



Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO 2023 - Boletim



Assembleia Legislativa do
Estado de Pernambuco
A Casa de Todos os Pernambucanos



BOLETIM INFORMATIVO Nº 2, DE 2022

Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023

Boletim Informativo sobre o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) do Estado de Pernambuco para o ano de 2023, encaminhado pelo Governador do Estado por meio da Mensagem nº 104/2022, de 1º de agosto de 2022.

Consultor-Geral

Marcelo Cabral e Silva

Consultor-chefe do Núcleo de Orçamento e Economia

Cláudio Roberto de Barros Alencar

Consultores designados

Alexandre Torres Vasconcelos

André Pimentel Pontes

Cilano Medeiros de Barros Correia Sobrinho

Ednilson da Silva Cardoso

Erick Bezerra de Souza

Guilherme Stor de Aguiar



SUMÁRIO

1. PRAZOS DO PLDO	5
2. PARÂMETROS ECONÔMICOS DO PLDO 2023	7
3. RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA OS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO, O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFENSORIA PÚBLICA	11
4. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	16
5. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS AO SETOR PRIVADO	19
6. EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA	25
6.1 Valor das emendas parlamentares impositivas.....	25
6.2 Destinação das emendas parlamentares impositivas	26
6.3 Destinação de recursos a entidades do setor privado.....	28
6.4 Destinação de recursos a municípios	29
6.5 Execução equitativa e inscrição em restos a pagar	30
6.6 Impedimentos de ordem técnica.....	32
6.7 Alteração de emendas.....	34
7. DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS ÀS DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	36
8. TRANSPARÊNCIA	38
9. ANEXO I - METAS FISCAIS	39
9.1 Metas Fiscais Anuais.....	39
9.2 Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior.....	43
9.3 Demonstrativo das metas anuais e dos três exercícios anteriores.....	44
9.4 Avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS.....	49
9.4.1 Plano Financeiro dos servidores civis.....	50
9.4.2 Plano Previdenciário e o Regime de Previdência Complementar dos civis.....	55
9.4.3 Sistema de Proteção Social dos Militares	58
9.5 Estimativa e compensação da renúncia de receita	62
9.6 Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.....	65
9.7 Demonstrativo da estimativa das Parcerias Público-Privadas.....	66
10. ANEXO II - RISCOS FISCAIS	69



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

INTRODUÇÃO

Este Boletim Informativo é mais um produto da Consultoria Legislativa (Consuleg) destinado ao aprimoramento das atuações parlamentares desempenhadas nesta Assembleia Legislativa (Alepe). Desta vez, o objeto de estudo é o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para o exercício de 2023 – Projeto de Lei nº 3.556/2022.

O PLDO é peça fundamental da gestão orçamentária estadual, uma vez que ele compreende as metas e prioridades da Administração Pública para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Com base nisso, este boletim procura analisar a compatibilidade do texto do PLDO 2023 com os preceitos normativos em vigor. Tudo isso sem perder de vista o cenário econômico e fiscal projetado para o estado de Pernambuco.



1. PRAZOS DO PLDO

O PLDO deve ser encaminhado ao Poder Legislativo até o dia 1º de agosto de cada ano¹. Seus demais prazos de tramitação estão vinculados à data da sua publicação.

Chegando à Assembleia, o PLDO é encaminhado ao presidente da Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação (CFOT), que tem 10 dias úteis, contados da publicação, para designar relator geral e sub-relatores. Esse prazo coincide com a apresentação de emendas, subemendas e substitutivos.²

Após essa etapa, os sub-relatores, em cinco dias úteis, emitem parecer parcial sobre todas as emendas, subemendas e substitutivos apresentados ao PLDO, distribuídos por áreas temáticas.³ Esses pareceres parciais são discutidos e votados na CFOT na reunião ordinária subsequente.⁴

Ao relator-geral compete consolidar, no seu parecer geral, os pareceres parciais apreciados pela comissão.⁵ Isso permite a elaboração da redação final do projeto, que compete exclusivamente à CFOT em cinco dias úteis após a publicação dos pareceres parciais aprovados.⁶

Por fim, aprovado o parecer geral, ou esgotado o prazo para apreciação, o presidente da CFOT encaminha o projeto à Mesa Diretora, para publicação e inclusão, de imediato, na Ordem do Dia, em turno único, com prioridade sobre as demais matérias.⁷

Essas etapas de deliberação do PLDO precisam ser céleres, pois o Poder Legislativo tem até o dia 31 de agosto para devolvê-lo para sanção. Por causa desse compromisso, a sessão legislativa não pode ser interrompida sem sua aprovação.⁸

¹ Artigo 124, § 1º, inciso I, da Constituição do Estado.

² Artigo 254, inciso I, do Regimento Interno da Alepe.

³ Artigo 254, inciso II e § 1º, do Regimento Interno.

⁴ Artigo 254, inciso III, do Regimento Interno.

⁵ Artigo 254, inciso V, do Regimento Interno.

⁶ Artigo 255, § 4º, do Regimento Interno.

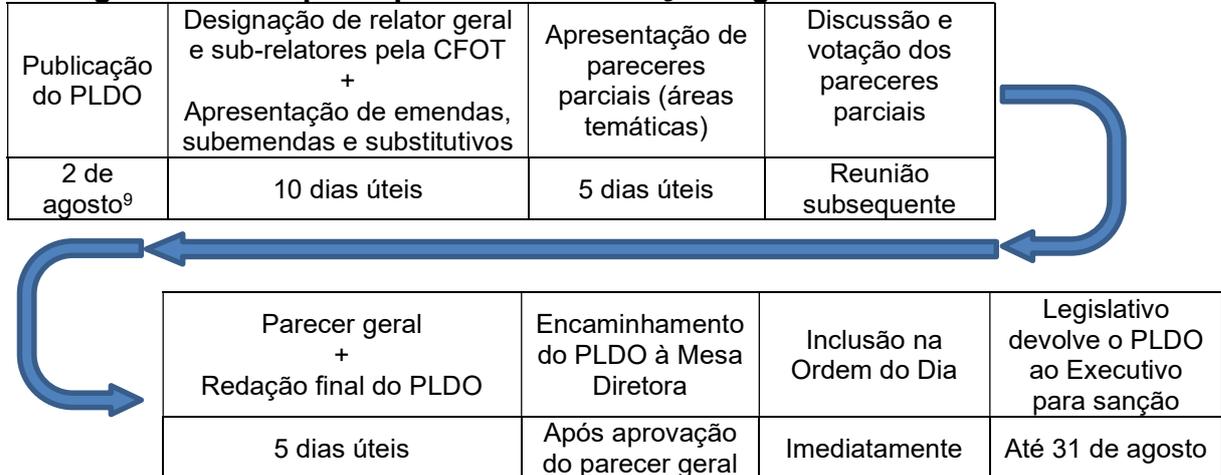
⁷ Artigo 255, § 6º, e artigo 256 do Regimento Interno.

⁸ Artigo 124, § 2º, da Constituição do Estado.



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

Fluxograma 1 – Etapas e prazos de tramitação legislativa do PLDO



Fonte: Regimento Interno da Alepe.

Apesar da previsão regimental, os prazos dessas etapas de tramitação podem ser modificados pelo presidente da CFOT no âmbito do colegiado, a fim de dar cumprimento às datas limites impostas pela Constituição estadual.¹⁰

⁹ A data da publicação não precisa coincidir com a data do envio do projeto ao Poder Legislativo.

¹⁰ Artigo 254, § 2º, do Regimento Interno.



2. PARÂMETROS ECONÔMICOS DO PLDO 2023

Diante das atribuições da LDO, é útil compreender os parâmetros econômicos que orientaram a sua construção. Nesse sentido, o Anexo de Metas Fiscais do projeto esclarece que foram levadas em consideração, além do cenário fiscal vigente no estado, as expectativas econômicas nacionais futuras, materializadas no PLDO 2023 da União (Projeto de Lei Federal nº 05/2022), enviado ao Congresso Nacional¹¹ no dia 14 de abril de 2022, e nas previsões de mercado contidas no Relatório Focus, do Banco Central do Brasil, de 15 de julho de 2022.

Desse modo, são apresentadas, na tabela abaixo, as projeções macroeconômicas utilizadas para a elaboração do PLDO 2023 de Pernambuco.

Tabela 1 – Cenário macroeconômico

Parâmetros	2023		2024		2025	
	PLDO União	Focus	PLDO União	Focus	PLDO União	Focus
PIB (%)	2,50	0,50	2,50	1,80	2,50	2,00
Inflação (%)	3,30	5,20	3,00	3,30	3,00	3,00
Selic (%)	10,00	10,75	7,70	8,00	7,10	7,50
Câmbio (R\$/US\$)	5,30	5,10	5,30	5,05	5,30	5,14

Fontes: Cenário macroeconômico de referência (grade de parâmetros do Anexo IV - Metas Fiscais) do PLDO 2023 da União e Relatório de mercado Focus do Banco Central do Brasil de 15 de julho 2022.

Os dados acima demonstram que, para o biênio de 2023-2024, o governo brasileiro está mais otimista que o consenso de mercado, visto que projeta um maior crescimento do PIB ao mesmo tempo em que prevê inflação e taxa Selic mais baixas. Apenas em 2025 as projeções do governo e do mercado convergem para níveis similares.

Em relação à expectativa de crescimento do PIB, o Governo Federal previu um crescimento consistente de 2,50% ao ano ao longo do próximo triênio. Por outro lado, o mercado prevê um crescimento mais tímido – apenas 0,50% em 2023, subindo para 1,80% em 2024 e 2,00% em 2025.

¹¹ O PLDO da União para 2023 (Projeto de Lei Federal nº 05/2022-CN) estava aguardando a sanção pelo Presidente da República quando do encerramento do presente boletim.



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

Observa-se novamente divergência nas projeções para a inflação no ano de 2023, já que o PLDO federal prevê um aumento do nível de preços de 3,30%, enquanto o Boletim Focus espera 5,20% de inflação. Para os dois anos seguintes, as projeções parecem se alinhar na casa dos 3%. Cabe notar que esses percentuais são menores que os 10,06% observados em 2021 e os 7,54% esperados pelo mercado para o fim de 2022.

Ressalta-se, ademais, que as projeções do mercado para a inflação de 2022 (7,54%) e 2023 (5,20%) estão acima das metas fixadas pelo Banco Central do Brasil¹². Caso esses valores se realizem, serão três anos seguidos em que o governo brasileiro não consegue cumprir o regime de metas de inflação, visto que já não respeitou o limite em 2021.

A respeito da taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), que foi fixada em 13,75% pelo Comitê de Política Monetária (Copom) em 3 de agosto do corrente ano, o Governo Federal previu um recuo mais rápido no próximo triênio – passando de 10,00% em 2023 para 7,10% ao final de 2025. A média do mercado, por sua vez, espera uma remissão mais lenta, indo para 10,75% em 2023 e atingindo 7,5% em 2025.

Em complemento às projeções previstas, o PLDO 2023 de Pernambuco dá grande destaque para a combinação do contexto da crise sanitária, trazida pela pandemia de Covid-19, com o cenário de alta da taxa de inflação e da taxa básica de juros (Selic). Nesse contexto, o projeto destaca que a manutenção do crescimento econômico anual, mesmo em baixos patamares, “é condição mínima necessária para o equilíbrio fiscal”.

A tabela e o gráfico seguintes mostram a evolução do PIB estadual nos últimos anos. Enquanto a tabela indica a variação de cada trimestre em relação ao mesmo trimestre do ano anterior, o gráfico indica a evolução acumulada da economia.

¹² As metas de inflação, definidas pela Resolução CMN nº 4.724/2019 e pela Resolução CMN nº 4.831, são de 3,50% para 2022 e 3,25% para 2023, com margem de tolerância de 1,50%.



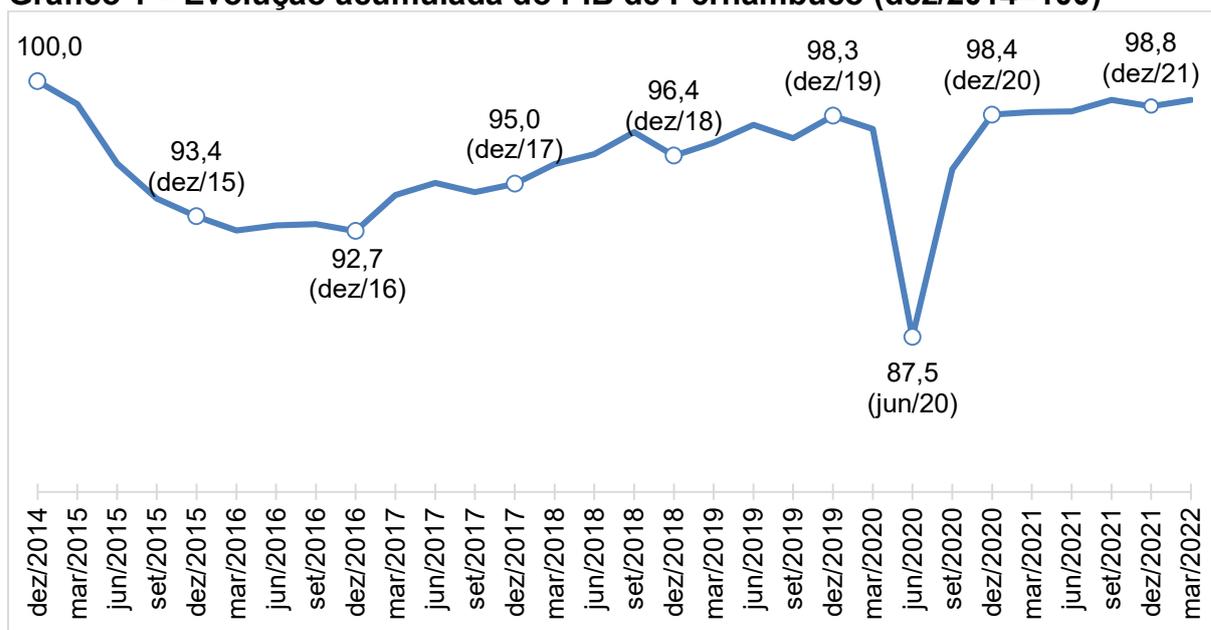
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

Tabela 2 – PIB de Pernambuco, trimestre contra trimestre do ano anterior (%)

	1º trimestre	2º trimestre	3º trimestre	4º trimestre
2015	-0,3	-4,0	-5,9	-6,3
2016	-6,5	-3,3	-1,0	-0,8
2017	1,7	2,3	1,9	2,4
2018	1,3	1,4	3,4	1,5
2019	0,7	1,4	0,0	2,2
2020	0,4	-11,2	-1,2	0,2
2021	0,7	12,8	3,7	0,4
2022	0,6	-	-	-

Fonte: Agência Condepe/Fidem.

Gráfico 1 – Evolução acumulada do PIB de Pernambuco (dez/2014=100)



Fonte: Agência Condepe/Fidem.

Nota-se que, após a grave crise do biênio 2015/2016, a economia pernambucana vinha mantendo uma gradual retomada econômica desde o início de 2017. Interessante ressaltar que a grande retração ocorrida em meados de 2020, devido à pandemia de Covid-19, foi logo compensada nos meses seguintes. Ainda assim, percebe-se que, mesmo no início de 2022, a economia de Pernambuco ainda não havia alcançado o nível registrado ao final de 2014.

Diante do cenário apontado, o PLDO 2023 espera para o próximo ano uma receita fiscal total de R\$ 43,6 bilhões, o que representa uma redução de 1,1% em



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

relação ao valor previsto na LOA 2022. O projeto explica que essa contração se deve, basicamente, a dois fatores complementares:

- Impactos negativos na arrecadação estadual após a promulgação da Lei Complementar Federal nº 194/2022 e da Estadual nº 17.898/2022, que acabaram por reduzir o imposto cobrado sobre combustíveis, energia elétrica e serviços de comunicação.
- Mudança nas exigências contábeis da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que extinguiu as operações intraorçamentárias referentes ao financiamento do déficit previdenciário. Isso faz com que a receita total prevista no orçamento caia porque exclui as transações internas realizadas entre órgãos para o pagamento do déficit previdenciário, mas não afeta factualmente o poder de arrecadação estadual.

Mesmo diante dessas dificuldades, o governo do estado prevê um resultado primário superavitário positivo em R\$ 404 milhões.



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

O artigo 32 do PLDO 2023 estabelece a regra para o cálculo da fixação dos duodécimos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública.

Cumprir destacar inicialmente que houve uma mudança na regra de cálculo do reajuste dos duodécimos. Tal mudança decorre da reformulação efetuada pelo Governo Federal na classificação das fontes de recursos a serem utilizadas pelos entes da Federação, de forma obrigatória, a partir do exercício de 2023.¹³

Até a LDO 2022, era utilizada a seguinte regra para a definição do reajuste dos duodécimos dos demais Poderes:

Art. 32. A base de cálculo utilizada para fixação dos repasses, na forma de duodécimos, aos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas do Estado e da Defensoria Pública do Estado, compreendendo seus Órgãos, Fundos e Entidades, será composta do orçamento fixado na Lei Orçamentária de 2021 para cada Poder ou Órgão, acrescido ou decrescido do somatório das alterações orçamentárias na Fonte 0101, realizadas até 31 de agosto de 2021, sobre o qual deverá ser aplicado o percentual do crescimento da receita líquida da Fonte 0101 estimado pelo Poder Executivo para 2022, e nos termos do § 3º do art. 12 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000. (Grifou-se.)

Ocorre que a Fonte 0101, utilizada como base de cálculo nos anos anteriores, deixará de existir após a mencionada alteração na classificação de fonte de recursos.

Nesse sentido, a redação do artigo 32 do PLDO será a seguinte:

Art. 32. A base de cálculo utilizada para fixação dos repasses, na forma de duodécimos, aos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas do Estado e da Defensoria Pública do Estado, compreendendo seus Órgãos, Fundos e Entidades, será composta do orçamento fixado na Lei Orçamentária de 2022 para cada Poder ou Órgão, acrescido ou decrescido do somatório das alterações orçamentárias na Fonte 101, realizadas até 31 de agosto de 2022, sobre o qual deverá ser aplicado o percentual do crescimento da receita líquida da Fonte 500 (recursos não vinculados de impostos) estimado pelo Poder Executivo para 2023, e nos termos do § 3º do art. 12 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000. (Grifou-se.)
 [...]

¹³ Portaria Conjunta STN/SOF nº 20, de 23 de fevereiro de 2021, e Portaria STN nº 710, de 25 de fevereiro de 2021. Disponíveis, respectivamente, em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-stn/sof-n-20-de-23-de-fevereiro-de-2021-304861747> e <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-710-de-25-de-fevereiro-de-2021-305389863>. Acesso: 02/08/2022.



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

§ 2º Para a apuração da receita líquida da Fonte 500 de que trata o caput, deve-se considerar o total da sua receita no orçamento fiscal em 2023 e de sua correspondente em 2022, deduzido das transferências constitucionais aos municípios e das naturezas de receita intraorçamentárias, tendo em vista o disposto na Portaria Interministerial STN/SOF nº 20, de 23 de fevereiro de 2021, e na Portaria STN nº 710, de 25 de fevereiro de 2021, e suas alterações.

Assim, para o Orçamento de 2023, o reajuste dos duodécimos dos Poderes será calculado de acordo com o crescimento estimado pelo Poder Executivo para a Fonte 500 e não mais para a Fonte 0101.

As receitas classificadas na Fonte 500, assim como aquelas anteriormente classificadas na Fonte 0101, são os valores arrecadados pelo ente federativo que não possuem destinação vinculada no momento de sua utilização.

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) da STN, consideram-se recursos de destinação livre aqueles cuja alocação pode atender a quaisquer finalidades, desde que dentro do âmbito das competências de atuação do órgão ou entidade¹⁴. No caso em análise, os recursos da Fonte 500 são incluídos nessa classificação.

No artigo 32, consta que o duodécimo é calculado a partir do orçamento fixado na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2022 para cada Poder ou órgão, acrescido (em caso de créditos adicionais) ou decrescido (em caso de anulação de dotação) do somatório de alterações orçamentárias na Fonte 0101.

O ponto de partida é, portanto, a dotação consignada pela Lei nº 17.550/2021 – LOA 2022 na Fonte 0101 de cada Poder ou órgão cujos montantes são os seguintes:

Tabela 3 – Orçamento dos Poderes e órgãos na LOA 2022 (R\$ 1,00)

Poder / órgão	Orçamento fixado na LOA 2022 (Fonte 0101)
Assembleia Legislativa	651.385.600
Tribunal de Justiça	1.706.852.900
Ministério Público	636.913.600
Tribunal de Contas	487.737.800
Defensoria Pública	210.834.200

Fonte: LOA 2022.

¹⁴ Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) - 9ª edição. Página 145. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2021/26>. Acesso: 02/08/2022.



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

Os créditos adicionais, por sua vez, são alterações da própria lei orçamentária, somando ou subtraindo valores às dotações inicialmente fixadas. Ordinariamente, os créditos adicionais são decorrentes de:¹⁵

- Superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
- Excesso de arrecadação;
- Anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais;
- Operações de crédito autorizadas;
- Recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficaram sem despesas correspondentes;
- Reserva de contingência prevista na LOA.

Entretanto, para a base de cálculo desses duodécimos dos Poderes e órgãos, o PLDO 2023 não considera os créditos adicionais abertos por meio de superávit financeiro ou de excesso de arrecadação da Fonte 0101, segundo o § 1º do artigo 32.

Outra parcela que não compõe a base para fixação dos duodécimos diz respeito às emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária destinadas aos Poderes, de acordo com o § 4º do artigo 32 combinado com o § 6º do artigo 54, ambos do PLDO 2023.

Na sequência, aplica-se o percentual do crescimento da receita líquida da Fonte 500 estimado pelo Poder Executivo para 2023. Ou seja, deve-se considerar o total da receita dessa fonte no orçamento fiscal em 2023 e de sua correspondente em 2022, deduzido das transferências constitucionais aos municípios e das naturezas de receita intraorçamentárias, conforme dispõe o § 2º daquele mesmo artigo 32.

Por fim, as dotações orçamentárias específicas dos Poderes relativas aos “Encargos Previdenciários com Inativos – Funafin” destinadas à cobertura de déficit previdenciário deverão ser repassadas ao Funafin mediante a abertura de crédito adicional suplementar até o dia 14 de janeiro do corrente exercício.

¹⁵ Artigo 43, § 1º, da Lei Federal nº 4.320/1964, artigo 5º, inciso III, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 e artigo 166, § 8º, da Constituição federal.



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

Tais recursos devem compor a base de cálculo dos duodécimos mas serão abatidos dos repasses financeiros mensais realizados pelo Poder Executivo aos demais Poderes a título de duodécimo no exercício corrente, consoante os §§ 7º e 8º do artigo 32.

Assim, caso o artigo 32 do PLDO 2023 seja aprovado na íntegra, o cálculo dos orçamentos iniciais e dos duodécimos a serem repassados em 2023 para os Poderes Legislativo e Judiciário, para o Ministério Público, para o Tribunal de Contas e para a Defensoria Pública será realizado da seguinte forma:

Fluxograma 2 – Cálculo do Orçamento e dos Duodécimos dos Poderes/Órgãos

Orçamento da LOA 2022 (exceto emendas parlamentares)
+ / -
Alterações orçamentárias da Fonte 0101 realizadas até 31/08/2022 (exceto créditos adicionais de superávit financeiro ou excesso de arrecadação)
X
% crescimento da receita da Fonte 500 estimado para 2023 (líquida das transferências constitucionais aos municípios e das naturezas de receita intraorçamentária)
=
ORÇAMENTO DA LOA 2023
-
Dotações orçamentárias específicas dos Poderes destinadas à cobertura de déficit previdenciário
=
DUODÉCIMOS EFETIVOS EM 2023

Fonte: PLDO 2023.

Ainda vale destacar que, exclusivamente para o Poder Judiciário, serão incorporados aos duodécimos 30% da previsão de receita do Fundo Especial de Reparcelamento e Modernização do Poder Judiciário do Estado de Pernambuco (FERM-PJPE) no exercício financeiro de 2023, conforme dispõem o § 5º do artigo 32 do PLDO e o artigo 2º da Lei nº 17.124/2020.

As demais disposições referentes aos duodécimos apenas reproduzem as normas da LDO 2022, exigindo cumprimento de outros dispositivos do projeto quanto à programação orçamentária e replicando o artigo 129 da Constituição estadual, ao



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

afirmar que os recursos correspondentes às dotações orçamentárias serão entregues até o dia 20 de cada mês.



4. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

A partir da leitura das disposições presentes na Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), em conjunto com o artigo 25 do PLDO 2023, define-se transferência voluntária como a entrega de recursos financeiros pelo estado de Pernambuco a seus municípios, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

Sendo assim, o § 5º do artigo 25 do PLDO 2023 desconsidera como voluntárias as transferências:

- Constitucionais de receita tributária;
- Para os municípios criados durante o exercício;
- Destinadas ao cumprimento de obrigações constitucionais ou legais privativas do estado, mediante regime de cooperação com o município.

As transferências destinadas a atender a situações de emergência e estado de calamidade pública, legalmente reconhecidas por ato governamental, foram retiradas do rol acima desde a LDO 2020, o que parece coerente, pois o PLDO 2023, repetindo a citada lei, traz disciplinamento do assunto no § 6º do artigo 25.

Esse dispositivo afasta as exigências relativas à comprovação da regularidade perante a Seguridade Social e à observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito e de despesa total com pessoal para esse tipo de situação.

Em relação à previsão orçamentária de contrapartida, a LRF, no artigo 25, § 1º, inciso IV, alínea “d”, estabelece a necessidade de sua previsão para a realização da transferência de recursos.

Contrapartida é a parcela de contribuição do convenente na realização do convênio. Assim, o § 2º do artigo 25 do PLDO 2023 busca que a contrapartida dos municípios seja atendida por meio de recursos financeiros, estabelecida em percentuais sobre o valor previsto nos convênios ou nos instrumentos congêneres. Frisa-se que, excepcionalmente, a contrapartida financeira poderá ser substituída por



bens e/ou serviços, desde que o procedimento seja justificado pela autoridade municipal competente e acatado pelo estado de Pernambuco.

Fluxograma 3 – Transferência e contrapartida de convênios



Fonte: PLDO 2023.

Para isso, deve ser considerada a capacidade financeira da unidade beneficiada e seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Há, em regra, percentuais mínimos de 2%, 5% e 10%, mas é possível a sua redução nas situações do § 3º do artigo 25 do PLDO.

O projeto também permite a dispensa das exigências da LRF nas transferências destinadas a ações nas áreas de educação, saúde e assistência social. Nessas hipóteses, os municípios podem receber transferências voluntárias ainda que não comprovem:

- Adimplência em relação ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao estado de Pernambuco;
- Adimplência quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;
- Cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;
- Observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, de inscrição em restos a pagar e de despesa total com pessoal;
- Previsão orçamentária de contrapartida.

Por sua vez, o § 10 do art. 25 estipula que às transferências destinadas a atender calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional serão dispensadas as exigências acima listadas.

Órgãos e entidades concedentes continuarão obrigados a enviar à Secretaria



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

da Controladoria Geral do Estado, bimestralmente, em mídia digital, informações sobre os termos de formalização das transferências voluntárias, que, em 2023, terão o valor mínimo de R\$ 60 mil. É permitido o estabelecimento de consórcio entre os órgãos e entidades da Administração Pública direta ou indireta dos municípios para viabilizar esse valor. Entretanto, excepcionalmente, a celebração de transferências com valores menores será possível mediante autorização do chefe do Poder Executivo ou do secretário da Casa Civil.



5. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS AO SETOR PRIVADO

Segundo o § 2º do artigo 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 LRF também estabelece algumas exigências na destinação orçamentária para o setor privado:¹⁶

- Autorização em lei específica;
- Atendimento às condições estabelecidas na LDO;
- Previsão dos recursos no orçamento ou em seus créditos adicionais.

Além da LRF, a Lei Federal nº 4.320/1964 institui normas a respeito das subvenções, que podem ser sociais (destinadas a instituições públicas ou privadas de 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 artigo 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, isto é, conceder uma subvenção social para uma entidade justifica-se caso os custos de execução dela forem menores do que os do ente 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 (artigo 16, parágrafo único).

Na seção que trata sobre as transferências de recursos públicos para o setor privado, o PLDO 2023 repetiu a totalidade das disposições da LDO 2022, inclusive a

¹⁶ Artigo 26 da LRF.



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

regra que obriga órgãos ou entidades concedentes e convenientes a enviar, bimestralmente, os instrumentos de formalização das parcerias celebradas e os respectivos termos aditivos, se houver, à Secretaria da Controladoria Geral do Estado.

Além disso, o PLDO 2023 estabelece o valor mínimo de R\$ 100 mil para as transferências a entidades privadas sem fins lucrativos. É admitida, excepcionalmente, a celebração com valores inferiores mediante autorização do chefe do Poder Executivo ou secretário da Casa Civil, ressalvadas as dotações das emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária.

O PLDO 2023 traz várias outras disposições em relação ao tema tratado, ainda que não sejam novidades em relação à LDO atualmente vigente.

Em relação às subvenções sociais, por exemplo, a entidade que receber recursos públicos deve exercer atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde e educação, prestar atendimento direto ao público e estar registrada junto ao Conselho Estadual de Políticas Públicas correspondente à sua área de atuação (artigo 43).

Quanto às subvenções econômicas, o PLDO 2023 define que a realização das transferências pode se dar visando à equalização de encargos financeiros ou de preços, ao pagamento de bonificações ou à 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 Federal 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; ou
- 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*. (Grifou-se.)

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 4 – Exigências para Concessão de Subvenções ao Setor Privado

Tipo de transferência	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	Art. 16, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964
	Exigência de padrões mínimos de eficiência previamente fixados	Art. 16, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964
	Destinação a entidades privadas sem fins lucrativos que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde e educação	Art. 43 do PLDO 2023
	Prestação de atendimento direto ao público	Art. 43 do PLDO 2023
	Registro junto ao Conselho Estadual de Políticas Públicas	Art. 43 do PLDO 2023
	Somente despesas correntes	Art. 12, § 2º, da Lei Federal nº 4.320/1964
	Valor mínimo de R\$ 100.000, respeitando exceções	Art. 48, § 3º, do PLDO 2023
Subvenções Econômicas	Autorização legislativa específica	Art. 26 da LRF e parágrafo único do art. 44 do PLDO 2023
	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 2023
	Somente despesas correntes	Art. 12, § 2º, da Lei Federal nº 4.320/1964 e art. 44 do PLDO 2023

Fontes: LRF, Lei Federal nº 4.320/1964 e PLDO 2023 do estado de Pernambuco.

O PLDO 2023 também prevê outras duas espécies de transferência 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, enquanto os auxílios são destinados somente a despesas de capital e decorrem



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

de autorização concedida diretamente da LOA.

Em relação às contribuições, a legislação correlata estabelece as seguintes exigências:

Art. 45. A transferência de recursos a título de contribuição corrente somente será destinada a entidades sem fins lucrativos que não atuem nas áreas de que trata o caput do art. 43 e 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 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 conterá 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 lucrativos far-se-á a título de contribuições correntes e de capital, nos termos dos §§ 2º e 6º do art. 12 da Lei Federal 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. (Grifou-se.)

Assim, a transferência de recursos a título de contribuição, em qualquer hipótese, necessitará de autorização em lei especial, ou da existência da autorização na lei orçamentária ou de que a parceria traga resultados positivos para o alcance das diretrizes, objetivos e metas previstos no plano plurianual.

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

Em relação aos auxílios, assim dispõe o PLDO 2023:



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

Art. 47. A transferência de recursos a título de auxílios, previstos no art. 12, § 6º, da Lei Federal nº 4.320, de 1964, somente poderá ser realizada para entidades privadas sem fins lucrativos 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 - prestem atendimento direto e gratuito ao público na área de assistência social e atendam ao disposto no art. 43;

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

V - 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;

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 ficar demonstrado que a entidade privada tem melhores condições que o Poder Público local de desenvolver as ações pretendidas, desde que devidamente justificado pelo órgão ou entidade transferidora responsável; e

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

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

O artigo 48 do PLDO 2023 estabelece que a concessão de todas as espécies de transferências a entidades privadas sem fins lucrativos, até aqui tratadas, depende de justificativa do órgão ou entidade transferidora de que a entidade parceira complementa de forma adequada os serviços já prestados diretamente pelo setor público.

Vale pontuar que o limite mínimo de R\$ 100 mil trazido pelo PLDO 2023 vale para as transferências a entidades privadas sem fins lucrativos, independentemente da espécie de transferência (subvenção social, contribuições ou auxílios), verificadas as exceções previstas.

Adicionalmente, cumpre destacar que o Decreto Estadual nº 44.474, de 23 de



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

maio de 2017, dispõe sobre normas relativas à formalização de parcerias entre a administração pública estadual e organizações da sociedade civil, mediante termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação.



6. EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA

6.1 Valor das emendas parlamentares impositivas

As emendas parlamentares impositivas estabelecem programações de despesas de execução obrigatória no orçamento estadual, desde que financiadas exclusivamente com recursos da reserva parlamentar instituída para sua cobertura.¹⁷

Segundo o PLDO 2023, a reserva parlamentar do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 corresponderá a 0,5% da receita corrente líquida (RCL) de 2021, contabilizada em R\$ 31,34 bilhões. Na prática, o Poder Executivo reservará exatamente R\$ 156,7 milhões do orçamento estadual para financiar as emendas individuais impositivas, resultando em R\$ 3.198.300 para cada parlamentar.

No âmbito federal, até 2017, as emendas individuais do Congresso Nacional tinham que ser obrigatoriamente executadas em 1,2% da RCL realizada no exercício anterior. A partir de 2018, por força da Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabeleceu o teto de gastos da União, o montante de execução obrigatória aplicável passou a ser o do exercício de 2017 atualizado pelo IPCA.¹⁸

O PLDO estadual estabelece que a dotação de cada emenda individual ao projeto de lei orçamentária não poderá ser inferior a R\$ 20 mil se destinada a entidades privadas e a R\$ 60 mil nos demais casos.

Tabela 5 – Valor mínimo das emendas parlamentares impositivas

Beneficiários das emendas	Valor mínimo da emenda (R\$)
Entidades privadas	20.000
Demais casos	60.000

Fonte: Artigo 54, § 5º, do PLDO 2023.

¹⁷ Artigo 123-A da Constituição estadual.

¹⁸ Artigo 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.



6.2 Destinação das emendas parlamentares impositivas

A integralidade das emendas individuais propostas a partir da reserva parlamentar será destinada às seguintes 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);
- Convênios já celebrados entre o estado e os municípios e que estejam em andamento;
- Infraestrutura hídrica, urbana e rural;
- Direitos da cidadania;
- Assistência social;
- Gestão ambiental;
- Cultura;
- Habitação; ou
- Ciência e tecnologia.

Com exceção dos convênios já celebrados entre o estado e os municípios e que estejam em andamento, essas áreas temáticas devem corresponder à classificação da ação objeto da emenda parlamentar.

Nessa classificação, a função orçamentária¹⁹ é a que mais se aproxima do conceito de área temática. Tanto é que o § 4º do artigo 54 proposto destaca que os

¹⁹ A função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde e defesa. (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - 8ª edição. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2021/26>. Acesso: 02/08/2022. Página 79).



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

recursos só poderão ser alocados conforme classificação funcional de despesa, salvo os destinados aos convênios e à infraestrutura hídrica, urbana e rural. Nesse sentido, segue exemplo hipotético para a área temática de educação:

Deputado propõe emenda de R\$ 100 mil ao PLOA na intenção de apoiar a Orquestra Acordes do Futuro, localizada na cidade do Recife. 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, o parlamentar verifica que a ação corresponde à função 12-Educação. Logo, a emenda atenderá às exigências da LDO, que relacionará a educação como área temática, caso o projeto seja assim aprovado.

Outras áreas temáticas também possuem função própria: 6-Segurança Pública, 8-Assistência Social, 10-Saúde, 14-Direitos da Cidadania e 18-Gestão Ambiental. Porém, há algumas áreas multifacetadas.

Por exemplo, a área de infraestrutura hídrica, urbana e rural pode ser associada a mais de uma função, entre elas: 15-Urbanismo, 16-Habitação, 21-Organização Agrária ou 26-Transporte. É provavelmente por isso que ela não está relacionada na supracitada regra do § 4º do artigo 54.

Já na área de investimentos em equipamentos para o Hospital do Servidor ou para o Hospital da Polícia Militar ou na área de planos de trabalho municipais apoiados por meio do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal (FEM), a alocação de valores seguirá classificação funcional específica a ser definida pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado à época da elaboração das emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual.

Por sua vez, a definição da função da área temática convênios já celebrados entre o estado e os municípios e que estejam em andamento dependerá do objeto do convênio em questão.

Também é oportuno frisar que os recursos destinados à área temática cultura não poderão ser utilizados para a promoção de festas, shows, feiras e demais eventos culturais.

Por fim, se o objeto de uma emenda não for enquadrado em alguma daquelas áreas temáticas definidas pelo PLDO, ela poderá incorrer em impedimento de ordem



técnica, consoante o inciso I do § 1º do artigo 57 do projeto.

6.3 Destinação de recursos a entidades do setor privado

A transferência de recursos públicos para o setor privado é disciplinada autonomamente em seção específica do PLDO, que a subdivide em subvenções sociais, subvenções econômicas, contribuições correntes e de capital e auxílios. Apesar disso, o projeto retoma o assunto quando trata das emendas parlamentares impositivas.

Nesse sentido, o § 2º do artigo 54 do PLDO prevê que a destinação de recursos de emendas parlamentares individuais a entidades do setor privado deverá observar o disposto na Lei Federal nº 13.019/2014.

Essa lei estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, que são entidades sem fins lucrativos. Logo, as emendas individuais para o setor privado só podem alocar recursos nesse tipo de entidade.

Com o intuito de reforçar essa restrição, o dispositivo acima resolveu, também, mencionar explicitamente o respeito ao Decreto Estadual nº 44.474/2017, que regulamenta essas parcerias na esfera estadual.

As duas normas citadas consagram a prática de chamamento público²⁰ com o objetivo de celebração da parceria. No entanto, ambas afastam a exigência quando os termos de colaboração ou de fomento envolvem recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais.²¹

Assim, o chamamento público não é obrigatório nos ajustes firmados com recursos decorrentes de emendas parlamentares se houver a indicação da entidade

²⁰ O artigo 2º, inciso XII, da Lei Federal nº 13.019/2014 define o chamamento público como o 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.

²¹ Artigo 29 da Lei Federal nº 13.019/2014 e artigo 19 do Decreto nº 44.474/2017.



beneficiária.²² Ou seja, pelo Decreto nº 44.474/2017, os parlamentares estão autorizados a indicar as entidades que serão beneficiadas por suas emendas.

Reforça-se que o projeto fixa o valor mínimo de R\$ 20 mil para emendas individuais destinadas a entidades privadas, repetindo, assim, a limitação vigente neste ano.

6.4 Destinação de recursos a municípios

O PLDO aplica à execução de emendas parlamentares destinadas a municípios o mesmo regramento geral instituído em relação às transferências voluntárias de recursos pelo estado àqueles entes.

Dessa forma, as emendas apresentadas ao PLOA com esse propósito precisam obedecer às disposições da LRF e aos critérios e condições previstos nos decretos e portarias do Poder Executivo estadual.

Além disso, quando se tratar de transferências destinadas a ações nas áreas de educação, saúde e assistência social, o município beneficiário poderá ser dispensado das exigências da LRF em relação à comprovação de:²³

- Adimplência quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;
- Cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;
- Observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em restos a pagar e de despesa total com pessoal;
- Previsão orçamentária de contrapartida.

Ou seja, o PLDO permitirá o repasse de recursos, mediante emendas, a

²² A Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco (PGE-PE) vem admitindo a realização de chamamento público pelos órgãos que receberem recursos de emendas parlamentares para entidades privadas sem fins lucrativos, mas sem a indicação da entidade beneficiada.

²³ Rol do artigo 25, §1º, inciso IV, da LRF.



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

municípios inadimplentes com o Estado por não cumprirem as obrigações acima, desde que tais recursos sejam destinados a ações nas áreas de educação, saúde e assistência social.

Didaticamente, a tabela abaixo resume as exigências para repasse de recursos aos municípios, por meio de transferências voluntárias ou mediante emendas parlamentares individuais, seja para áreas de educação, saúde e assistência social, seja para outras:

Tabela 6 – Exigências para transferências a municípios

Exigências (artigo 25, § 1º, da LRF)	Transferências voluntárias não decorrentes de emendas parlamentares		Emenda impositiva destinada a município	
	Saúde, educação ou assistência social	Demais áreas	Saúde, educação ou assistência social	Demais áreas
Adimplência em relação aos tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao estado de Pernambuco	NÃO	SIM	NÃO	NÃO
Prestação de contas de recursos recebidos anteriormente do estado de Pernambuco	NÃO	SIM	NÃO	NÃO
Cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde	NÃO	SIM	NÃO	SIM
Observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, de inscrição em restos a pagar e de despesa total com pessoal	NÃO	SIM	NÃO	SIM
Previsão orçamentária de contrapartida	NÃO	SIM	NÃO	SIM

Fontes: Artigos 54, § 3º, e 25, § 1º, do PLDO 2023 e artigo 25, § 1º, inciso IV, da LRF.

6.5 Execução equitativa e inscrição em restos a pagar

O PLDO almeja garantir que a execução orçamentária e financeira das emendas ocorra de forma equitativa, vale dizer, sem distinção entre parlamentares.²⁴

²⁴ Conforme o artigo 56, inciso I, do PLDO 2023, considera-se equitativa a execução das programações que atenda de forma igualitária e impessoal as emendas apresentadas, independentemente da autoria.



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

Além disso, assegura que o Poder Executivo inscreverá em restos a pagar²⁵ os valores das emendas parlamentares empenhadas e não pagas que se verifiquem no final de cada exercício, em sintonia com o § 4º do artigo 123-A da Constituição estadual.²⁶

Sendo assim, podemos concluir que devem ser inscritas em restos a pagar:

- Emendas já empenhadas, mas que, ao final do exercício, ainda não tenham alcançado as fases subsequentes de liquidação e pagamento (restos a pagar não processados);
- Emendas que encerraram o exercício na fase de liquidação, ou seja, que já passaram pela fase de empenho, mas que, ao final do exercício, ainda não tenham sido pagas (restos a pagar processados).

Tabela 7 – Obrigatoriedade de inscrição em restos a pagar

Situação da emenda verificada ao final do exercício	Empenho	Liquidação	Pagamento	Obrigatoriedade de inscrição em restos a pagar
Ainda não empenhada	Não	Não	Não	Não há o que inscrever
Somente empenhada	Sim	Não	Não	Sim (restos a pagar não processados)
Empenhada e liquidada	Sim	Sim	Não	Sim (restos a pagar processados)
Completamente paga	Sim	Sim	Sim	Não há mais valor a ser inscrito

Fontes: Artigo 55, parágrafo único, do PLDO 2023 e artigo 123-A, § 4º, da Constituição estadual.

A despeito disso, a praxe tradicional do Poder Executivo é inscrever apenas os restos a pagar processados, cancelando, por conseguinte, as emendas que ainda estavam na fase de empenho. O Decreto nº 51.623/2021, que dispõe sobre prazos e procedimentos relativos ao encerramento do exercício de 2021, confirmou essa prática.

No entanto, o decreto trouxe uma novidade em relação ao Decreto nº 49.544/2020 (seu equivalente relativo ao encerramento do exercício de 2020), que foi a de admitir a inscrição como restos a pagar não processados das despesas não

²⁵ O artigo 36 da Lei Federal nº 4.320/64 considera restos a pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas.

²⁶ Dispositivo acrescido pela Emenda Constitucional nº 44, de 27 de dezembro de 2018.



liquidadas relativas a:

- Material do exterior que se encontre em processo de importação devidamente comprovado por guia de importação;
- Contratos de obras cujas medições ocorram até 31 de dezembro de 2021;
- Material em fase de fabricação no país;
- Aquelas que tenham por finalidade a manutenção e o desenvolvimento do ensino;
- Aquelas que tenham por finalidade o fomento de atividades científicas e tecnológicas; e
- Aquelas que tenham por finalidade a aplicação em ações e serviços públicos de saúde.

As despesas empenhadas mas não liquidadas no exercício de 2021 e que não se enquadraram nos casos previstos acima tiveram suas respectivas notas de empenho anuladas. Sendo assim, as despesas empenhadas oriundas de emendas parlamentares que não se enquadraram nas citadas situações tiveram seus empenhos cancelados.

6.6 Impedimentos de ordem técnica

O inciso II do artigo 56 do PLDO define impedimento de ordem técnica como o óbice identificado no processo de execução que inviabiliza o empenho, a liquidação ou o pagamento das programações.

O § 1º do artigo 57 elenca as situações consideradas impedimentos de ordem técnica:

- Inobservância das áreas temáticas autorizadas a emendas;
- Não indicação do beneficiário, além de outras informações, pelo autor da emenda;
- Não apresentação da proposta e do plano de trabalho;
- Não realização de complementação e ajustes solicitados no plano de trabalho, no prazo fixado pelo órgão ou entidade executora;



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

- Desistência da proposta por parte do proponente;
- Incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária;
- Incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou entidade executora;
- Falta de razoabilidade do valor proposto;
- Incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto;
- Proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto;
- Não aprovação do plano de trabalho; e
- Outras razões de ordem técnica, devidamente justificadas.

No caso de qualquer desses impedimentos, os Poderes enviarão ofício ao Poder Legislativo com as respectivas justificativas, no prazo de até 30 dias após o recebimento do plano de trabalho da emenda parlamentar.

Por ser uma comunicação oficial, o ofício deverá ser publicado no Diário Oficial do Poder Legislativo, garantindo, portanto, a publicidade dessa etapa do processo.

Além disso, deverá ser enviado à CFOT, a cada três meses, relatório com indicação dos impedimentos técnicos, as justificativas e as condições para saneamento.

Por outro lado, o § 2º do artigo 57 do PLDO traz hipóteses que não podem caracterizar impedimento de ordem técnica. São elas:

- Alegação de falta de liberação ou disponibilidade orçamentária ou financeira, ressalvados os restos a pagar;
- Óbice que possa ser sanado mediante procedimentos ou providências de responsabilidade exclusiva do órgão de execução;
- Alegação de inadequação do valor da programação, quando o montante for suficiente para alcançar o objeto pretendido ou adquirir pelo menos uma unidade completa; ou
- Falta de manifestação sobre a proposta ou o plano de trabalho pelo órgão ou entidade executora quanto à necessidade de complementação



ou ajuste.

Nesses casos, o órgão deverá providenciar a imediata execução orçamentária e financeira das programações decorrentes de emendas.

6.7 Alteração de emendas

Se for identificado impedimento de ordem técnica, ou por critérios de conveniência e oportunidade do parlamentar autor da emenda, mesmo que não esteja no exercício de seu mandato, as respectivas programações orçamentárias poderão ser alteradas no próprio exercício de 2023, mediante requerimento da CFOT ao Poder Executivo.

O § 4º do artigo 57 do PLDO traz formalidades que devem ser cumpridas para o êxito do pedido. Entre elas, destacam-se:

- O requerimento deverá ser publicado no Diário Oficial ao fim de cada mês, entre janeiro e setembro.²⁷ Ele será publicado com nome do autor, código de identificação da emenda, alocação orçamentária originária, município originário, objeto originário, nova alocação orçamentária, município de destino, novo objeto e valor a ser redistribuído;
- As alterações propostas devem ser destinadas às áreas temáticas permitidas às emendas parlamentares;
- A CFOT consolidará as propostas de alteração e as encaminhará ao Poder Executivo na forma de banco de dados;
- O Poder Executivo deverá promover as alterações solicitadas por meio de ato próprio, nos termos previstos na LOA, no prazo de até 30 dias, contado a partir do recebimento do requerimento, observados os limites autorizados na LOA;
- Caso seja necessário, o Poder Executivo deverá encaminhar projeto de lei de abertura de crédito adicional para atender ao requerimento da

²⁷ Atualmente, os pedidos de alteração feitos pelos deputados são dirigidos à CFOT. Ao final do mês, a comissão consolida todos os pedidos recebidos em um único requerimento, publicado na forma de parecer de remanejamento de emendas parlamentares à lei orçamentária anual.



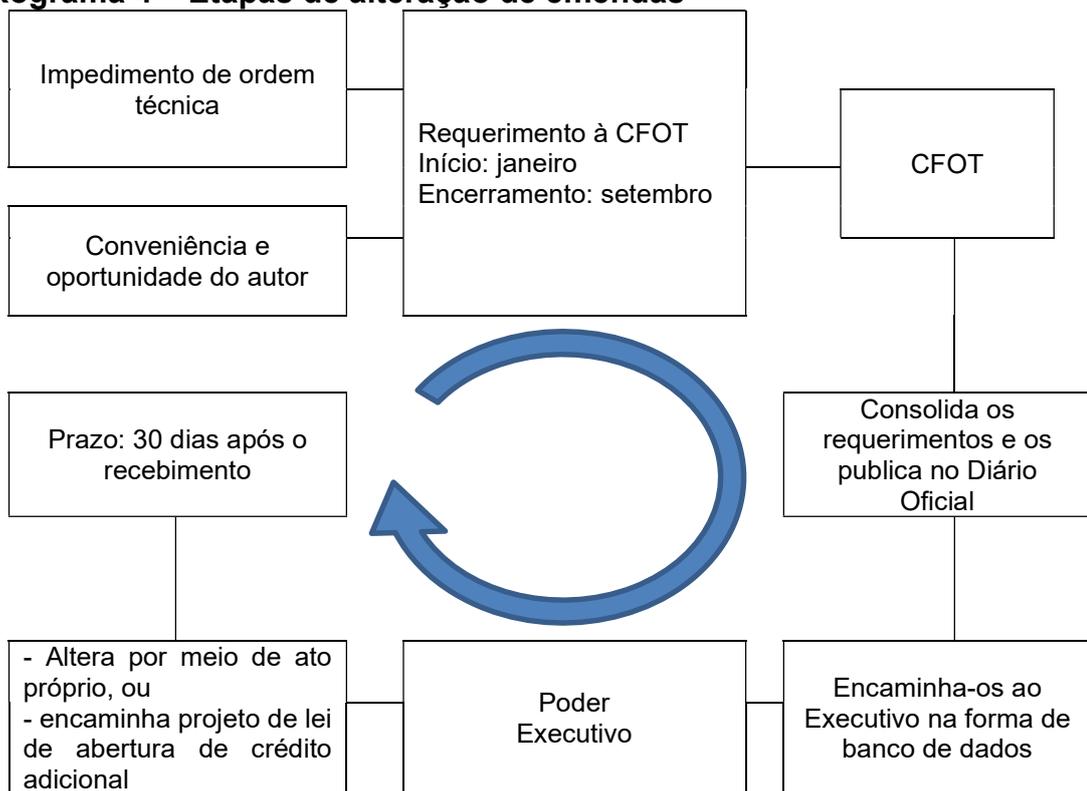
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

CFOT, no prazo de até 30 dias, contado a partir de seu recebimento;

- Caso ainda restem impedimentos de ordem técnica após setembro, as programações de emendas individuais não serão de execução obrigatória;
- As emendas que já tiverem alcançado a fase de empenho não poderão ser alteradas.

Finalmente, o Poder Executivo deverá devolver à CFOT, na forma de banco de dados, as propostas individuais, indicando a fase de execução em que cada uma se encontra.

Fluxograma 4 – Etapas de alteração de emendas



Observações:

O Executivo deverá devolver à CFOT as propostas individuais com a respectiva fase de execução

Emenda com impedimento de ordem técnica deixa de ser obrigatória após setembro



7. DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS ÀS DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Em relação ao conteúdo sobre política de pessoal que deve estar presente no PLDO, a Constituição federal, no artigo 169, § 1º, inciso II, estabelece o seguinte:

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. (Grifou-se.)

Nesse sentido, os incisos I e II do artigo 58 do PLDO concedem essa autorização exigida constitucionalmente, de forma genérica, pois fazem remissão à lei estadual específica em cada caso. Aliás, esse é o método adotado no atual exercício.

A título de comparação, o PLDO federal para o próximo ano, no inciso IV do seu artigo 115, remete essa autorização a um anexo específico da LOA federal. Com isso, espera-se que a LOA federal descreva o montante das quantidades e dos limites orçamentários para concessão de vantagens e aumentos de remuneração dos servidores civis e militares e dos seus pensionistas, a criação de cargos e funções e os provimentos de cargos públicos.

De volta à esfera estadual, destaca-se a referência à Lei Complementar nº 460/2021. Essa norma, que decorre diretamente da Lei Federal nº 13.954/2019, dispõe sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado de Pernambuco, que é o conjunto integrado de direitos, ações permanentes e serviços destinados a assegurar a remuneração, a inatividade e a pensão dos militares estaduais e seus dependentes.

Também merece comentário a atualização da fonte de recursos responsável por classificar o valor referente ao pagamento de taxas de inscrição para os concursos públicos promovidos por órgãos do Poder Executivo. Essa medida é resultado da



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

padronização das fontes de recursos, estabelecida pela STN.²⁸

As demais disposições sobre despesas com pessoal e encargos sociais repetem as normas da LDO vigente. Inclusive as que tratam das negociações entre o Executivo e as entidades representativas dos servidores relativas à política de pessoal, que continuarão seguindo os termos da Lei nº 16.281/2018, que instituiu o Programa de Negociação Coletiva Permanente no âmbito do Poder Executivo.

²⁸ Portaria Conjunta STN/SOF nº 20/2021 e Portaria STN nº 710/2021.



8. TRANSPARÊNCIA

No PLDO 2023, o Poder Executivo mantém a integralidade do texto do artigo 70 da LDO 2022, que determina a divulgação dos instrumentos orçamentários e relatórios de execução orçamentária e gestão fiscal no [Portal da Transparência](#).

O portal é um canal de comunicação com a população que disponibiliza informações do Governo do Estado de Pernambuco nas áreas de receitas, despesas, planejamento e orçamento, fiscalização e controle, além de acesso à informação.

No que tange ao processo de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos, cumpre destacar que será assegurada a realização de audiências públicas bem como o incentivo à participação popular.

Essas medidas estão alinhadas ao § 3º do artigo 2º do próprio projeto, que define como prioridade da administração estadual o estímulo e o incentivo da participação da sociedade na implementação de políticas públicas.

Cabe apontar, por fim, que, enquanto o PLDO de Pernambuco concentra todas as disposições relativas à transparência em um único artigo, a redação final do PLDO da União, já apreciado pelo Congresso Nacional (ainda pendente da sanção ou veto presidencial), apresenta um capítulo inteiro dedicado ao tema, contando com 16 artigos distribuídos em duas seções. Essa comparação sugere que há espaço para avançar nas disposições que tratam sobre a transparência orçamentária na peça de diretrizes orçamentárias pernambucana.



9. ANEXO I - METAS FISCAIS

A LRF preconiza a elaboração do Anexo de Metas Fiscais (AMF) como parte integrante do PLDO. Nesse anexo, devem estar contidos demonstrativos que contemplem diversas informações sobre gestão orçamentária, com destaque para:

- Metas fiscais anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública;
- Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
- Comparação das metas fiscais anuais com as fixadas nos três exercícios anteriores;
- 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;
- Estimativa e compensação da renúncia de receita;
- Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado;
- Estimativa das despesas com parcerias público-privadas (PPP).

Cada um desses demonstrativos será analisado a seguir, a começar pela definição das metas fiscais anuais, para o exercício de 2023 e para os dois subsequentes.

9.1. Metas Fiscais Anuais

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



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

empenho e de movimentação financeira.²⁹

O Anexo de Metas Fiscais - 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).

O valor corrente é exposto em termos dos preços praticados no exercício financeiro a que ele se referir, ou seja, é o valor em termos nominais.

Valor constante é o valor corrente trazido para o ano anterior ao ano de referência da LDO descontando-se os efeitos da inflação, ou seja, é o valor em termos reais. Ele possibilita a comparação com os valores praticados no ano de tramitação do próprio PLDO, nesse caso, com o exercício de 2022.

Para 2023, o AMF do PLDO de Pernambuco prevê o seguinte:

Tabela 8 - Receitas, despesas, resultado e dívida (2023)

R\$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	Valor Corrente (a)	Valor Constante	%PIB (a/PIB)x100	%RCL (a/RCL)x100
Receita Total	39.588.187,60	36.669.310,49	0,447	123,924
Receitas Primárias (I)	38.274.232,10	35.452.234,25	0,432	119,811
Despesa Total	38.692.613,93	35.839.768,37	0,437	121,12
Despesas Primárias (II)	37.869.997,60	35.077.804,37	0,428	118,545
Resultado Primário (sem RPPS) (I-II)	404.234,50	374.429,88	0,005	1,265
Resultado Nominal (sem RPPS)	1.822.844,46	1.688.444,29	0,021	5,706
Dívida Pública Consolidada	16.637.377,20	15.410.686,55	0,188	52,08
Dívida Consolidada Líquida	8.243.772,56	7.635.950,87	0,093	25,806

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 1 (PLDO 2023).

²⁹ Manual de Demonstrativos Fiscais, 13ª edição, página 63. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:16605. Acesso: 02/08/2022.



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

Conforme explicado, os valores correntes estão em termos nominais de 2023, ou seja, não descontam a inflação projetada. Já os valores constantes tomam como base os valores praticados na economia no mês de junho de 2022.

Comparando-se os valores correntes e constantes apresentados no quadro, pode-se concluir que o governo estadual trabalha com uma previsão de inflação de 7,96% para 2022, exatamente a expectativa declarada pelos agentes financeiros na ocasião da construção do AMF,³⁰ embora o PLDO da União mencione 3,5%, que é a meta nacional fixada para o ano.³¹

Quanto aos dados da tabela, a receita total foi estimada em R\$ 39,6 bilhões. Conforme o texto explicativo contido no AMF do PLDO, esse montante representa a soma das receitas primárias e financeiras, excetuadas as receitas do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), dado o novo padrão de demonstrativo, exigido pela STN.

Ainda segundo o documento, a receita fiscal total, sem esse corte, seria de R\$ 43,6 bilhões para o próximo exercício, o que, por si só, já significaria uma redução de 1,1% ante os R\$ 44 bilhões estimados pela LOA 2022.

Quanto a isso, o anexo explica que, para os exercícios de 2023 e seguintes, foram considerados os efeitos das novas alíquotas reduzidas do ICMS sobre combustíveis, energia elétrica e serviços de comunicação, e das exigências contábeis da STN, que extinguem as operações intraorçamentárias referentes ao financiamento do déficit previdenciário. A ideia é que esse conjunto de efeitos fará o total do orçamento estadual diminuir no próximo exercício.

A despeito disso, Pernambuco espera obter um resultado primário (sem RPPS) positivo em 2023, com superávit estimado em R\$ 404,2 milhões. O resultado primário é obtido pela diferença entre as receitas e as despesas primárias (sem RPPS), as quais excluem ganhos ou gastos com operações de crédito, juros, amortização e outras receitas/despesas financeiras.

³⁰ Relatório Focus de 01/07/2022. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/focus/focus/R20220701.pdf>. Acesso: 03/08/2022.

³¹ Resolução CMN nº 4.724/2019. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50785/Res_4724_v1_O.pdf. Acesso: 03/08/2022.



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

O resultado nominal, por sua vez, equivale ao resultado primário (sem RPPS) acrescido do saldo entre as receitas e despesas financeiras, sendo um indicativo da necessidade de financiamento do setor público. O PLDO em análise projeta um superávit nominal de R\$ 1,8 bilhão em 2023, apontando que as receitas financeiras devem superar as despesas financeiras.

Outras projeções que podem ser destacadas do AMF são a Dívida Consolidada (DC) e a Dívida Consolidada Líquida (DCL), sendo que ambas guardam estreita relação com as metas de resultado primário e nominal.

Por definição,³² a DC corresponde ao montante total das obrigações financeiras do estado, assumidas para amortização em prazo superior a doze meses, decorrentes de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito.³³ Já a DCL representa o montante da DC deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.³⁴

A próxima tabela mostra a projeção dos principais dados trazidos pelo primeiro demonstrativo do AMF, considerando apenas os valores constantes, ou seja, baseados nos preços de junho de 2022.

Tabela 9 – Receitas, despesas, resultado e dívida (2023-2025)

R\$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	Valores constantes			Variação % (2023- 2025)
	2023	2024	2025	
Receita Total	36.669.310,49	36.932.853,11	38.040.019,29	3,7%
Receitas Primárias (I)	35.452.234,25	35.832.523,62	36.981.342,78	4,3%
Despesa Total	35.839.768,37	36.146.838,06	37.285.597,09	4,0%
Despesas Primárias (II)	35.077.804,37	35.503.883,10	36.659.774,26	4,5%
Resultado Primário (sem RPPS) (I-II)	374.429,88	328.640,52	321.568,51	-14,1%
Resultado Nominal (sem RPPS)	1.688.444,29	1.220.537,05	81.454,54	-95,2%
Dívida Pública Consolidada	15.410.686,55	14.232.254,51	13.400.149,98	-13,0%
Dívida Consolidada Líquida	7.635.950,87	6.051.104,58	5.779.179,44	-24,3%

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 1 (PLDO 2023).

³² Artigo 29, inciso I, da LRF.

³³ Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a 12 meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

³⁴ Artigo 2º, inciso V, da Resolução do Senado Federal nº 43/2001



Pode-se perceber que os impactos econômicos provocados pela pandemia de Covid-19 ainda exigem cautela do governo do estado em relação às contas públicas, uma vez que, para os próximos três anos, estima-se uma redução no seu resultado nominal e primário.

9.2. Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior

O segundo demonstrativo do AMF do PLDO faz a avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício de 2021.

Tabela 10 – Cumprimento das metas de 2021

R\$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	I - Metas Previstas na LDO 2021 (a)	II - Metas Realizadas em 2021 (b)	Variação (II-I)	
			Valor (c) = (b-a)	% (c/a)*100
Receita Total	40.737.672,30	44.248.574,10	3.510.901,80	8,6%
Receitas Primárias (I)	33.260.011,40	38.712.973,90	5.452.962,50	16,4%
Despesa Total	40.737.672,30	42.665.924,40	1.928.252,10	4,7%
Despesas Primárias (II)	32.646.703,40	35.492.447,20	2.845.743,80	8,7%
Resultado Primário (I-II)	613.308,00	3.220.526,70	2.607.218,70	425,1%
Resultado Nominal	60.827,50	2.766.021,50	2.705.194,00	4.447,3%
Dívida Pública Consolidada	17.230.167,90	16.953.181,40	-276.986,50	-1,6%
Dívida Consolidada Líquida	16.002.421,70	11.325.610,70	-4.676.811,00	-29,2%

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 2 (PLDO 2023).

A tabela acima evidencia que o resultado primário realizado superou a meta traçada para o exercício de 2021. Enquanto a LDO 2021 havia previsto um superávit primário de R\$ 613,3 milhões, o governo do estado apurou um superávit de R\$ 3,2 bilhões. Ou seja, o resultado aferido foi 425,1% melhor que a meta prevista.

Importante notar que esse resultado foi alcançado por um crescimento mais acelerado das receitas primárias, que ficaram 16,4% acima da previsão, do que das despesas primárias, que atingiram um montante 8,7% acima do previsto.

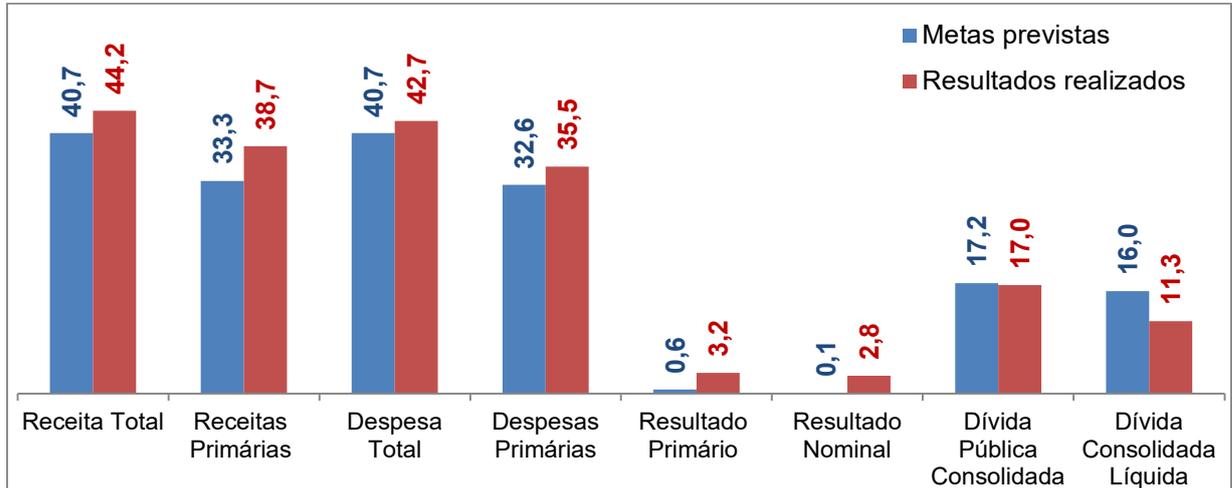
O resultado nominal aferido (R\$ 2,8 bilhões), por sua vez, foi 4.447,3% superior à meta prevista (R\$ 60,8 milhões).

As metas previstas e os resultados alcançados em 2021 estão sintetizados no gráfico subsequente:



Gráfico 2 – Metas fiscais de 2021: metas x realizado

R\$ bilhões



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 2 (PLDO 2023).

Em resumo, esse demonstrativo revela que:

- Tanto as receitas totais como as despesas totais ficaram acima do projetado. No entanto, as receitas foram 8,6% maiores que o previsto, enquanto as despesas totais foram 4,7% acima da expectativa. Assim, observou-se um superávit na execução orçamentária da ordem de R\$ 1,6 bilhão.
- Comportamento similar foi observado nas receitas e despesas primárias: ambas ficaram além do valor esperado. Porém, as receitas primárias foram 16,4% acima do projetado, enquanto as despesas primárias ficaram 8,7% maiores que o previsto. Esse fator resultou na geração de um significativo superávit primário (R\$ 3,2 bilhões), bastante superior à meta prevista na LDO 2021 (R\$ 613,3 milhões).
- Os indicadores da dívida estadual, a DC e a DCL, fecharam o exercício de 2021 em patamares abaixo das previsões traçadas, sobretudo a DCL, que ficou quase 30% aquém do projetado.

9.3. Demonstrativo das metas anuais e dos três exercícios anteriores

A LRF exige que o AMF contenha demonstrativo das metas anuais, instruído



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

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.³⁵

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 dessa política em uma linha do tempo, explicitando as perspectivas futuras da gestão estadual.

O PLDO faz isso no terceiro demonstrativo do AMF, denominado de “metas fiscais atuais comparadas com as fixadas nos três exercícios anteriores”.

As informações podem ser sintetizadas na tabela seguinte, construída com valores constantes de junho de 2022 para possibilitar a comparação temporal.

Tabela 11 – Metas atuais e de exercícios anteriores

R\$ milhares

Especificação	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Receita total	40.389.527	37.590.057	38.108.781	36.669.310	36.932.853	38.040.019
Receitas primárias (I)	38.990.455	36.151.115	36.606.189	35.452.234	35.832.524	36.981.343
Despesa total	40.389.527	37.590.057	38.108.781	36.669.310	36.932.853	38.040.019
Despesas primárias (II)	38.203.715	35.439.092	36.184.535	35.077.804	35.503.883	36.659.774
Resultado primário* (III) = (I - II)	786.740	712.023	421.654	374.430	328.641	321.569
Dívida pública consolidada	18.218.081	19.278.295	15.546.106	15.410.687	14.232.255	13.400.150
Dívida consolidada líquida	15.810.867	17.904.609	11.853.287	7.635.951	6.051.105	5.779.179
Resultado nominal	260.802	-3.268.158	-527.676	1.688.444	1.220.537	81.455

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 3 (PLDO 2023).

Nota: As metas previstas nas LDOs 2020, 2021 e 2022 e nos Demonstrativos da Compatibilização às Metas de Política Fiscal constante nas LOAs correspondentes foram recalculadas para atender a metodologia estabelecida na Portaria STN nº 1.447/2022, que exclui o cômputo das receitas e despesas do RPPS.

Pelos dados acima, percebe-se que Pernambuco mantém um viés positivo, porém decrescente, ao longo do tempo na fixação das suas metas de resultado primário. Essas projeções decrescentes decorrem, como será visto a seguir, da recente redução nas alíquotas do ICMS referentes a combustíveis, energia elétrica e serviços de comunicação.

³⁵ Artigo 4º, § 2º, inciso II, da LRF.



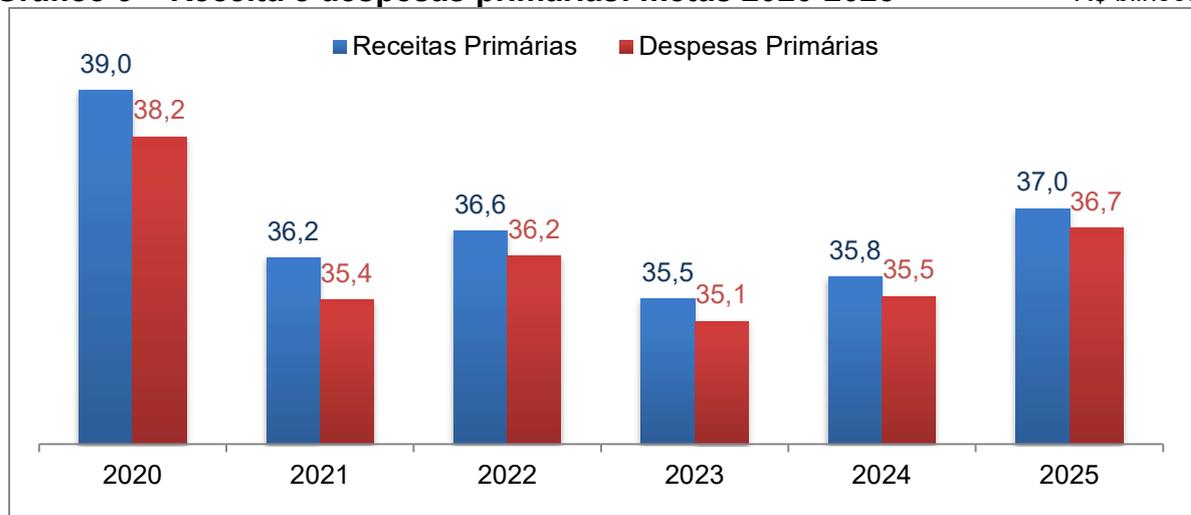
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

Em relação ao resultado nominal, também são esperados resultados positivos no próximo triênio, diferentemente do exercício de 2022, que deve encerrar com déficit nominal, assim como foi em 2021.

O gráfico seguinte traz a evolução das metas traçadas para as receitas primárias e as despesas primárias entre 2020 e 2025.

Gráfico 3 – Receita e despesas primárias: metas 2020-2025

R\$ bilhões



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 3 (PLDO 2023).

Pode-se observar que as metas para 2023 sinalizam, em relação às metas dos anos anteriores, uma diminuição tanto nas receitas primárias como nas despesas primárias. Essa projeção considera o impacto negativo na arrecadação estadual decorrente da recente edição da Lei Complementar Federal nº 194/2022³⁶ e da Lei Estadual nº 17.898/2022.³⁷

A LC nº 194/2022 alterou o Código Tributário Nacional para considerar essenciais os bens e serviços relativos aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo, portanto, sujeitos à alíquota máxima do ICMS de 18%.

Assim, os entes federados foram obrigados a se adequarem à legislação federal e, conseqüentemente, tiveram que reduzir, de imediato, as alíquotas do ICMS

³⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp194.htm. Acesso: 03/08/2022.

³⁷ Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=66930&tipo=>. Acesso: 03/08/2022.



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

sobre operações envolvendo tais setores. Em Pernambuco isso foi feito mediante a aprovação da Lei nº 17.898/2022, que reduziu o imposto cobrado sobre combustíveis, energia elétrica e serviços de comunicação.

As alíquotas vigentes no estado eram as seguintes: gasolina (29%), etanol (25%), energia elétrica (25%), comunicação (30%). Todas elas tiveram que se adequar ao teto de 18%. Não houve repercussão nas operações com óleo diesel (8,5%) e nas prestações de transporte coletivo (isenta, conforme o artigo 59 do Decreto nº 44.650/2017 – Regulamento do ICMS de Pernambuco).

Ademais, a LC nº 194/2022 estabeleceu, ainda, a isenção do ICMS para os serviços de transmissão, distribuição e encargos setoriais vinculados às operações com energia elétrica. Com efeito, a exclusão desses serviços, remunerados pelas tarifas de transmissão (TUST) e de distribuição (TUSD), bem como dos encargos setoriais, da base de cálculo do ICMS resultará na redução da projeção de arrecadação.

Esse cenário está alinhado à exposição do governo no próprio PLDO 2023, a qual revela que:

No caso do ICMS, a arrecadação do primeiro semestre de 2022 registrou um aumento de 9,2% em relação ao primeiro semestre de 2021 (percentual próximo aos obtidos nos anos pré-pandemia), mas esse bom desempenho no primeiro semestre não deve se manter no restante do ano. Para o futuro, as projeções consideram o impacto negativo na arrecadação que será decorrente da recente edição da Lei Complementar Federal nº 194/2022 e da Lei Estadual nº 17.898/2022. Espera-se para o segundo semestre de 2022 uma queda de 12,4% em relação à arrecadação do segundo semestre de 2021, que deverá ocasionar um crescimento anual negativo da ordem de 2,5%. (Grifou-se.)

Apesar da esperada frustração na arrecadação do ICMS, percebe-se que o estado ainda espera gerar superávits primários nos próximos anos. Com base nisso, é possível inferir que o governo buscará manter uma política fiscal cautelosa nesse período.

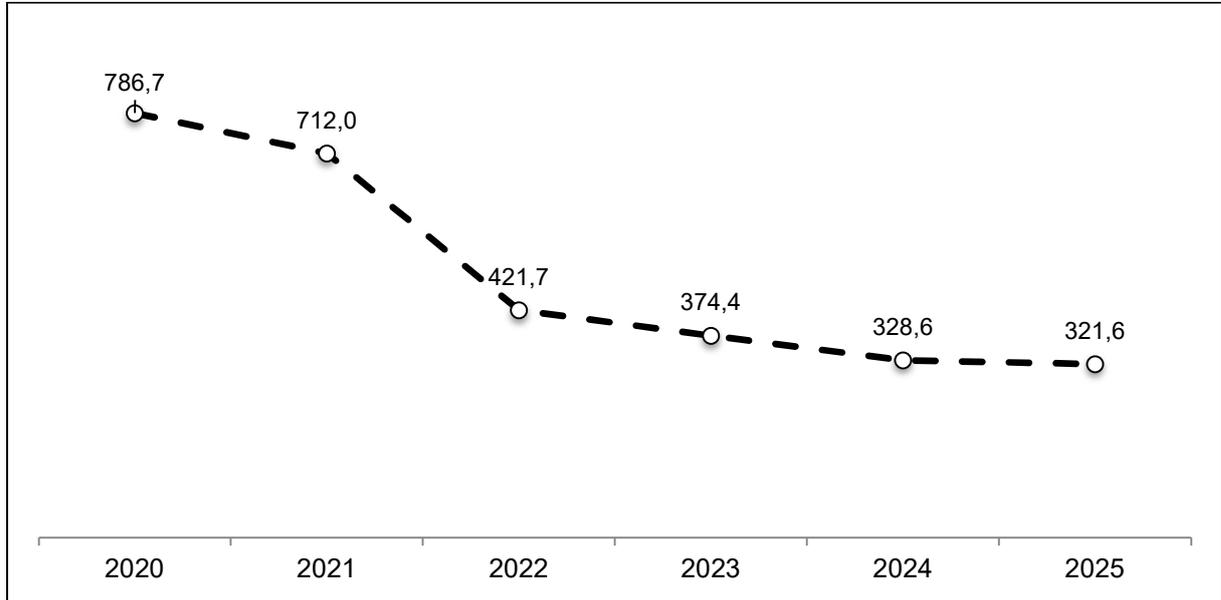
O próximo gráfico evidencia o efeito esperado dessas alterações no ICMS, qual seja, reduzir a arrecadação estadual e, conseqüentemente, diminuir os valores previstos para o resultado primário a partir de 2022.



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

Gráfico 4 – Meta de Resultado Primário

R\$ milhões

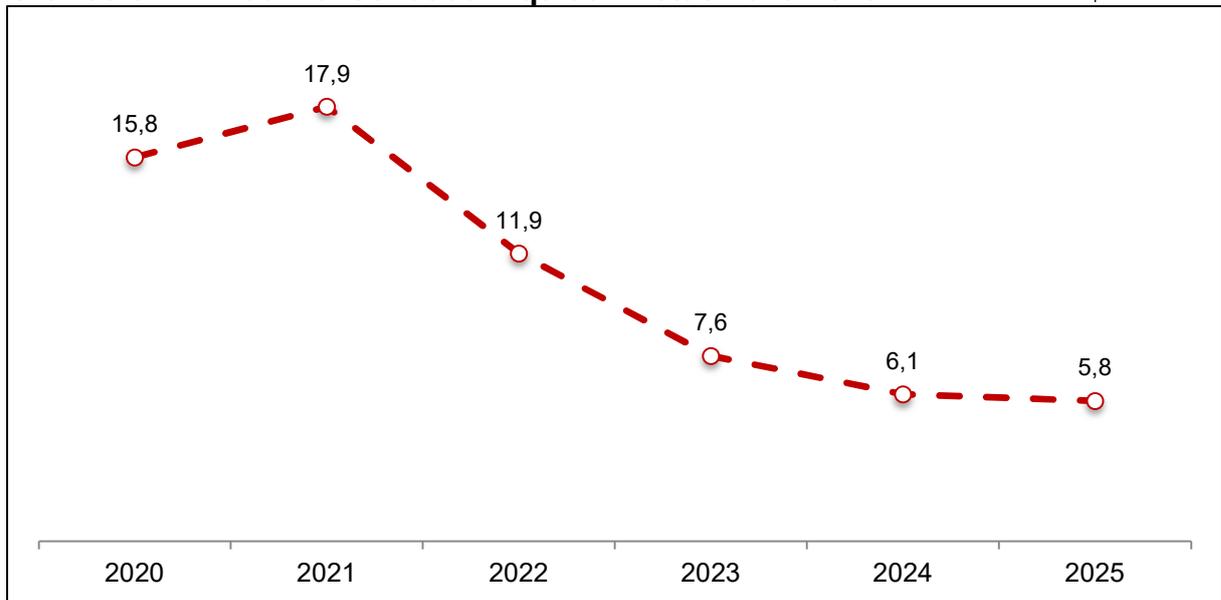


Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 3 (PLDO 2023).

Interessante notar, por fim, o comportamento das metas traçadas para a DCL no período entre 2020 e 2025. Espera-se, para os anos subsequentes, uma redução gradativa da dívida estadual. A meta para 2023, por exemplo, representa uma queda de 35,6% em relação à previsão de 2022.

Gráfico 5 – Dívida Consolidada Líquida: metas 2020-2025

R\$ bilhões



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 3 (PLDO 2023).



9.4. Avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS

O 6º demonstrativo do anexo de metas fiscais do PLDO trata da avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) e do Sistema de Proteção Social dos Militares. Segundo o MDF,³⁸ o objetivo do demonstrativo é atender ao estabelecido no artigo 4º, § 2º, inciso IV, alínea “a”, da LRF, que assim dispõe:

Art. 4º [...]

§ 2º O Anexo [de Metas Fiscais] 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;

Antes de analisar os dados, é importante diferenciar a avaliação financeira e a atuarial. A primeira trata do resultado entre receitas e despesas ligadas ao RPPS em determinado exercício, o que pode resultar em um déficit ou em um superávit previdenciário.

Já a avaliação atuarial leva em consideração uma projeção de longo prazo das receitas e despesas previdenciárias, tomando como base diversas variáveis, a exemplo da expectativa de vida da população, dos requisitos atuais para concessão de aposentadoria, da quantidade de servidores efetivos ativos e inativos etc.

É importante saber, ainda, que, por conta das mudanças promovidas pela Emenda à Constituição Federal nº 103/2019, pela Lei Federal nº 13.954/2019 e pela Lei Complementar Estadual nº 423/2019, existem atualmente três diferentes planos de proteção previdenciária no estado de Pernambuco, que serão analisados na sequência.

³⁸ Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) - 11ª edição. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf/2020/26>. Acesso: 03/08/2022.



9.4.1 Plano Financeiro dos servidores civis

O Plano Financeiro, cujas receitas e despesas são registradas no Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores (Funafin), funciona no regime de repartição simples, ou seja, os atuais servidores ativos e parte dos aposentados e pensionistas contribuem para custear os benefícios previdenciários concedidos.

O resultado previdenciário registrado pelo Funafin vem apresentando sucessivos déficits ao longo dos últimos anos, como pode ser observado na tabela seguinte:

Tabela 12 – Receitas e despesas do Plano Financeiro dos servidores civis – 2019 a 2021

R\$ milhares

RECEITAS, DESPESAS E RESULTADO - RPPS (FUNAFIN)	2019	2020	2021
Receitas de Contribuições - Servidores Civis (I)	2.902.262	2.660.556	2.581.814
Despesas com benefícios previdenciários - Servidores Civis (II)	5.246.863	5.245.031	4.810.982
Resultado (I - II)	-2.344.601	-2.584.475	-2.229.168

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2023). Valores atualizados pelo IPCA até dez/2021.

Os dados acima demonstram o caráter deficitário do RPPS pernambucano nos últimos anos. Somente em 2021, do total de despesas do regime, 46,3% foram cobertas por aportes financeiros realizados com receitas **não previdenciárias** do Tesouro estadual. Em outras palavras, quase metade dos gastos ligados ao RPPS não foi custeada com as receitas previdenciárias, essencialmente representadas pela soma das contribuições individuais e patronais.

No período analisado, observa-se a gradual redução real das receitas de contribuições e das despesas com benefícios previdenciários. Já no ano de 2021, registrou-se o menor déficit previdenciário da série, de R\$ 2,2 bilhões.

A queda nas receitas e despesas previdenciárias de 2021, em comparação com 2022, refletem os efeitos da inflação acumulada de 10,06% em 2021. No entanto, as receitas tiveram um aumento nominal da ordem de R\$ 164 milhões em relação a 2020, que acabou não sendo percebido na tabela.



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

Esse aumento pode ter sido ocasionado pela cobrança da alíquota de 14% sobre a base de contribuintes em todos os meses de 2021. Em 2020, de janeiro a julho, foi cobrada a alíquota de 13,5%; de agosto a dezembro, de 14%.

Buscando analisar de forma mais detalhada os motivos que levaram à necessidade de cobertura de insuficiência financeira da previdência estadual, serão apresentadas, a seguir, explicações a respeito das alíquotas e bases de cálculo das contribuições e das estatísticas da base cadastral dos ativos, inativos e pensionistas que compõem o sistema previdenciário pernambucano.

A alíquota devida aos servidores é de 14% sobre a base de cálculo. Os inativos e pensionistas civis cujos benefícios ultrapassam o valor máximo do benefício do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), atualmente equivalente a R\$ 7.087,22, também contribuem para o regime. Todavia, a alíquota aplicável alcança somente a parcela que ultrapassar esse teto.

Além disso, a contribuição patronal (do próprio estado de Pernambuco) equivale a 28% da remuneração total do servidor. A tabela seguinte agrega as alíquotas vigentes:

Tabela 13 – Alíquotas e base de cálculo das contribuições previdenciárias do RPPS do estado de Pernambuco – Plano Financeiro

Categoria	Alíquota	Base de Cálculo
Ativos Civis	14%	A remuneração do servidor
Beneficiários Civis	14%	A parcela do benefício que ultrapassa o teto do RGPS
Contribuição do estado (patronal) sobre os servidores ativos civis	28%	A remuneração dos servidores ativos civis

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Avaliação atuarial e financeira (PLDO 2023).

Além do plano de custeio, é fundamental analisar a base cadastral previdenciária do estado. As tabelas da base, publicadas junto com o PLDO, apresentam o custo médio mensal e o número de participantes do RPPS, segregando as informações entre os ativos e os beneficiários (aposentados e pensionistas).

De acordo com o PLDO, em dezembro de 2021, o número total de participantes do Plano Financeiro dos Servidores Civis era de **149.091**, sendo 48,6% ativos e 51,4% beneficiários (aposentados e pensionistas). O demonstrativo a seguir traz a relação entre os dois grupos:



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

Tabela 14 – Plano Financeiro dos servidores ativos, aposentados e pensionistas

Item	Ativos (A)	Aposentados e Pensionistas (B)	Relação entre ativos e beneficiários(A/B)
Quantidade	72.451	76.640	0,95
Remuneração/Benefício médio	5.648,22	4.896,81	1,15
Idade estimada para aposentadoria/Idade média atual	59,12	70,18	0,84

Fonte: Anexo de Metas Fiscais – Avaliação atuarial e financeira (PLDO 2023).

Os dados expostos demonstram que a razão entre ativos e beneficiários é de 0,95. Isso indica que há menos ativos do que beneficiários para contribuir e cobrir as despesas previdenciárias. Esse fato pode ser explicado por dois fatores: a baixa idade estimada para aposentadoria (que considera em seu cálculo os 56 anos de idade média para professores) e o número relevante de professores contratados por tempo determinado (que não integram o RPPS).³⁹

Além disso, a idade média estimada para concessão de aposentadoria aos professores e militares é cinco anos menor do que a dos servidores comuns, o que também tem efeitos no equilíbrio do sistema.

Por fim, destacam-se os resultados da avaliação atuarial, que busca fornecer informações a respeito da projeção do sistema previdenciário em longo prazo:

³⁹ Segundo o Portal da Transparência do Estado de Pernambuco, em dezembro de 2021, eram 11.946 professores temporários vinculados à Secretaria de Educação.



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

Tabela 15 – Balanço atuarial das receitas e despesas do Plano Financeiro Previdenciário dos Servidores Cíveis do Estado de Pernambuco R\$ 1,00

Benefício	Valores
(-) Valor presente dos benefícios futuros (aposentados)	-50.322.851.764
(+) Valor presente das contribuições futuras (aposentados)	1.645.402.354
(-) Valor presente dos benefícios futuros (pensionistas)	-10.006.585.215
(+) Valor presente das contribuições futuras (pensionistas)	511.489.321
Provisão matemática de benefícios concedidos (PMBC)	-58.172.545.304
(-) Valor presente dos benefícios futuros	-52.617.473.412
(+) Valor presente das contribuições futuras	18.061.327.039
(+) Valor presente da compensação previdenciária a receber	2.600.434.526
Provisão matemática de benefícios a conceder (PMBaC)	-31.955.711.847
Provisões matemáticas (PMBC + PMBaC)	-90.128.257.151
(+) Ativo Financeiro do Plano	-
(+) Saldo Devedor dos Acordos de Parcelamento	-
Resultado Técnico Atuarial	-90.128.257.151
Cobertura de Insuficiência Financeira	90.128.257.151

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Avaliação atuarial e financeira (PLDO 2023).

Pela leitura da tabela, é possível perceber que a provisão para os benefícios concedidos totaliza um déficit atuarial de R\$ 58,2 bilhões. Já a provisão para os benefícios a conceder é de R\$ 32 bilhões.

Dessa forma, o resultado atuarial previsto é um déficit de R\$ 90,1 bilhões, que deve ser quitado por meio dos recursos extraprevidenciários arrecadados ao longo dos próximos anos.

Outro ponto relevante do cálculo é a não adoção de novas entradas para o sistema previdenciário em análise (reposição da massa salarial). Esse foi o critério estabelecido porque a projeção considerou a instituição de novo regime previdenciário, que ocorreu no final de março de 2020. A partir de então, os novos servidores estão vinculados a outro fundo previdenciário.⁴⁰

O resultado também pode ser avaliado pela projeção atuarial, que representa o fluxo do resultado previdenciário para um período mínimo de 75 anos.

⁴⁰ Até 2019, o único fundo ligado ao RPPS que estava em funcionamento no Estado de Pernambuco era o Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco. Desde o fim de março de 2020, os servidores que tomarem posse estarão vinculados ao Fundo de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco (Funaprev). Os dois fundos existirão e funcionarão concomitantemente.

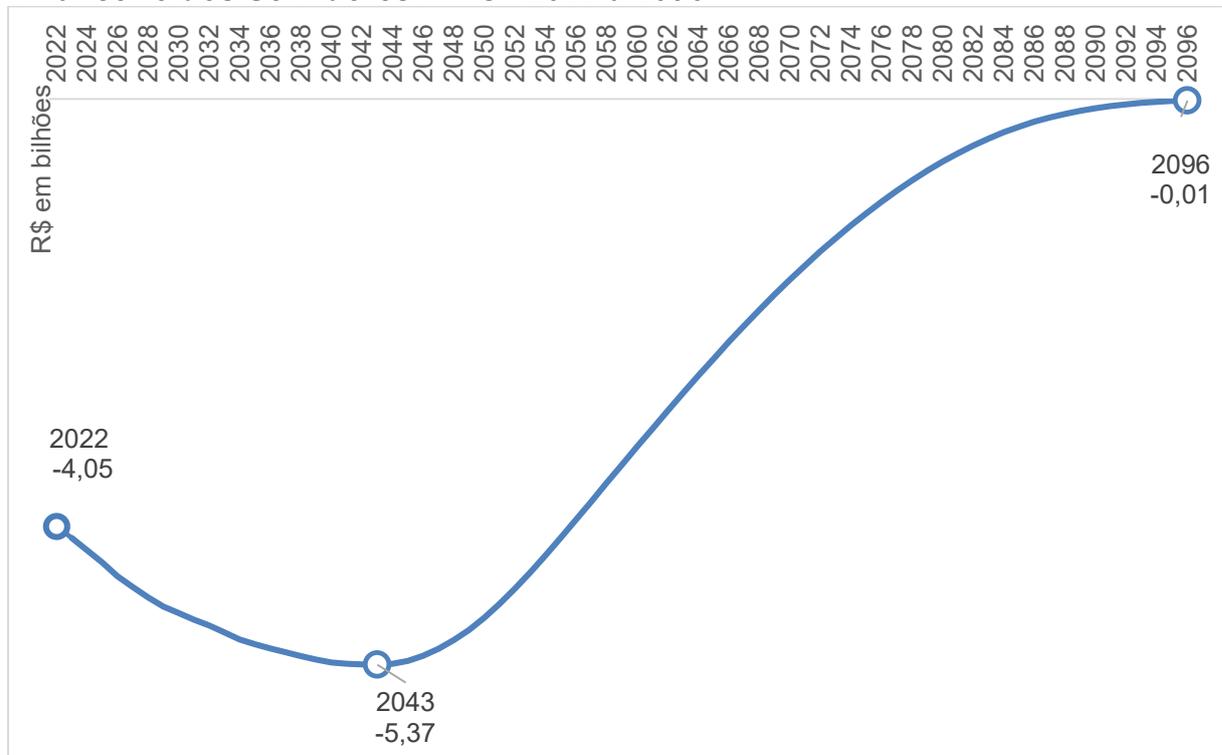


ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

A finalidade da publicação desses dados é dar transparência à previsão de receitas e despesas do regime de previdência no longo prazo e procura dimensionar o impacto fiscal no ente com o passar do tempo, auxiliando o planejamento da necessidade de financiamento do RPPS.

O gráfico seguinte sintetiza os dados da projeção atuarial publicados no PLDO:

Gráfico 6 – Projeções de resultado previdenciário considerando o Plano Financeiro dos Servidores Civis - 2022 a 2096



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Avaliação atuarial e financeira (PLDO 2023).

Analisando o gráfico, nota-se que há previsão para crescimento do déficit nos próximos anos, atingindo, em 2043, o maior da série: R\$ 5,4 bilhões negativos. Assim, o demonstrativo revela a necessidade de haver um planejamento financeiro de longo prazo para cobrir os sucessivos déficits projetados.



9.4.2 Plano Previdenciário e o Regime de Previdência Complementar dos civis

O Plano Previdenciário, que entrou em funcionamento em abril de 2020,⁴¹ tem como forma de custeio dos benefícios a capitalização coletiva, na qual o estado de Pernambuco e os servidores ativos contribuem para que a maior parte dos recursos seja utilizada no futuro (outra pequena parte servirá para o pagamento de benefícios não programados, como a aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho ou a pensão por morte).

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 257/2013, que institui o Regime de Previdência Complementar, e a Lei Complementar nº 258/2013, que estabelece o regime de capitalização coletiva para os novos servidores do estado.

A Lei Complementar nº 258/2013 autorizou a entrada em funcionamento do Fundo de Aposentadorias e pensões dos servidores do Estado de Pernambuco (Funaprev). Os servidores que forem inativos e que estejam vinculados a esse fundo poderão receber, a título de proventos de aposentadoria, no máximo, o limite dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que atualmente equivale a R\$ 7.087,22.

Contudo, a Constituição federal, no §14 do artigo 40, exige que todos os entes da Federação criem previdências complementares para dar cobertura previdenciária aos servidores cujas remunerações ultrapassem o limite do RGPS. Assim, a ideia da previdência complementar é reservar recursos para pagamento de aposentadorias e pensões cujos valores superem o mencionado teto.

Pela importância da matéria, considerou-se relevante transcrever o texto constitucional:

Art. 40. [...]

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência

⁴¹ Art. 3º da Lei Complementar nº 423/2019.



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

Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16.

A instituição da previdência complementar foi autorizada, no Estado de Pernambuco, pela Lei Complementar nº 257/2013. Contudo, até a publicação deste boletim, a previdência complementar não foi regulamentada por parte do Poder Executivo, portanto, ainda não entrou em funcionamento.

Destaca-se, ainda, que o artigo 9º, § 6º, da Emenda Constitucional nº 103/2019 define que a implantação da previdência complementar dos entes federativos deveria ter ocorrido até o dia 13 de novembro de 2021.

Assim, no Estado de Pernambuco, está em funcionamento o Funaprev, regime previdenciário que garante benefícios até o teto do RGPS e que entrou em efetivo funcionamento em abril de 2020, por força do artigo 3º da Lei Complementar nº 423/2019. Porém, ainda não houve a implementação da previdência complementar, que servirá para tornar possível a concessão de benefícios adicionais para os servidores que recebem remuneração acima do teto.

Destaca-se que o Funaprev registrou superávit de R\$ 40,7 milhões em 2021, valor equivalente ao total de receitas, já que não houve gastos do plano previdenciário no mesmo ano. O plano de custeio do fundo encontra-se discriminado na tabela seguinte:

Tabela 16 – Alíquotas e base de cálculo das contribuições previdenciárias do RPPS do estado de Pernambuco – Plano Previdenciário

Categoria	Alíquota	Base de Cálculo
Ativos civis	14%	A remuneração do servidor, limitada ao teto do RGPS
Beneficiários civis	Pelas regras atuais, não há contribuição dos beneficiários	
Contribuição do estado (patronal) sobre os servidores ativos civis	14%	A remuneração do servidor, limitada ao teto do RGPS

Fonte: Lei Complementar nº 423/2019.

Como já foi afirmado, em 2021, o Plano Previdenciário apresentava somente servidores ativos e não contava com nenhum beneficiário:



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

Tabela 17 – Número de servidores/aposentados, remuneração/benefício médio e idade estimada para concessão de aposentadoria – Plano Financeiro dos Servidores

Item	Ativos (A)	Aposentados e Pensionistas (B)	Relação entre ativos e beneficiários(A/B)
Quantidade	3.099	-	-
Remuneração/Benefício médio	3.814,90	-	-
Idade estimada para aposentadoria	58,46	-	-

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Avaliação atuarial e financeira (PLDO 2023).

Por fim, destacam-se os resultados da avaliação atuarial:

Tabela 18 – Balanço atuarial das receitas e despesas do Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado de Pernambuco

R\$ 1,00

Benefício	Valores
(-) Valor presente dos benefícios futuros (aposentados)	-
(+) Valor presente das contribuições futuras (aposentados)	-
(-) Valor presente dos benefícios futuros (pensionistas)	-
(+) Valor presente das contribuições futuras (pensionistas)	-
Provisão matemática de benefícios concedidos (PMBC)	-
(-) Valor presente dos benefícios futuros	-736.294.700
(+) Valor presente das contribuições futuras	668.808.533
(+) Valor presente da compensação previdenciária a receber	33.258.398
Provisão matemática de benefícios a conceder (PMBaC)	-34.227.769
Provisões matemáticas (PMBC + PMBaC)	-34.227.769
(+) Ativo Financeiro do Plano	54.007.573
(+) Saldo Devedor dos Acordos de Parcelamento	-
Superávit Técnico Atuarial	19.779.804

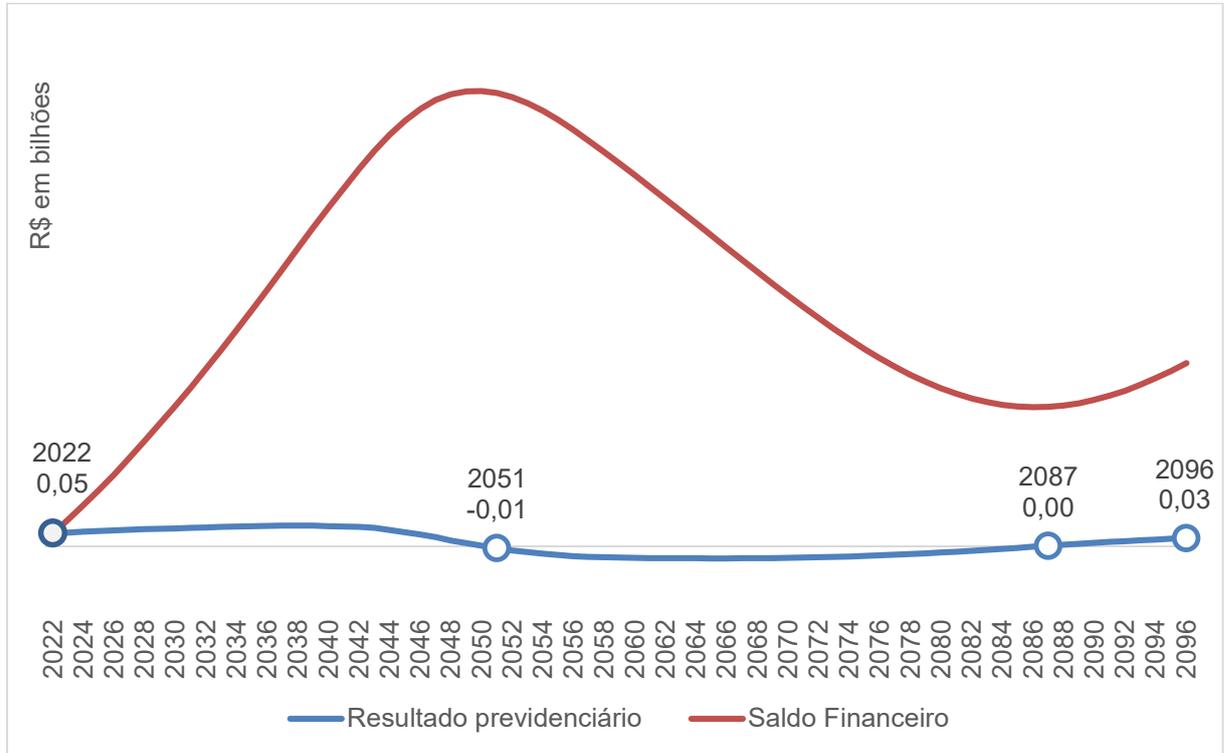
Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Avaliação atuarial e financeira (PLDO 2023).

Assim, o balanço atuarial do Plano Previdenciário apresenta um superávit de R\$ 19,8 bilhões.

O gráfico seguinte sintetiza os dados da projeção atuarial encontrada no PLDO:



Gráfico 7 – Projeções de resultado previdenciário do Plano Previdenciário dos Servidores Civis - 2022 a 2096



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Avaliação atuarial e financeira (PLDO 2023).

O gráfico acima se distingue dos demais apresentados nesta seção por trazer o saldo financeiro, que possui relevância para aferição do equilíbrio atuarial do regime, apontando a capacidade de cobertura do resultado previdenciário, que a partir de 2051 poderá ficar negativo até sua recuperação, por volta de 2087.

9.4.3 Sistema de Proteção Social dos Militares

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



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

Nos últimos três anos, o déficit vem sendo cada vez mais acentuado, destacando-se que, até 2019, os militares ainda faziam parte do RPPS do estado de Pernambuco e passaram a ser segurados do SPSM a partir de 2020.

Tabela 19 – Receitas e despesas do RPPS dos militares (2019) e do Sistema de Proteção Social dos militares (2020 e 2021)

Receitas, Despesas e Resultado (SPSM)	2019	2020	2021
Receitas de Contribuições (I)	304.952	294.712	382.972
Despesas com benefícios previdenciários (II)	1.951.375	2.010.049	1.960.352
Resultado (II - I)	-1.646.423	-1.715.337	-1.577.380

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2023). Valores atualizados pelo IPCA até dez/2021.

Observa-se, a partir da tabela acima, que em 2021 houve redução do déficit previdenciário. Do total de despesas do regime, 80,5% foram cobertas por aportes financeiros realizados com receitas não previdenciárias do Tesouro Estadual, percentual significativamente superior ao do Plano Financeiro (46,3%). Assim, quase a totalidade dos gastos do SPSM foi custeada com recursos de fora do sistema, como os impostos, as taxas e as transferências constitucionais.

Quanto às alíquotas e bases de cálculo das contribuições, por exigência da Lei Federal nº 13.954/2019, os militares passaram a contribuir, em 2020, com 9,5% aplicados sobre a remuneração e, em 2021, com 10,5%. É relevante mencionar que os inativos e os pensionistas seguem essa mesma regra, ou seja, nesse caso, não há faixa de isenção, como se dá no plano de custeio do Funafin, aplicável aos civis.

Além disso, a partir de 2021, a contribuição patronal (do próprio estado de Pernambuco) passou a existir somente sobre a remuneração dos servidores ativos civis (antes também havia contribuição sobre a remuneração dos militares ativos).

A tabela seguinte resume as informações atuais:

Tabela 20 – Alíquotas e bases de cálculo das contribuições previdenciárias do Sistema de Proteção Social dos Militares

Categoria	Alíquota	Base de Cálculo
Ativos militares	10,5%	A remuneração do militar
Beneficiários militares	10,5%	O valor total do benefício

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Avaliação atuarial e financeira (PLDO 2023).



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

A respeito da base cadastral do SPSM, o demonstrativo do PLDO traz os seguintes dados a respeito dos militares ativos em dezembro de 2021:

Tabela 21 – Número de servidores/aposentados, remuneração/benefício médio e idade estimada para concessão de aposentadoria

Item	Ativos (A)	Aposentados e Pensionistas (B)	Relação entre ativos e beneficiários (A/B)
Quantidade	18.173	22.384	0,81
Remuneração/Benefício médio	5.563,54	-	-
Idade Estimada para Aposentadoria	59,90	-	-

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Avaliação atuarial e financeira (PLDO 2023).

Conforme as informações disponibilizadas, o sistema conta com 40.557 participantes, sendo 44,8% ativos e 55,2% beneficiários. Não foi divulgado o benefício médio percebido pelos beneficiários.

É importante rememorar que o benefício médio dos aposentados militares em 2020, segundo dados da LDO 2021, era maior do que a remuneração média dos ativos, o que não foi observado no RPPS dos servidores civis no mesmo período. A explicação para o fato está no art. 49, inciso II da Lei nº 6.783/1974, que garantia ao militar, desde que contasse com mais de 30 anos de serviço, a percepção de remuneração correspondente ao grau hierárquico superior na transferência para a inatividade. Contudo, com a publicação da Lei Federal nº 13.954/2019, essa regra foi revogada.⁴²

A razão entre ativos e beneficiários é de 0,81, demonstrando que há menos ativos do que beneficiários para contribuir e cobrir as despesas previdenciárias. A distorção é ainda maior do que a observada no plano financeiro dos civis, cuja razão foi calculada em 0,95.

Por fim, destacam-se os resultados da avaliação atuarial, que busca fornecer informações a respeito da projeção do sistema previdenciário em longo prazo:

⁴² A Emenda Constitucional nº 103/2019 incluiu, entre as normas gerais de competência da União, as regras sobre inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares dos estados e do Distrito Federal (inciso XXI do artigo 22 da Constituição Federal). A Lei Federal nº 13.954/2019 incluiu o art. 24-A no Decreto-Lei nº 667/1969, estabelecendo como valor máximo de benefício dos inativos a remuneração integral do posto ou da graduação que o militar possuir.



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

Tabela 22 – Balanço atuarial das receitas e despesas do Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado de Pernambuco R\$ 1,00

Benefício	Valores
(-) Valor presente dos benefícios futuros (aposentados)	-22.805.297.890
(+) Valor presente das contribuições futuras (aposentados)	2.394.556.278
(-) Valor presente dos benefícios futuros (pensionistas)	-4.738.801.410
(+) Valor presente das contribuições futuras (pensionistas)	497.574.148
Provisão matemática de benefícios concedidos (PMBC)	-24.651.968.874
(-) Valor presente dos benefícios futuros	-11.835.186.304
(+) Valor presente das contribuições futuras	2.896.081.123
(+) Valor presente da compensação previdenciária a receber	946.814.904
Provisão matemática de benefícios a conceder (PMBaC)	-7.992.290.277
Provisões matemáticas (PMBC + PMBaC)	-32.644.259.151
(+) Ativo Financeiro do Plano	-
(+) Saldo Devedor dos Acordos de Parcelamento	-
Resultado Técnico Atuarial	-32.644.259.151
Cobertura de Insuficiência Financeira	32.644.259.151

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Avaliação atuarial e financeira (PLDO 2023).

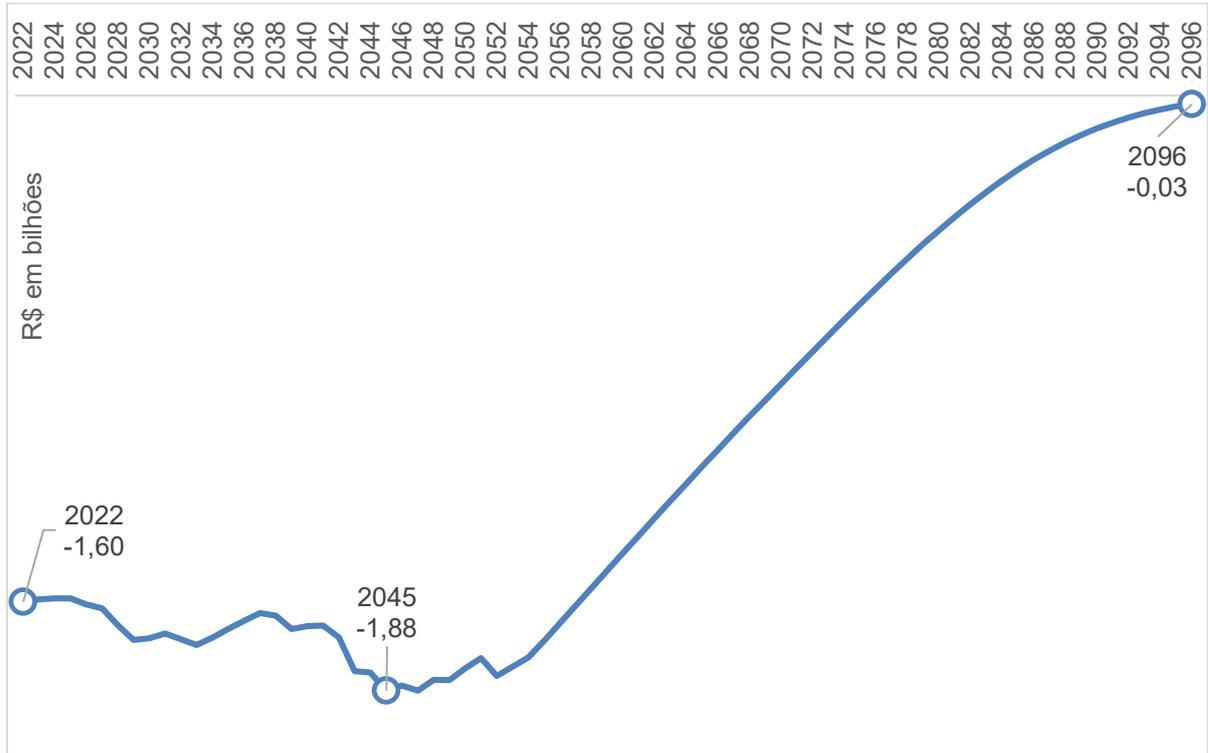
Como demonstrado, a provisão para os benefícios concedidos totaliza um déficit de R\$ 24,7 bilhões. Já a provisão para os benefícios a conceder é de R\$ 8,0 bilhões.

Dessa forma, o resultado atuarial previsto é de um déficit de R\$ 32,6 bilhões, que deve ser quitado por meio dos recursos extraprevidenciários arrecadados ao longo dos próximos anos.

Por fim, cabe observar a projeção atuarial dos déficits do SPSM no gráfico seguinte:



Gráfico 8 – Projeções de resultado financeiro do Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado de Pernambuco - 2022 a 2096



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Avaliação atuarial e financeira (PLDO 2023).

9.5. Estimativa e compensação da renúncia de receita

O Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita atende ao comando previsto no artigo 4º, § 2º, inciso V, da LRF. O MDF determina que o demonstrativo será acompanhado da análise dos critérios estabelecidos para as renúncias de receitas e suas respectivas compensações.⁴³

Nos termos do MDF - Anexo de Metas Fiscais, a renúncia compreende incentivos fiscais, anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

O MDF explica que o demonstrativo identifica os tributos com previsão de

⁴³ Manual de Demonstrativos Fiscais, 13ª edição, página 140. Disponível em: https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/manuais/copy_of_manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf-1. Acesso: 02/08/2022.



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

renúncias de receita, indicando: a modalidade de renúncia; os setores, programas e beneficiários a serem favorecidos; a previsão da renúncia no ano de referência da LDO (2023) e nos dois exercícios seguintes (2024 e 2025); e as medidas de compensação pela perda prevista de receita com a renúncia.

Segue abaixo a transcrição do Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, com o valor estimado para os exercícios de 2023 a 2025:



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

Tabela 23 – Estimativa e compensação da renúncia de receita

R\$ milhares

Tributo	Modalidade	Setores/ programas/ beneficiários	Mesorregião	%	Renúncia de receita prevista			Compensação
					2023	2024	2025	
ICMS	Crédito presumido e redução de base de cálculo	Atividade Portuária / Peap	Agreste	1%	2.312,5	2.384,2	2.455,7	A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita no exercício, no início de sua vigência e nos dois seguintes, foram consideradas na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetarão as metas de resultados fiscais.
			Mata	2%	4.768,1	4.915,9	5.063,4	
				97%	209.907,2	216.414,3	222.906,7	
			São Francisco	0%	0,0	0,0	0,0	
			Sertão	0%	4,4	4,6	4,7	
			Total	100%	216.992,3	223.719,0	230.430,6	
	Crédito presumido	Setor Industrial, Central de Distribuição e Comercial Atacadista/ Prodepe	Agreste	16%	313.933,5	323.665,4	333.375,4	
			Mata	14%	274.625,2	283.138,6	291.632,7	
			RMR	65%	1.267.596,9	1.306.892,4	1.346.099,2	
			São Francisco	1%	25.706,5	26.503,4	27.298,5	
			Sertão	3%	59.337,3	61.176,8	63.012,1	
			Total	100%	1.941.199,4	2.001.376,6	2.061.417,9	
	Crédito presumido, diferimento e aproveitamento do saldo devedor	Setor Automotivo / Prodeauto	Agreste	0%	0,0	0,0	0,0	
			Mata	90%	1.690.263,8	1.742.662,0	1.794.941,8	
			RMR	10%	178.805,0	184.347,9	189.878,4	
			São Francisco	0%	0,0	0,0	0,0	
			Sertão	0%	0,0	0,0	0,0	
			Total	100%	1.869.068,8	1.927.009,9	1.984.820,2	
	Crédito presumido	Setor Industrial de Calçados/ Procalçado	Agreste	1%	243,8	251,3	258,9	
			Mata	91%	27.819,3	28.681,7	29.542,1	
			RMR	0%	0,0	0,0	0,0	
			São Francisco	8%	2.409,2	2.483,9	2.558,4	
			Sertão	0%	0,0	0,0	0,0	
			Total	100%	30.472,3	31.416,9	32.359,4	
Crédito presumido	Setor Industrial/ Proind	Agreste	17%	35.625,4	36.729,8	37.831,7		
		Mata	7%	14.231,7	14.672,9	15.113,1		
		RMR	75%	158.358,7	163.267,8	168.165,8		
		São Francisco	0%	1.037,6	1.069,8	1.101,9		
		Sertão	1%	1.926,4	1.986,1	2.045,7		
		Total	100%	211.179,8	217.726,4	224.258,2		
Total					4.268.912,5	4.401.248,8	4.533.286,3	
Demais					387.130,1	399.131,2	411.105,1	
Total Geral					4.656.042,6	4.800.379,9	4.944.391,3	

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 7 (PLDO 2023).

O valor previsto da renúncia de receita para 2023 é equivalente a 14,4% da última RCL divulgada (referente ao período compreendido entre julho de 2021 e junho de 2022). Para efeitos comparativos, o percentual é maior que os 11,4% previstos para o estado da Bahia, bem como dos 8,3% do estado do Ceará.

Tabela 24 – Estimativa da renúncia de receita e RCL

R\$ milhares

Estado	Renúncia prevista PLDO 2023 (a)	RCL (jul 2021-jun 2022) (b)	% Renúncia Prevista/RCL (a/b)
Pernambuco	4.656.043	32.223.540	14,4%
Bahia	5.535.483	48.496.195	11,4%
Ceará	2.319.210	28.105.963	8,3%

Fontes: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 7 (PLDO 2023) e RREOs do 3º bimestre 2022.

No que tange ao total de renúncia de receita prevista, observa-se que a previsão para o ano de 2023 é 52,9% superior ao previsto para 2022 e, no ano de 2022, a previsão consignada é maior em 15,2% com relação ao exercício



imediatamente anterior.

Cumprido frisar que os valores previstos para renúncia de receita de todos os setores / programas / beneficiários sofreram acréscimo entre 2022 e 2023. Contudo, o programa de incentivo para o setor industrial de calçados (Procalçado) obteve o maior ganho percentual em relação ao exercício anterior, com aumento de 2.798,8%. Já em termos de valores, se destaca o setor automotivo (Prodeauto) que poderá conseguir R\$ 1,0 bilhão a mais de renúncia em 2023, se comparado a 2022.

Por fim, destaca-se que os incentivos fiscais destinados aos setores industrial e comercial atacadista (Prodepe), concentram 41,7% do total de renúncia de receita previsto para o exercício de 2023.

9.6. Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado

A LRF considera obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.⁴⁴

Dessa forma, para atender ao conceito legal, a despesa será considerada obrigatória de caráter continuado quando:

- Deriva de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo;
- Perdure por período superior a dois exercícios.

O demonstrativo em tela tem o objetivo de dar transparência às novas despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC) previstas e indicar o aumento permanente de receita ou a redução permanente de despesa a título de compensação. Essa avaliação servirá para mensurar o impacto nas metas fiscais estabelecidas pelo ente, além de orientar a elaboração da LOA.⁴⁵

Em síntese, o demonstrativo apresenta os seguintes valores:

⁴⁴ Artigo 17 da LRF.

⁴⁵ Manual de Demonstrativos Fiscais – 13ª edição, pág. 151. Disponível em: https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/manuais/copy_of_manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf-1. Acesso: 02/08/2022.



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

Tabela 25 – Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado - DOCC R\$ 1,00

Eventos	Valor previsto LDO 2022	Valor previsto PLDO 2023	Variação
Aumento Permanente da Receita	2.131.572.300,00	-1.015.640.700,00	-147,65%
(-) Transferências Constitucionais	409.420.800,00	-222.757.700,00	-154,41%
(-) Transferências ao Fundeb	307.926.200,00	-103.664.000,00	-133,67%
Saldo Final do Aumento Permanente de Receita (I)	1.414.225.300,00	-689.219.000,00	-148,73%
Redução Permanente de Despesa (II)	0,00	-689.219.000,00	-
Margem bruta (III) = (I+II)	1.414.225.300,00	0,00	-100,00%
Saldo Utilizado da Margem Bruta (IV)	1.414.225.300,00	0,00	-100,00%
Novas DOCC	1.414.225.300,00	0,00	-100,00%
Novas DOCC geradas por PPP	0,00	0,00	-
Margem líquida de expansão de DOCC (V) = (III-IV)	0,00	0,00	-

Fontes: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 8 (PLDO 2023) e LDO 2022.

O PLDO em análise projeta uma redução permanente da despesa no exercício de 2023 de R\$ 689 milhões. O demonstrativo esclarece que essa previsão foi elaborada conforme expectativas de crescimento da atividade econômica e estimativa de crescimento vegetativo das despesas obrigatórias.

9.7. Demonstrativo da estimativa das Parcerias Público-Privadas

Esse demonstrativo trata do valor das despesas com as contraprestações anuais, tendo como referência os anos de 2023 a 2025. Abaixo segue tabela retirada do demonstrativo da estimativa das parcerias público-privadas:

Tabela 26 – Despesas com as contraprestações anuais dos projetos de Parcerias Público-Privadas (2023 a 2025) R\$ 1,00

Projetos de Parcerias Público-Privadas (PPP)	Modalidade	Despesas com as contraprestações anuais		
		2023	2024	2025
I – Ponte e Sistema Viário do Projeto Praia do Paiva	Patrocinada	4.853.406,48	5.203.564,81	5.370.078,88
II – Terminais Integrados e Estações de BRT	Administrativa	59.185.833,84	64.269.967,08	70.415.312,73
III – Autoprodução de Energia Renovável (a contratar)	Administrativa	17.179.364,33	35.767.436,53	36.911.994,50
Total		81.218.604,65	105.240.968,41	112.697.386,11

Fonte: Demonstrativo 9 / AMF / PLDO 2023



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

A tabela acima evidencia que o Estado de Pernambuco espera aumentar seus gastos com PPPs ao longo do próximo triênio. A despesa total projetada para o exercício de 2025 é 38,8% maior que a prevista para 2023.

O motivo é o aumento de 10,6% com as contraprestações da PPP da Ponte e Sistema Viário do Projeto Praia do Paiva, de 19,0% nos gastos com Terminais Integrados e Estações de BRT e de 114,9% com Autoprodução de Energia Renovável (a contratar), novidade em relação ao demonstrativo correlato da LDO 2022.

Segundo o Portal de Gestão do Programa de Parcerias Estratégicas do Estado de Pernambuco (<http://www.parcerias.pe.gov.br/>), em 26 de agosto de 2022, deverão ser apresentadas as propostas para a licitação, que tem como objeto a contratação de parceria público-privada, na modalidade de concessão administrativa, para construção, operação, manutenção e gestão de usina de autoprodução de energia renovável com compra de energia através do ambiente de contratação livre – ACL, com gestão das unidades consumidoras do grupo A do Governo do Estado de Pernambuco.⁴⁶

A PPP de Autoprodução de Energia Renovável deverá representar 21,2% dos gastos do estado com despesas com contraprestações anuais no exercício de 2023.

Seguindo a mesma lógica, a PPP da Ponte e Sistema Viário do Projeto Praia do Paiva responderá por 6,0% dos dispêndios com esse tipo de parceria em 2023. Especificamente para essa parceria, o Contrato CGPE nº 001/2006 dispõe que o Poder concedente deverá arcar com 55% da frustração de tráfego no trecho compreendido entre 70% e 90% do tráfego previsto no referido contrato.

Já a PPP de Terminais Integrados e Estações de BRT corresponderá, em 2023, a 72,9% dos desembolsos estaduais com essa espécie de parceria. A respectiva PPP prevê investimentos nos 26 terminais e 44 estações do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros da Região Metropolitana do Recife. Entre os serviços a serem executados, estão: administração, manutenção, conservação e requalificação dos terminais, em troca da exploração comercial desses espaços.⁴⁷

⁴⁶ Disponível em: http://www.parcerias.pe.gov.br/licitacao_ppps.html. Acesso em: 03/08/2022.

⁴⁷ Disponível em: <http://www.parcerias.pe.gov.br/contratos.html>. Acesso em: 03/08/2022



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

Por fim, cabe dizer que a Lei nº 17.168/2021⁴⁸ atribui à Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag) o planejamento, a fomentação e a coordenação das Parcerias Público-Privadas. Além disso, após modificação ocorrida em 2021, a Lei nº 16.573/2019⁴⁹ passou a vincular o Conselho do Programa de Parcerias Estratégicas de Pernambuco (CPPPE) a essa mesma secretaria, a qual também exerce a sua presidência.

⁴⁸ Artigo 1º, inciso XI.

⁴⁹ Artigo 5º.



10. ANEXO II - RISCOS FISCAIS

Seguindo a exigência disposta no § 3º do artigo 4º da LRF, o PLDO de Pernambuco contém o Anexo de Riscos Fiscais, avaliando os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas e informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

Segundo o MDF,⁵⁰ 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 pela improbabilidade de liquidação ou pela insuficiência de segurança na estimativa do seu valor.

Por sua vez, riscos fiscais são a possibilidade da ocorrência de eventos que venham a impactar negativamente as contas públicas. Porém, o manual também ressalta que riscos repetitivos deixam de ser riscos, devendo ser tratados no âmbito do planejamento, ou seja, devem ser incluídos como ações na LDO e na LOA do ente estadual.

A par disso, estes são os passivos contingentes e os demais riscos fiscais identificados para 2023 e inseridos no respectivo demonstrativo do PLDO:

⁵⁰ Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) - 11ª edição. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf/2020/26>. Acesso: 03/08/2022.



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

Tabela 27 – Demonstrativo de riscos fiscais e providências

R\$ 1,00

Passivos contingentes		Providências	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Ações Cíveis, trabalhistas, fiscais e previdenciárias sujeitas à sistemática de pagamento via Requisição de Pequeno Valor – RPV.	60.000.000	Suplementação Orçamentária, utilizando-se da Reserva de Contingência e de anulação de outras despesas discricionárias	60.000.000
Cumprimento de obrigação de fazer em ações judiciais para aquisição de medicamentos e insumos farmacêuticos bem como para a realização de procedimentos médicos, ambulatoriais e hospitalares.	90.000.000		90.000.000
Subtotal	150.000.000	Subtotal	150.000.000
Demais riscos fiscais		Providências	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Execução de Título Judicial promovida pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco (SAJ 2000.01.001926), na qualidade de substituto processual de cerca de sete mil servidores, referente à devolução de contribuição previdenciária descontada indevidamente	50.000.000	Suplementação Orçamentária, utilizando-se da Reserva de Contingência e de anulação de outras despesas discricionárias.	50.000.000
Processos judiciais nos quais se discute a legitimidade da inclusão dos valores das Tarifas de Uso dos Sistemas de Transmissão/Distribuição (TUST/TUSD) na base de cálculo do ICMS incidente sobre a energia	650.000.000		650.000.000
Processos judiciais nos quais se discute a restituição do diferencial de alíquota de ICMS exigido conforme Emenda Constitucional nº 87/2015.	432.000.000		432.000.000
Processos judiciais em que se discute a incidência de contribuição previdenciária estadual sobre pensões e aposentadorias dos militares estaduais em valores abaixo do teto do RGPS.	126.000.000		126.000.000
Processos judiciais em que se discute a incidência de ICMS sobre os valores referentes à demanda de potência contratada de energia elétrica.	142.203.624		142.203.624
Processos judiciais nos quais se discute a constitucionalidade da cobrança do diferencial de alíquotas do ICMS exigido conforme Emenda Constitucional 87/2015 e Lei Complementar (Nacional) 190/2022.	653.700.000		653.700.000
Lei Complementar nº 192/2022 e 194/2022 que altera as alíquotas de ICMS para combustíveis, energia elétrica, telecomunicações e transportes, além de limitar a base de cálculo de energia e combustíveis.	3.100.000.000		Mais eficiência fiscal na arrecadação, enxugamento de despesa e compensação federal prevista em lei.
Não incidência do ICMS nas transferências entre estabelecimentos do mesmo titular localizados em estados distintos (julgamento da ADC 49)	290.000.000	Convênio do Confaz para disciplinar mecanismo de transferência do crédito entre estabelecimentos do mesmo titular da UF de origem para a UF de destino.	290.000.000



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

Congelamento do preço médio ponderado a consumidor final dos combustíveis.	820.000.000	Mais eficiência fiscal na arrecadação, enxugamento de despesa e compensação federal prevista em lei.	820.000.000
Subtotal	6.263.903.624	Subtotal	6.263.903.624
TOTAL	6.413.903.624	TOTAL	6.413.903.624

Fonte: Anexo de Riscos Fiscais / PLDO 2023.

Pelo quadro acima, os passivos contingentes estão relacionados a demandas judiciais e somam R\$ 150 milhões.

Já em relação aos demais riscos fiscais, observa-se que se relacionam com a falta de segurança jurídica sobre algumas decisões e práticas que podem afetar o fisco estadual. Somente os riscos relacionados ao principal imposto estadual, o ICMS, somam R\$ 5,9 bilhões, demonstrando o quão complexa é a tributação sobre a produção e o comércio no estado. No total, os "Demais riscos fiscais" somam R\$ 6,3 bilhões (incluindo os R\$ 5,9 bilhões ligados ao ICMS), mais do que o dobro dos R\$ 2,4 bilhões identificados para 2022.

Com isso, a totalidade dos riscos fiscais de 2023 (contingentes ou não), avaliados em R\$ 6,4 bilhões, representam um aumento de 138% em relação aos R\$ 2,7 bilhões acautelados para 2022.

Como contingência aos riscos, o Poder Executivo informa que tomará medidas como: suplementação orçamentária, promoção da eficiência fiscal, enxugamento de despesas, entre outras.