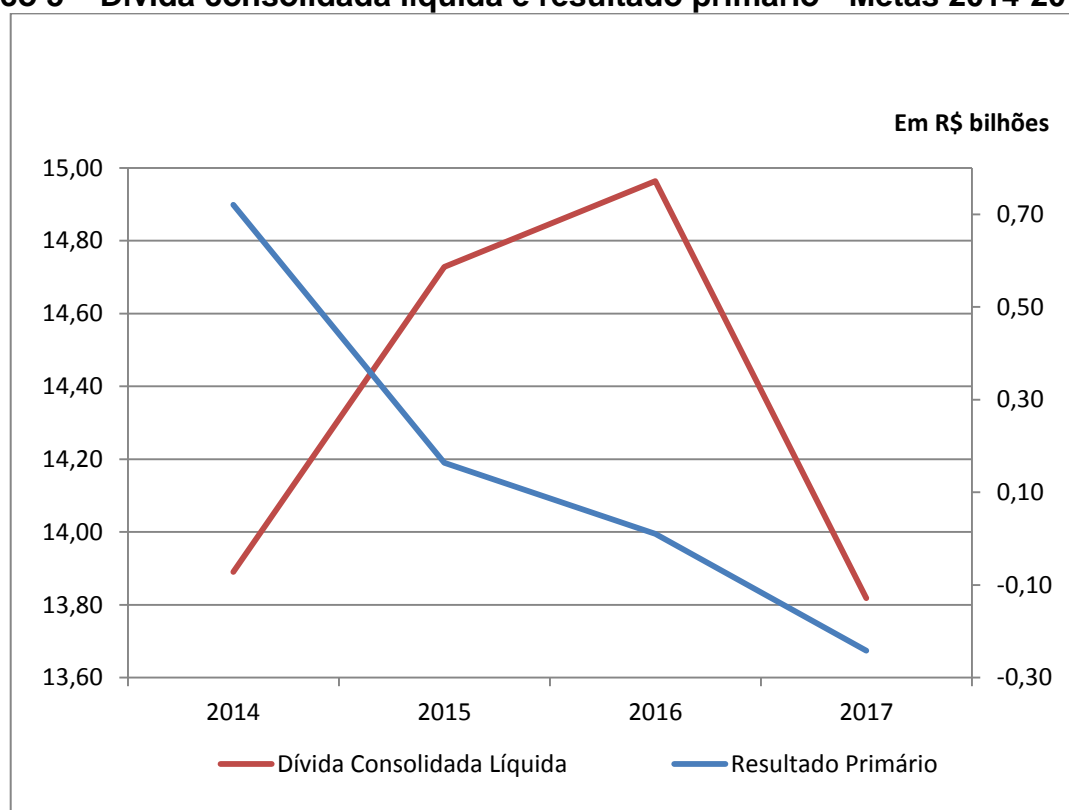


ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

O resultado primário também apresenta projeção conservadora para 2017, uma vez que esse exercício deve experimentar o primeiro déficit primário dessa série temporal (R\$ 241,5 milhões negativos).

O Governo do Estado também demonstra que pretende inverter a curva de crescimento da dívida pública, reduzindo-a a valores inferiores aos estabelecidos em 2014.

Gráfico 5 – Dívida consolidada líquida e resultado primário - Metas 2014-2017



Fonte: Elaborado pelos autores a partir do AMF/PLDO 2017.

9.4 Avaliação atuarial e financeira

Nos termos do Manual de Demonstrativos Fiscais¹², o objetivo desse documento é dar transparência à situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência

¹² Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) - 7ª edição, publicado no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional no endereço <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mdf>. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/542015/CPU_MDF_7_edicao.pdf/7945690c-c501-4c80-b1b5-9035ca25ca88. Acesso: 04/08/2016. Página 106.



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

Social (RPPS) para uma melhor avaliação do seu impacto nas metas fiscais fixadas, além de orientar a elaboração da LOA.

As diversas tabelas que compõem esse demonstrativo, apresentadas pelo ente estadual, visam atender ao estabelecido no art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea “a”, da LRF, o qual determina que o Anexo de Metas Fiscais conterá a avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS, conforme citação abaixo:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e: (...)

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

Nesse sentido, destacamos a análise de alguns pontos do demonstrativo em estudo, visando enfatizar os aspectos vistos como de maior relevância no contexto da temática.

9.4.1 Estatísticas da Base Cadastral

De acordo com os dados apresentados, o número total de ativos, inativos e pensionistas do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores do Estado de Pernambuco é de **190.683**, os quais estão vinculados ao Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado – Funafin, compreendendo 54,9% de ativos e 45,1% de beneficiários (aposentados e pensionistas), conforme distribuição abaixo:

Tabela 9 – Número de servidores ativos e beneficiários. Remuneração média (até 31/12/2015)

Item	Ativos	Beneficiários(*)	Total
Nº. de Servidores	104.603	86.080	190.683
Remuneração/Benefício Médio (R\$)	4.251,80	3.800,05	4.047,87

Fonte: Demonstrativo F/AMF/PLDO 2017.

(*) Aposentados e Pensionistas.



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

Cumprе salientar, a aproximação, no que diz respeito ao quantitativo, de servidores ativos (104.603) e beneficiários (86.080), bem como na Remuneração/Benefício Médio, sendo R\$ 4.251,80 para os ativos e R\$ 3.800,05 para os beneficiários.

Outra tabela que vale realçar é a relacionada ao número de servidores e beneficiários por Poder / Órgão Autônomo do Estado, a qual traz uma dimensão quantitativa e distributiva desses itens.

Tabela 10 – Número de servidores e beneficiários por Poder/órgão autônomo do Estado (até 31/12/2015)

Poder	Ativos	Beneficiários		Total
		Aposentados	Pensionistas	
Executivo	95.239	62.688	21.024	178.951
Judiciário	7.270	842	704	8.816
Legislativo	342	194	181	717
Ministério Público	1.058	172	119	1.349
Tribunal de Contas	694	108	48	850
Total	104.603	64.004	22.076	190.683

Fonte: Demonstrativo F/AMF/PLDO 2017.

A tabela acima demonstra que o Executivo é o Poder com a maior quantidade de servidores ativos, aposentados e pensionistas, totalizando 178.951 ativos/beneficiários, o que representa 93,85% do total geral.

9.4.2 Valores Resultantes da Avaliação Atuarial

Nesse demonstrativo, o ente apresentou o valor atual dos benefícios futuros da geração atual detalhados por benefícios concedidos e benefícios a conceder, conforme tabela abaixo:



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

Tabela 11 – Valor atual dos benefícios do Plano Previdenciário com o atual grupo de ativos, aposentados e pensionistas (Funafin) – até 31/12/2015

R\$ 1,00

BENEFÍCIOS	VABF Geração Atual (em R\$)	VABF Geração Futura (em R\$)	VABF Total (R\$)
BENEFÍCIOS CONCEDIDOS			
1) Aposentadorias	52.093.044.595,59	-	52.093.044.595,59
2) Pensão por Morte	16.029.435.118,14	-	16.029.435.118,14
3) Reversão em Pensão	6.901.720.492,74	-	6.901.720.492,74
4) Benefícios Concedidos (1+2+3)	75.024.200.206,47	-	75.024.200.206,47
BENEFÍCIOS A CONCEDER			
5) Aposentadoria por Idade e Tempo	54.298.540.948,53	-	54.298.540.948,53
6) Aposentadoria do Professor	20.328.092.251,68	-	20.328.092.251,68
7) Aposentadoria por Idade	32.382.834.790,69	-	32.382.834.790,69
8) Aposentadoria do Militar	18.790.176.273,56	-	18.790.176.273,56
9) Reversão em Pensão	15.504.446.965,45	-	15.504.446.965,45
10) Pensão por Morte de Ativo	4.505.942.399,14	-	4.505.942.399,14
11) Pensão por Morte de Inválido	465.011.936,07	-	465.011.936,07
12) Aposentadoria por Invalidez	3.897.796.405,76	-	3.897.796.405,76
13) Benefícios a Conceder (5+...+12)	150.172.841.970,88	-	150.172.841.970,88
14) Custo Total (4+13)	225.197.042.177,35	-	225.197.042.177,35
Valor Atual da Folha Salarial de Ativos	69.363.189.957,21	-	69.363.189.957,21

Fonte: Demonstrativo F/AMF/PLDO 2017.

É importante ressaltar que o ente não apresentou o valor atual dos benefícios futuros, correspondentes à geração futura, detalhados por benefícios concedidos e benefícios a conceder, conforme preceitua a Portaria MPS nº 403/2008:

Art. 7º A avaliação atuarial deverá contemplar as perspectivas de alteração futura no perfil e na composição da massa de segurados.

§ 1º A rotatividade máxima admitida será de 1% (um por cento) ao ano.

§ 2º A expectativa de reposição de servidores não poderá resultar em aumento da massa de segurados ativos e os critérios deverão ser demonstrados e justificados na Nota Técnica Atuarial. (Grifo nosso).

9.4.3 Balanço Atuarial

O Governo do Estado apresentou o balanço atuarial referente ao Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Pernambuco (FUNAFIN), conforme tabela a seguir:



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

Tabela 12 – Balanço atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Pernambuco (Funafin) – até 31/12/2015

R\$ 1,00

ATIVO		PASSIVO	
Valor Presente Atuarial das Contribuições		Valor Presente dos Benefícios Concedidos	
Item	Valores (R\$)	Item	Valores (R\$)
Sobre Remunerações de Contribuição	28.092.091.932,67	Aposentadorias	52.093.044.595,59
Sobre Benefícios	7.772.280.294,54	Pensões	22.931.155.610,88
Compensação Financeira	1.683.995.123,23	Valor Presente dos Benefícios a Conceder	
Patrimônio	0,00	Aposentadorias	129.697.440.670,22
Déficit Atuarial	187.648.674.826,91	Pensões	20.475.401.300,66
TOTAL	225.197.042.177,35	TOTAL	225.197.042.177,35

Fonte: Demonstrativo F/AMF/PLDO 2017.

Segundo o balanço atuarial acima, especificamente no total do passivo, o custo total de todas as despesas com aposentadorias e pensões que serão pagas pelo regime próprio é estimado em R\$ 225.197.042.177,35, em valores de 31/12/2015, segundo as hipóteses atuariais utilizadas nesta avaliação.

No ativo, destaca-se o valor de R\$ 28.092.091.932,67 que representa as contribuições normais sobre as remunerações dos servidores ativos levando-se em conta as alíquotas de 13,5%, para os servidores e 27% para o Estado. Destaca-se ainda, no ativo, o déficit atuarial, no valor de R\$ 187.648.674.826,91, que deverá ser aportado, ao longo do tempo, por meio de contribuições adicionais do Estado.

9.4.4 Projeções Atuariais

A projeção atuarial representa o fluxo anual projetado de receitas e despesas do Funafin para um período mínimo de 75 anos, transcrita, de forma reduzida, no seguinte quadro:



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

Tabela 13 – Projeções considerando o plano de custeio vigente (Funafin) – até 31/12/2015

R\$ 1,00

ANO	REPASSE CONTRIBUIÇÃO PATRONAL (a)	RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS (b)	DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS (c)	RESULTADO PREVIDENCIÁRIO (d) = (a+b-c)	SALDO FINANCEIRO DO EXERCÍCIO (e) = (e “anterior”+d)
2016	1.298.183.072,97	649.091.536,49	4.898.266.154,71	(2.950.991.545,25)	-
2017	1.237.966.654,63	618.983.327,32	5.047.077.062,01	(3.190.127.080,06)	-
2018	1.194.276.713,78	597.138.356,89	5.128.121.098,50	(3.336.706.027,84)	-
2019	1.143.707.874,21	571.853.937,11	5.225.826.785,95	(3.510.264.974,63)	-
2020	1.091.739.479,87	545.869.739,93	5.318.357.055,40	(3.680.747.835,60)	-
.
.
2054	58.112,08	29.056,04	2.756.770.248,68	(2.756.683.080,57)	-
2055	-	-	2.575.382.795,08	(2.575.382.795,08)	-
2056	-	-	2.399.173.128,16	(2.399.173.128,16)	-
.
.
2091	-	-	1.397.130,69	(1.397.130,69)	-

Fonte: Demonstrativo F/AMF/PLDO 2017.

Nessa tabela, não foi identificado o valor corresponde à contribuição de beneficiários (aposentados e pensionistas) a partir do ano de 2055, ou seja, a projeção atuarial não está levando em consideração a contribuição de beneficiários que recebem benefícios acima do teto previdenciário adotado pelo Funafin, conforme regramento a seguir:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003). Grifo nosso.

Lei Complementar nº 28, de 14 de Janeiro de 2000.

Art. 71. As alíquotas das contribuições mensais dos segurados e pensionistas para os Fundos criados por esta Lei Complementar serão, exclusivamente, conforme o caso, em função da vinculação do segurado e do pensionista a cada um dos Fundos criados por esta Lei Complementar, as seguintes:



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

(Redação alterada pelo art. 1º da Lei Complementar nº 56, de 30 de dezembro de 2003.)

[...]

II - contribuição para o FUNAFIN: 13,5 % (treze inteiros e cinco décimos percentuais). (Grifo nosso).

9.4.5 Fundo de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco – Funaprev e o Regime de Previdência Complementar

Com o objetivo de equacionar o déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores, o Governo do Estado de Pernambuco aprovou a Lei Complementar nº 258, de 19 de dezembro de 2013, que estabelece o regime de capitalização para os novos servidores do Estado e a Lei Complementar nº 257, da mesma data, que institui o Regime de Previdência Complementar.

Assim, a LCE 258/2013 determina que, a partir da efetiva implantação do Regime de Previdência Complementar, todos os novos servidores, exceto militares, serão vinculados a um plano capitalizado denominado Funaprev. Aqueles que tiverem remunerações superiores ao teto do Regime Geral de Previdência Social poderão, voluntariamente, vincular-se à Previdência Complementar.

Vale ressaltar que o Regime de Previdência Complementar ainda não foi implantado, logo esta avaliação atuarial considerou apenas o Funafin.

9.5 Estimativa e compensação da renúncia de receita:

O Manual de Demonstrativos Fiscais 7ª edição¹³ estabelece que, visando o cumprimento dos preceitos previstos no art.4º, § 2º, inciso da LRF, o Anexo de Metas Fiscais da LDO deve apresentar dentre outros, o Demonstrativo 7- Estimativa e Compensação da Renúncia Fiscal e o Demonstrativo 8 – Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.

No entanto, o PLDO para o exercício financeiro de 2017 não apresenta um demonstrativo específico para a margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, que é exigido pela LRF e tem seu conteúdo detalhado no Manual de Demonstrativos Fiscais (Anexo de Metas Fiscais – Demonstrativo 8: Margem de

¹³ Manual de Demonstrativos Fiscais publicado no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional no endereço <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mdf>. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/542015/CPU_MDF_7_edicao.pdf/7945690c-c501-4c80-b1b5-9035ca25ca88. Acesso: 05/08/2016. Página 54.



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

expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado).

No que tange ao demonstrativo de estimativa e compensação da renúncia de receita, o valor estimado para os anos de 2017 a 2019 segue na tabela abaixo, extraída do PLDO para os exercícios de 2017 a 2019:

Tabela 14 – Renúncia fiscal estimada para os anos de 2017 a 2019

Em R\$ milhares

Exercício	Incentivos Fiscais (a)	Receitas Correntes (b)	Participação (a/b)
2017	190.190,77	29.171.002,22	0,65%
2018	189.671,12	29.967.370,58	0,63%
2019	189.671,12	30.605.049,93	0,62%

Fonte: Demonstrativo G/AMF/PLDO 2017.

Já as medidas de compensação de renúncias de receitas são estabelecidas no PLDO nos seguintes termos:

“2) MEDIDAS DE COMPENSAÇÃO DE RÊNUNCIA DE RECEITAS:

Na hipótese de concessão ou ampliação de incentivos fiscais de natureza continuada que impliquem renúncia de receita, desde que a renúncia não tenha sido considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois anos seguintes, serão apresentadas medidas de compensação para o período, por aumento de receitas, decorrente da ampliação da base tributária por meio do aperfeiçoamento dos processos de fiscalização e acompanhamento dos contribuições”

Inicialmente, cumpre ressaltar que a tabela apresentada para estimativa e compensação da renúncia de receitas na LDO para o exercício financeiro de 2017, não se encontra dentro do modelo proposto de preenchimento pelo Manual de Demonstrativos Fiscais 7ª edição¹⁴, previsto nas instruções de preenchimento. Segue o modelo, extraído do manual:

¹⁴ Manual de Demonstrativos Fiscais publicado no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional no endereço <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mdf>. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/542015/CPU_MDF_7_edicao.pdf/7945690c-c501-4c80-b1b5-9035ca25ca88. Acesso: 05/08/2016. Páginas 112 a 115.



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

Figura 1 – Modelo de preenchimento: Tabela – Estimativa e compensação da renúncia de receita.

02.07.03 INSTRUÇÕES DE PREENCHIMENTO

02.07.03.01 Tabela 7 – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita

<ENTE DA FEDERAÇÃO>
 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
 ANEXO DE METAS FISCAIS
ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA
 <ANO DE REFERÊNCIA>

AMF – Demonstrativo 7 (LRF, art. 4º, § 2º, inciso V) R\$

TRIBUTOS	MODALIDADE	SETORES/ PROGRAMAS/ BENEFICIÁRIO	RENÚNCIA DE RECEITA PREVISTA			COMPENSAÇÃO
			<Ano de Referência>	<Ano+1>	<Ano+2>	
TOTAL						-

FONTE: Sistema <Nome>, Unidade Responsável <Nome>, Data da emissão <dd/mmm/aaaa> e hora de emissão <hhh e mmm>

Fonte: Figura extraída do Manual de Demonstrativos Fiscais, 7ª edição, pg.114.

Além disso, as medidas de compensação de renúncia de receitas, estipuladas na LDO para o exercício financeiro de 2017, não apresentam uma providência efetiva a ser implementada pelo Estado de Pernambuco. Nesse sentido, o Manual de Demonstrativos Fiscais 7ª Edição expõe:

“O demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita visa a atender ao art. 4º, § 2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, e será acompanhado de análise dos critérios estabelecidos para as renúncias de receitas e suas respectivas compensações, a fim de dar maior consistência aos valores apresentados.”

Ou seja, para maior consistência e transparência dos dados ofertados, o manual instruiu que o demonstrativo deve apresentar de modo mais claro e discriminado as medidas de compensação para as renúncias a serem efetuadas.

9.6 Demonstrativo da estimativa das Parcerias Público- Privadas:

O demonstrativo demonstra o valor das despesas com as contraprestações anuais, em valores correntes, tendo como referência os anos de 2017 a 2019. Segue tabela retirada do demonstrativo da estimativa das parcerias público-privadas:



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

Tabela 15 – Despesas com as contraprestações anuais dos projetos de Parcerias Público-Privadas (2017 a 2019)

Em R\$ milhares

Projetos de Parcerias Público-Privadas(PPP)	Modalidade	Despesas com as contraprestações anuais		
		2017	2018	2019
I- Projeto e sistema viário do Projeto Praia do Paiva	Patrocinada	5.662,14	3.255,97	1.627,99
II- Cidade da Copa 2014	Administrativa	6.485,37	6.485,37	6,485,37
Total	-	12.147,52	9.741,35	8.113,36

Fonte: Demonstrativo H/AMF/PLDO 2017.

A tabela nº 17 evidencia que o Estado de Pernambuco projetou uma redução percentual de 33,21% nas despesas com as contraprestações anuais até 2019.

É importante salientar que o Governo de Pernambuco formalizou a rescisão consensual do contrato de concessão administrativa para a exploração da arena multiuso da Copa 2014, assumindo a administração por meio da Secretaria de Turismo em junho do corrente ano.

O governo estuda, no momento, qual a melhor formatação jurídica e administrativa para a gestão da Arena Pernambuco, tendo inclusive assinado um termo de ajuste de gestão com o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, em 29 de maio de 2016.

Portanto, o valor previsto entre os anos de 2017 a 2019 para a PPP Cidade da Copa indica a possibilidade de um novo procedimento licitatório para a contratação de concessionária que irá gerir esse equipamento público.

10 ANEXO II: RISCOS FISCAIS

Seguindo a exigência disposta no § 3º, do art. 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, o ente governamental apresentou, juntamente com o PLDO 2017, o Anexo de Riscos Fiscais.

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais, entende-se como riscos fiscais a possibilidade da ocorrência de eventos que venham a impactar negativamente as contas públicas. É importante ressaltar que riscos repetitivos deixam de ser riscos, devendo ser tratados no âmbito do planejamento, ou seja, as ocorrências devem ser



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

incluídas como ações na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual do ente estadual¹⁵.

Ainda conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais, contingência passiva é uma possível obrigação presente cuja existência será confirmada somente pela ocorrência de um ou mais eventos futuros que não estão totalmente sob o controle da entidade; ou é uma obrigação presente que surge em decorrência de eventos passados, mas que não é reconhecida ou porque é improvável que a entidade tenha de liquidá-la; ou porque o valor da obrigação não pode ser estimado com suficiente segurança¹⁶.

¹⁵ Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) - 7ª edição, publicado no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional no endereço <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mdf>. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/542015/CPU_MDF_7_edicao.pdf/7945690c-c501-4c80-b1b5-9035ca25ca88. Acesso: 04/08/2016. Página 37.

¹⁶ Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) - 7ª edição, publicado no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional no endereço <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mdf>. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/542015/CPU_MDF_7_edicao.pdf/7945690c-c501-4c80-b1b5-9035ca25ca88. Acesso: 04/08/2016. Página 37.



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

Tabela 16 – Riscos fiscais

Em R\$ milhares

Passivos Contingentes		Providências	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Demandas Judiciais			
Retenção de parcela do ICMS	200.000	Suplementação orçamentária, utilizando-se da Reserva de Contingência e de anulação de outras despesas discricionárias.	314.000
Risco de execuções fiscais	114.000		
SUBTOTAL	314.000	SUBTOTAL	314.000
Demais Riscos Fiscais		Providências	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Aprovação do PLP 45/2015, que institui a alíquota única de 3,95% para todos os produtos sujeitos à Substituição Tributária adquiridos por empresas enquadradas no Simples Nacional.	300.000	Aumento do percentual, de 40% para 60%, recebido da diferença entre a alíquota interna e a interestadual, do ICMS do comércio eletrônico, que busca dividir, de forma gradual, o produto da arrecadação entre o estado de origem e o de destino das mercadorias vendidas pela internet ou por telefone;	60.000
Queda no consumo, em virtude da crise econômica iniciada em 2015, com a queda no PIB, aumento do desemprego e queda na renda do trabalhador.	120.000	Atualização da legislação do Programa de Estímulo à Atividade Portuária, realizando a alíquota interna do ICMS entre atacadistas para 4% ou 12%, conforme os produtos enquadrados na Resolução 13/2012 do Senado Federal, possibilitando o incremento de operações interestaduais sem o acúmulo de crédito fiscal;	200.000
		Priorização dos processos de defesa no TATE que resultem em maiores retornos financeiros para o Estado, principalmente dos contribuintes credenciados nas sistemáticas de medicamento e atacado de alimento.	160.000
SUBTOTAL	420.000	SUBTOTAL	420.000
TOTAL		TOTAL	

Fonte: Demonstrativo /ARF/PLDO 2017.

Vale mencionar que as providências descritas no demonstrativo, juntamente com os respectivos valores, servem de lastro orçamentário para o valor de R\$ 420.000 (quatrocentos e vinte milhões), identificado como Passivos Contingentes e Demais Riscos Fiscais pelo ente governamental, consoante dita a Resolução CFC nº 1.180/09,



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

que aprovou a NBC T 19.7, a qual trata de provisões e passivos.