



**Projeto de Lei  
Orçamentaria Anual  
- PLOA 2018 -  
BOLETIM**



Assembleia Legislativa  
do Estado de Pernambuco



## **SUMÁRIO**

1. DADOS MACROECONÔMICOS .....	3
1.1 Política fiscal.....	8
2. VISÃO GERAL DO PLOA 2018 .....	10
2.1 Estimativa da receita e fixação da despesa.....	12
2.2 Evolução do orçamento de 2011 a 2018 .....	12
2.3 Orçamento fiscal .....	13
2.4 Orçamento de investimento.....	14
2.5 Receita corrente líquida.....	15
2.6 Reserva de contingência .....	16
2.7 Autorização para abertura de créditos suplementares e realização de operações de crédito .....	18
3. RECEITAS.....	19
3.1 Receitas de capital x receitas correntes (PLOA 2018).....	19
3.1.1 Receitas correntes .....	21
3.1.2 Receitas de capital.....	24
3.3 Renúncia de receitas tributárias .....	29
4. DESPESAS .....	34
4.1 Despesas de capital x despesas correntes (PLOA 2018) .....	34
4.1.1 Despesas correntes .....	35
4.1.2 Despesas de capital.....	39
4.2 Evolução das despesas orçamentárias nas funções segurança pública, educação e saúde. ....	43
4.3 Evolução da despesa por fontes específicas de recurso .....	44
5. DESPESAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS .....	47



**BOLETIM INFORMATIVO Nº 12, DE 2017**

**PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL**

Boletim Informativo do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) do Estado de Pernambuco para o ano de 2018, encaminhado pelo Governador do Estado por meio da Mensagem nº 112/2017, de 5 de outubro de 2017.

A Consultoria Legislativa (Consuleg) da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (Alepe) apresenta neste boletim aspectos do PLOA 2018 relevantes para os parlamentares desta Casa.

**1 DADOS MACROECONÔMICOS**

A lei orçamentária anual é o mecanismo pelo qual o poder público revela o seu planejamento orçamentário para o ano subsequente. Ou seja, é o documento onde são estimadas as receitas e fixadas as despesas do Governo de Pernambuco para o exercício financeiro seguinte.

Depreende-se, desde já, que essa peça orçamentária está intrinsecamente ligada à situação econômica nacional e, também, local. Ora, o nível de atividade econômica influencia diretamente o potencial de arrecadação das receitas e, assim, a capacidade de gastos do ente público. Há que se notar, ainda, que as perspectivas dos gestores e as suas tomadas de decisões também dependem essencialmente do cenário econômico.

Portanto, precedente ao exame detalhado do PLOA 2018 do Governo de Pernambuco, cabe uma rápida análise sobre o quadro econômico que circunstanciou sua formulação.

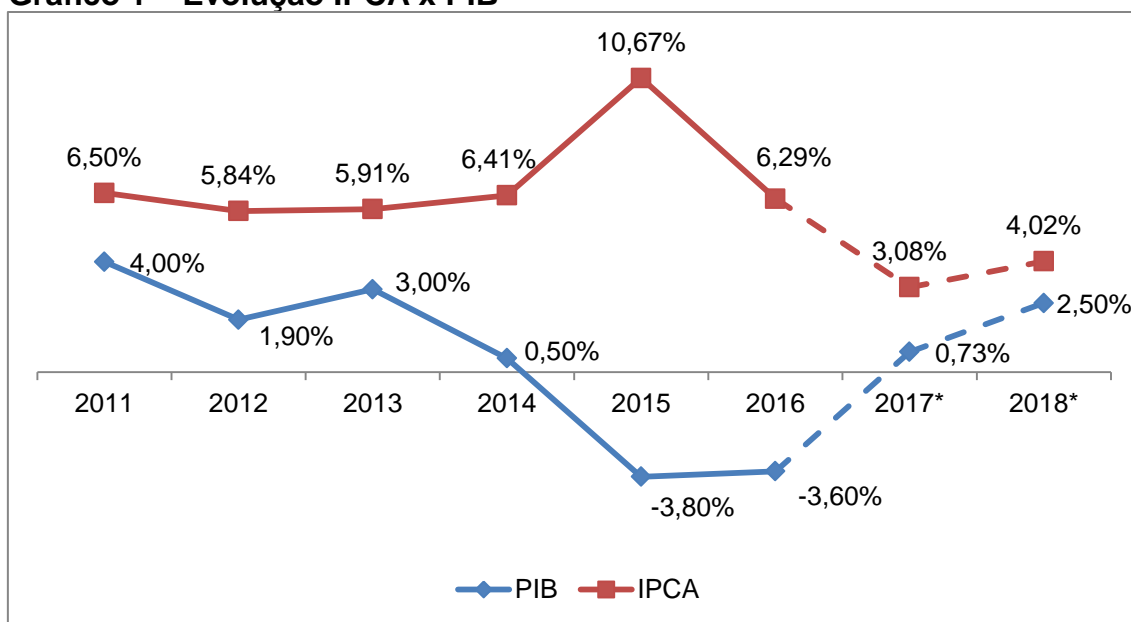
Após dois anos recentes extremamente negativos para a economia do Brasil, o país parece, finalmente, mostrar sinais de recuperação. Esse viés otimista, ainda que pequeno, pode ser vislumbrado nos dados do PLOA 2018, em comparação com



as leis orçamentárias anteriores que trouxeram seguidas deteriorações nos valores do orçamento público estadual.

O gráfico 1 demonstra a evolução da inflação (IPCA) e da atividade econômica nacional (PIB) e, entre 2011 e 2016, bem como as expectativas de mercado para 2017 e 2018.

**Gráfico 1 – Evolução IPCA x PIB**



Fonte: IBGE (2011 a 2016), Banco Central do Brasil (2017 e 2018).

\* Expectativas de mercado conforme o Relatório Focus de 27/10/2017.

Os anos de 2015 e 2016 respondem por uma das piores crises econômicas experimentadas pelo país, marcada por recessão profunda e inflação galopante, cenário conhecido por estagflação na teoria econômica. De acordo com o Comitê de Datação de Ciclos Econômicos da Fundação Getúlio Vargas (Codace/FGV), essa foi a recessão mais intensa já registrada<sup>1</sup>.

O ano de 2017, por sua vez, tem revertido a tendência negativa, com retomada do controle da inflação e com evolução positiva do PIB, ainda que numa escala bastante pequena. Registra-se que o crescimento de 1% do PIB no primeiro trimestre desse ano quebrou uma sequência de oito trimestres seguidos de retração do PIB, desde o 2º trimestre de 2014.

<sup>1</sup> Esse comitê iniciou a datação dos ciclos econômicos no início da década de 1980.



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

A expectativa para o exercício de 2018, tema do PLOA aqui analisado, evidencia uma consolidação da recuperação econômica. Espera-se que o crescimento seja maior que o apresentado nos quatro exercícios anteriores e que a inflação se encontre no valor mais próximo do centro da meta<sup>2</sup> em todo o período exposto.

Essa mudança reflete-se, também, na confiança dos agentes econômicos. O gráfico 2 traz a evolução do índice de confiança da indústria, elaborado pela FGV. Percebe-se que a indústria brasileira deixou o período de maior desconfiança para trás e tem mantido uma tendência de ganho de confiança desde então, encontrando-se, ao final de setembro de 2017, no maior nível desde o início de 2014.

**Gráfico 2 – Índice de Confiança da Indústria**



Fonte: Fundação Getúlio Vargas (FGV).

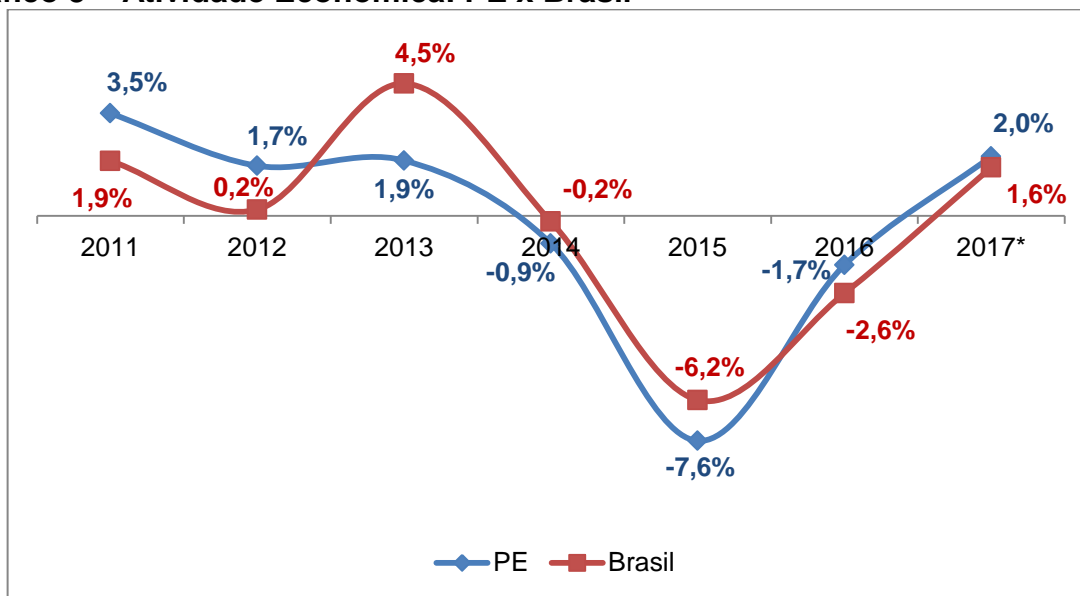
Importante frisar que o cenário econômico de Pernambuco não pode ser analisado fora do contexto nacional. É, pois, o governo central que traça as políticas macroeconômicas do país, afetando diretamente todos os entes federados, de forma que as economias regionais seguem de perto os indicadores nacionais.

<sup>2</sup> Desde 1999 o Brasil adota o regime de metas de inflação. Nesse regime, o objetivo do Governo Federal é manter a inflação o mais próximo possível do centro da meta, com certa margem de tolerância, para mais e para menos. Atualmente, a meta de inflação é de 4,5% ao ano, com limite mínimo de 3,0% e máximo de 6,0%.



O gráfico 3 traz, justamente, a comparação entre o nível de atividade econômica de Pernambuco e do Brasil, medida pelo Índice de Atividade Econômica do Banco Central. Observa-se que a economia estadual é bastante influenciada pelo comportamento nacional, com movimentos repetidamente na mesma direção.

**Gráfico 3 – Atividade Econômica: PE x Brasil**



Fonte: Banco Central do Brasil (BCB).

\* Comparação entre agosto de 2017 e agosto de 2016.

Percebe-se, então, que a grave crise que atingiu o país também trouxe sequelas para a economia de Pernambuco. Nessa esteira, o Governo de Pernambuco tem sofrido com o agravamento das finanças públicas, pois a redução da atividade econômica atinge diretamente a capacidade de arrecadação de receitas públicas, limitando o poder de atuação do Estado.

A LDO 2018, de Pernambuco, aponta que o arrefecimento da crise econômica experimentado no ano de 2017, até aqui, tem gerado “reflexos ainda inconstantes nas receitas públicas estaduais, exigindo a manutenção de grande esforço para garantia do equilíbrio fiscal”.

A tabela 1 traz o crescimento real médio das principais receitas de Pernambuco no período anterior à crise, durante a crise e no ano corrente. Destaca-se que tais valores já foram ajustados pela inflação, o que permite a comparação temporal.



**Tabela 1 – Evolução das principais receitas de PE**

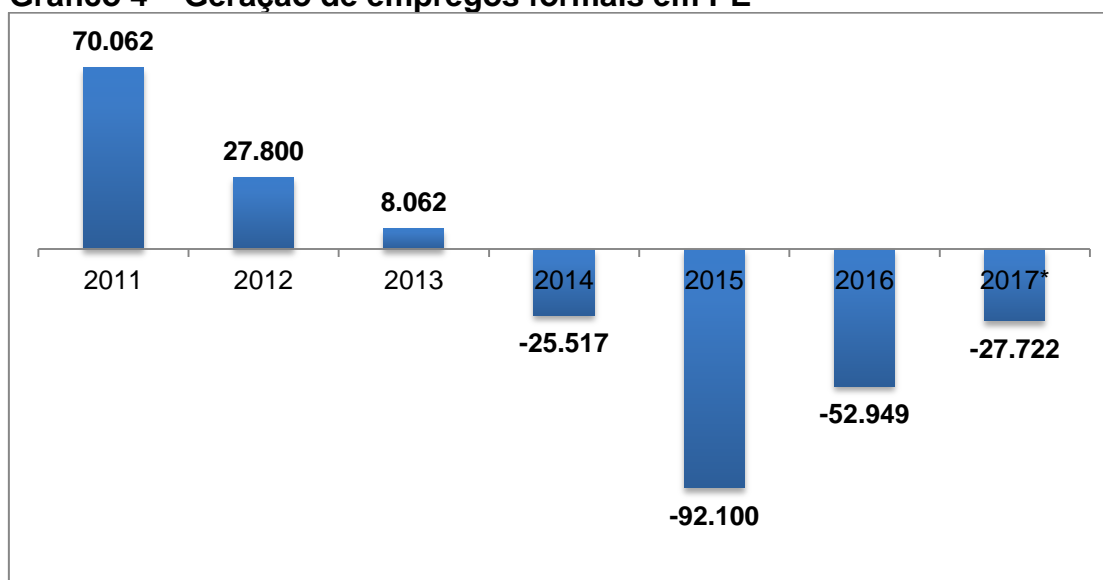
Receita	Média de crescimento (jan - ago)		
	2011 - 2013	2014 - 2016	2017
ICMS	6,0%	-3,2%	4,3%
FPE	6,5%	-2,9%	5,8%

Fonte: RREOs do 4º bimestre, 2010 – 2017.

Percebe-se uma retomada do crescimento dessas receitas, ainda que em patamar menor do que o registrado antes da crise. De acordo com o Poder Executivo, as receitas do ICMS têm exibido grande oscilação durante os meses, o que prejudica o planejamento orçamentário, apesar do crescimento apontado. O FPE, por outro lado, apresenta um comportamento menos errático.

Além das finanças públicas, a recessão impacta severamente a vida da população pernambucana. O gráfico 4 apresenta o saldo de geração de empregos formais por ano no estado. Registre-se que Pernambuco apresentou o quarto pior saldo de empregos perdidos no país, à frente apenas de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, estados com população muito superior.

**Gráfico 4 – Geração de empregos formais em PE**



Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência Social (TEM) – CAGED.

\* Saldo gerado até setembro de 2017.



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

A combinação entre a deterioração das finanças públicas e o aumento das necessidades da sociedade pernambucana gera um complexo desafio ao governo local. Pode-se esperar, de todo modo, que a retomada gradual do crescimento econômico nacional tenha repercussão positiva sobre a arrecadação pública, de forma que o poder público resgate um pouco do seu poder de atuação junto à população.

### **1.1 Política fiscal**

A Mensagem nº 112/2017, que acompanha o PLOA 2018, mantém o mesmo plano de ação da lei orçamentária anterior para o atingimento de suas metas fiscais. Nesse sentido, ela afirma que a atuação governamental deve prosseguir centrada na busca do equilíbrio das finanças estaduais, por meio de três linhas de atuação:

- a continuidade das ações que visam ampliar as receitas próprias sem aumento da carga tributária nominal;
- o aumento de recursos captados junto ao governo federal; e
- a otimização de despesas que permitam o redirecionamento dos recursos para a conclusão dos inúmeros empreendimentos em andamento no Estado.

A tabela 1 detalha as metas e os resultados fiscais do setor público estadual para o período de 2014 a 2018. Vale ressaltar que os resultados realizados ao final de cada exercício não correspondem, naturalmente, às previsões contidas nas respectivas leis orçamentárias, em decorrência das vicissitudes inerentes à execução orçamentária.





**Tabela 2 – Metas Fiscais**

Ano	Resultado Primário		Resultado Nominal	
	Meta*	Realizado	Meta	Realizado
2014	702.693.500	-2.060.529.000	2.496.171.900	1.122.097.000
2015	112.564.300	319.444.900	2.072.474.800	3.488.043.800
2016	68.746.500	777.413.100	998.042.000	-1.676.308.700
2017**	-253.372.700	468.994.000	732.169.330	-2.065.278.000
2018	-161.954.000	-	206.170.150	-

Fonte: LOAs 2014-2017, PLOA 2018 e RREOs do Governo de Pernambuco.

\* As metas de resultado primário costumam variar entre a LDO e a LOA de cada ano, devido a alterações nas receitas previstas. Foram utilizadas aqui as metas apontadas nas LOAs de cada ano, de forma a manter uma comparação coerente com o PLOA 2018.

\*\* Valor realizado até agosto de 2017.

Quanto à coerência das metas apontadas em leis orçamentárias pretéritas em relação àquilo que foi realizado de fato, destaca-se que Pernambuco só não atingiu ao proposto em dois momentos. Em 2014, o governo do estado apresentou um déficit primário considerável, enquanto estava previsto o maior superávit da série. Já em 2015, o déficit nominal foi quase 70% superior ao que havia sido traçado na lei orçamentária do exercício.

Percebe-se, ademais, que a meta de resultado primário apresentou uma melhora em relação ao previsto para o exercício de 2017, ainda que continue a representar um déficit. A própria LDO 2018 de Pernambuco lembra que a União também prevê um déficit primário e que a retomada do crescimento “está um pouco mais lenta que o originalmente previsto”.

A meta de resultado nominal, por sua vez, corresponde ao menor déficit nominal<sup>3</sup> previsto no orçamento anual em toda a série examinada. Demonstra-se, assim, que o governo do estado não espera uma grande expansão de sua dívida, apesar do déficit primário indicado para 2018. Esse indicativo liga-se à dificuldade de obtenção de novos empréstimos que a maioria dos estados tem enfrentado, por restrições do governo central<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> O Governo do Estado de Pernambuco utiliza como critério para o cálculo do resultado nominal a diferença entre o valor da dívida fiscal líquida de um exercício em relação ao exercício anterior. Dessa forma, um resultado positivo (negativo) representa um déficit (superávit) nominal.

<sup>4</sup> Essa limitação é resultante da renegociação das dívidas dos estados com o governo federal, na qual os governos locais ficaram sujeitos a diversas exigências para a obtenção de operações de crédito, incluindo a concessão de garantia pela União. A partir da instauração da crise econômica, a



## **2 VISÃO GERAL DO PLOA 2018**

O PLOA 2018, embora seja um projeto de lei em sentido estrito, possui uma conformação peculiar, inerente às leis orçamentárias, que é distinta do formato dos demais projetos de lei.

Em virtude disso, cabe esclarecer que, sob o aspecto metodológico, todos os valores apresentados por este boletim foram corrigidos pela inflação<sup>5</sup> acumulada até agosto de 2017, o que possibilita a comparação temporal entre eles.

Ou seja, o presente trabalho evidencia a evolução real dos diversos indicadores das gestões orçamentária e fiscal estaduais, já considerados os efeitos da inflação.

Ele inicia por uma parte puramente textual, que é constituída por 21 artigos que abordam desde a previsão de receita e a fixação de despesa do Estado de Pernambuco para o exercício financeiro de 2018 até detalhes operacionais orçamentários a serem efetuados no sistema corporativo do Estado, o e-Fisco.

Em seguida, são apresentados seis anexos especificando a receita estadual, a despesa por função e por órgão, as fontes de financiamento e os investimentos das empresas estaduais, por função e por empresa.

Na sequência, seguem os quadros demonstrativos da receita e da despesa, os demonstrativos orçamentários consolidados e, finalmente, os quadros dos créditos orçamentários da programação do orçamento fiscal e do orçamento de investimento das empresas estaduais.

O orçamento fiscal abrange os Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo poder público estadual. O orçamento de investimento, por sua vez, envolve empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto.

Ressalte-se que as entidades e órgãos de seguridade social do Estado não

---

Secretaria do Tesouro Nacional tem adotado postura bastante restritiva para a concessão de novas garantias.

<sup>5</sup> Foi utilizado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.



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

constituem orçamento próprio, sendo integrados ao orçamento fiscal. Dessa forma, o modelo estadual difere do federal, pois, neste último, a seguridade social consubstancia orçamento individualizado.

A legislação pertinente exige, ainda, que o projeto de lei orçamentária seja acompanhado de vários documentos e anexos, cujas informações podem ser encontradas, de certa forma, nos seguintes componentes do PLOA 2018:

**Tabela 3 – Documentos e anexos do projeto de lei orçamentária**

<b>Exigência</b>	<b>Fundamento legal</b>	<b>PLOA 2018</b>	<b>Página</b>
Sumário geral da receita por fontes.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 1º, I.	Anexo I – Resumo geral da receita	20
Sumário geral da despesa por funções do Governo.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 1º, I.	Anexo II - Demonstrativo da despesa segundo as categorias econômicas por função	21-22
Quadro demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 1º, II.	Demonstrativo da receita e da despesa segundo as categorias econômicas.	29-31
Quadro discriminativo da receita por fontes.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 1º, III.	Demonstrativo da receita por itens de categorias econômicas e por fontes de recursos.	52-59
Legislação da receita.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 1º, III.	Legislação da receita do Estado de Pernambuco.	127-134
Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 1º, IV.	Programação Anual de Trabalho dos Órgãos.	155-676
Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 2º, I.	Fundos especiais descritos na Especificação da receita por categorias econômicas e Demonstrativo da receita por itens de categorias econômicas e por fontes de recursos.	45-52
Quadros demonstrativos da despesa, na forma do Anexo 6 – Demonstração da despesa pelas funções segundo as categorias econômicas.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 2º, II.	Anexo II - Demonstrativo da despesa segundo as categorias econômicas por função e Anexo III - demonstrativo das despesas segundo as categorias econômicas por órgão.	22-24
Quadros demonstrativos da despesa, na forma do Anexo 7 – Demonstração da despesa pelas categorias econômicas segundo as funções.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 2º, II.	Anexo II - Demonstrativo da despesa segundo as categorias econômicas por função.	22-23
Quadros demonstrativos da despesa, na forma do Anexo 8 – Demonstração da despesa pelas unidades orçamentárias segundo as categorias econômicas.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 2º, II.	Demonstrativo da despesa por Poder, órgão, unidade orçamentária e categoria econômica.	110-114
Quadros demonstrativos da despesa, na forma do Anexo 9 – Demonstração da despesa pelas unidades orçamentárias segundo as funções.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 2º, II.	Programação anual de trabalho dos órgãos.	155-676
Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 2º, III.	Programação anual de trabalho dos órgãos.	155-676
Demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais.	Lei Complementar nº 101/2000, art. 5º, I.	Demonstrativo da compatibilização às metas de política fiscal.	623
Demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e	Constituição Federal de 1988, art. 165, § 6º e Lei Complementar nº 101/2000, art. 5º, II.	Demonstrativo da estimativa da renúncia e compensação da receita.	627



**Tabela 3 – Documentos e anexos do projeto de lei orçamentária**

<b>Exigência</b>	<b>Fundamento legal</b>	<b>PLOA 2018</b>	<b>Página</b>
creditícia.			
Medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.	Lei Complementar nº 101/2000, art. 5º, II.	Demonstrativo da estimativa da renúncia e compensação da receita.	627
Reserva de contingência destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.	Lei Complementar nº 101/2000, art. 5º, III.	Quadro dos créditos orçamentários relativos à reserva de contingência.	615-617

Fonte: PLOA 2018.

## **2.1 Estimativa da receita e fixação da despesa**

Em sua porção textual, o PLOA 2018 estima receita e fixa despesa no montante de R\$ 35,31 bilhões, sendo R\$ 33,96 bilhões relativos ao orçamento fiscal (96,19%) e R\$ 1,34 bilhão ao orçamento de investimento (3,81%).

**Tabela 4 – Estimativa de receita e fixação de despesa no PLOA 2018**

(R\$ 1,00)

<b>Orçamento 2018</b>	<b>Valor estimado</b>
Orçamento Fiscal	33.962.046.800
Orçamento de Investimento das Empresas Estatais	1.344.117.000
<b>Total</b>	<b>35.306.163.800</b>

Fonte: PLOA 2018, artigos 1º, 2º e 5º.

Esse montante supera em 3,88%, em termos reais, os R\$ 33,9 bilhões orçados para o exercício de 2017.

## **2.2 Evolução do orçamento de 2011 a 2018**

O comportamento histórico do orçamento estimado apresenta a seguinte conformação, considerando as deduções relativas ao Fundeb:

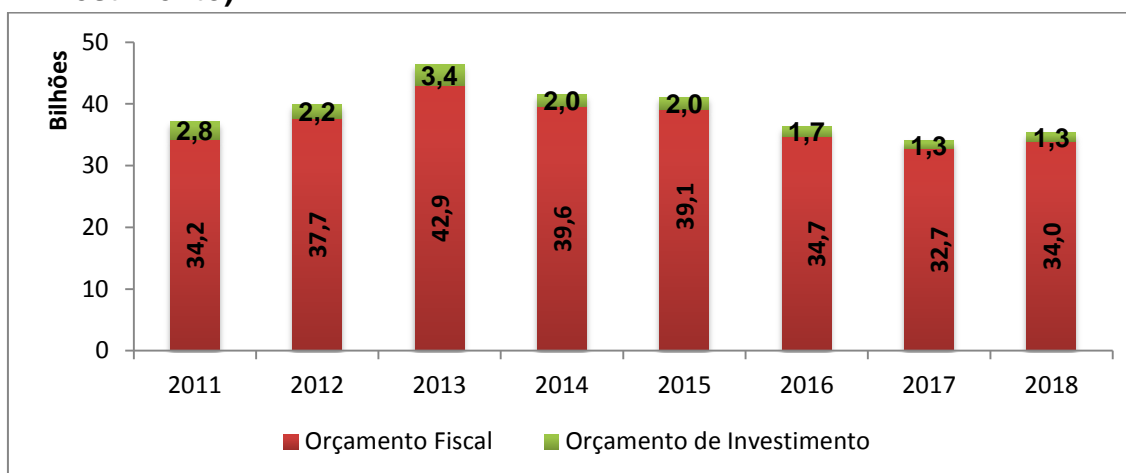


**Tabela 5 – Evolução do orçamento estimado de 2011 a 2018**

LOA/PLOA	Orçamento Fiscal (A)	Orçamento de Investimento das Estatais (B)	Total (A+B)	Evolução em relação ao ano anterior <sup>6</sup>
2011	34.249.581.792	2.821.668.788	37.071.250.579	12,7%
2012	37.660.142.476	2.226.855.498	39.886.997.974	7,6%
2013	42.934.892.723	3.371.610.457	46.306.503.180	16,1%
2014	39.550.307.016	1.979.300.547	41.529.607.564	-10,3%
2015	39.090.083.940	2.021.909.983	41.111.993.923	-1,0%
2016	34.658.857.304	1.716.020.432	36.374.877.736	-11,5%
2017	32.700.783.699	1.287.441.970	33.988.225.669	-6,6%
2018	33.962.046.800	1.344.117.000	35.306.163.800	3,9%

Fonte: LOAs 2011 a 2017 e PLOA 2018

**Gráfico 5 – Evolução do orçamento estimado (orçamento fiscal e de investimento).**



Fonte: LOAs 2011 a 2017 e PLOA 2018.

### 2.3 Orçamento fiscal

No tocante ao orçamento fiscal para 2018, a sua quantificação é calculada a partir do somatório da previsão de R\$ 35,32 bilhões de receitas correntes, deduzida de R\$ 3,52 bilhões a serem transferidos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), com os R\$ 2,16 bilhões de receitas de capital.

<sup>6</sup> Esse percentual de evolução refere-se à comparação com o valor total orçado no ano imediatamente anterior.



**Tabela 6 – Orçamento fiscal PLOA 2018**

(R\$ 1,00)

<b>Orçamento Fiscal</b>	<b>Valor estimado</b>
Receitas correntes	35.317.061.100
(-) Deduções (FUNDEB)	3.520.837.000
<b>Receitas correntes após deduções do FUNDEB</b>	<b>31.796.224.100</b>
(+) Receitas de capital	2.165.822.700
<b>Total</b>	<b>33.962.046.800</b>

Fonte: PLOA 2018, Anexo I – Resumo geral da receita.

O valor final é 3,86% maior do que os R\$ 32,7 bilhões estimados pelo orçamento fiscal de 2017, corrigidos pelos índices inflacionários. Isso representa aumento real de R\$ 1,26 bilhão.

## 2.4 Orçamento de investimento

As fontes de financiamento do orçamento de investimento das empresas provêm da arrecadação de receitas operacionais e não operacionais (R\$ 786,32 milhões), da captação de recursos para aumento do capital social (R\$ 419,70 milhões) e da realização de operações de crédito (R\$ 138,10 milhões).

**Tabela 7 – Orçamento de Investimento PLOA 2018**

(R\$ 1,00)

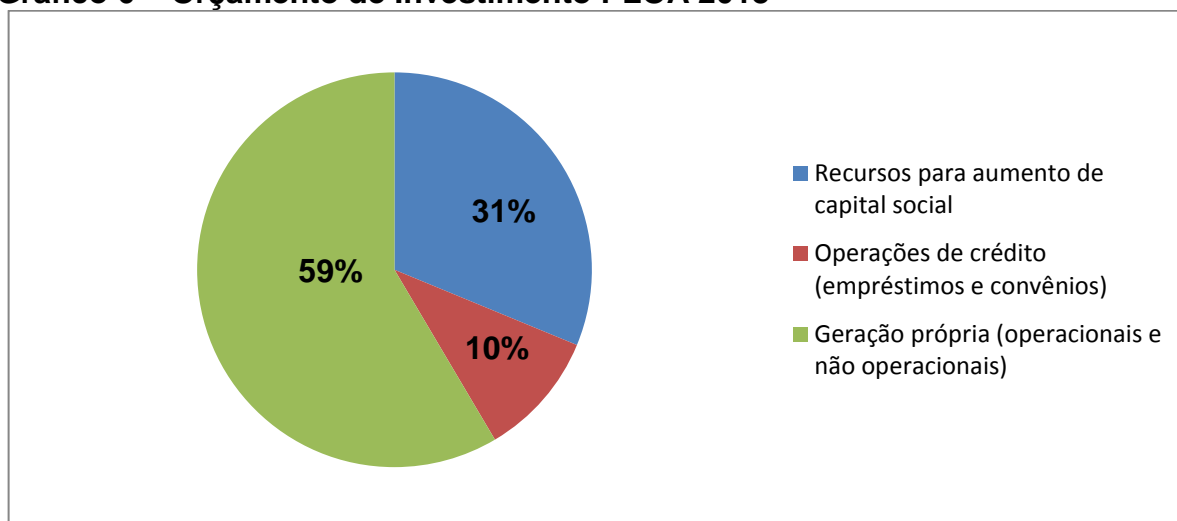
<b>Orçamento de Investimento</b>	<b>Valor estimado</b>
Geração própria (operacionais e não operacionais)	786.320.000
Recursos para aumento de capital social <sup>7</sup>	419.697.000
Operações de crédito (empréstimos e convênios)	138.100.000
<b>Total</b>	<b>1.344.117.000</b>

Fonte: PLOA 2018, artigo 6º e Anexo IV – Demonstrativo dos investimentos por fonte de financiamento.

<sup>7</sup> Os recursos para aumento de capital social são adiantamentos concedidos pelo acionista controlador para serem aplicados em investimentos de ampliação, modernização ou incremento da atividade empresarial.



**Gráfico 6 – Orçamento de Investimento PLOA 2018**



Fonte: PLOA 2018, artigo 6º e Anexo IV – Demonstrativo dos investimentos por fonte de financiamento.

O orçamento de investimento das empresas estaduais em 2018 teve um acréscimo de 3,9%, em relação à LOA 2017. Ou seja, em termos reais, houve um acréscimo de R\$ 56,67 milhões na dotação à disposição das empresas estaduais.

As empresas englobadas pelo orçamento de investimento são: Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros – Suape, Companhia Editora de Pernambuco – Cepe, Laboratório Farmacêutico do Estado de Pernambuco Governador Miguel Arraes S/A – Lafepe, Companhia Pernambucana de Saneamento – Compesa, Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco S/A – AD/Diper, Companhia Pernambucana de Gás – Copergás, Porto do Recife S/A, Companhia de Trens Metropolitanos de Pernambuco – Copertrens e Agência de Fomento do Estado de Pernambuco S/A - Agefepe.

## **2.5 Receita corrente líquida**

A receita corrente líquida (RCL), importante parâmetro utilizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi estimada em R\$ 21,89 bilhões. Esse valor é superior em 3,16% à estimativa do exercício corrente, que é de R\$ 21,22 bilhões. A tabela abaixo demonstra essa evolução.

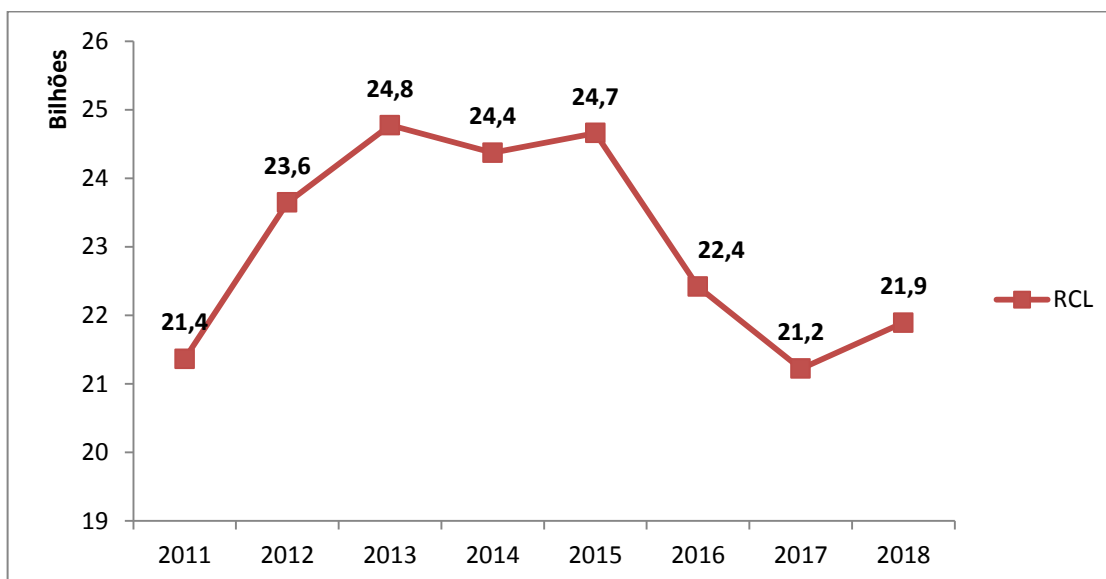


**Tabela 8 – Evolução da RCL estimada na LOA - 2012 a 2018.**

LOA/PLOA	RCL	Evolução em relação ao ano anterior
2011	21.363.528	-
2012	23.644.232	10,7%
2013	24.772.650	4,8%
2014	24.372.369	-1,6%
2015	24.657.852	1,2%
2016	22.415.811	-9,1%
2017	21.220.629	-5,3%
2018	21.891.135	3,2%

Fonte: LOAs 2011 a 2017 e PLOA 2018

**Gráfico 7 – Evolução da RCL estimada na LOA 2012 a 2018.**



Fonte: LOAs 2011 a 2017 e PLOA 2018.

## 2.6 Reserva de contingência

A evolução histórica da reserva de contingência, cuja finalidade é o atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, é apresentada a seguir:



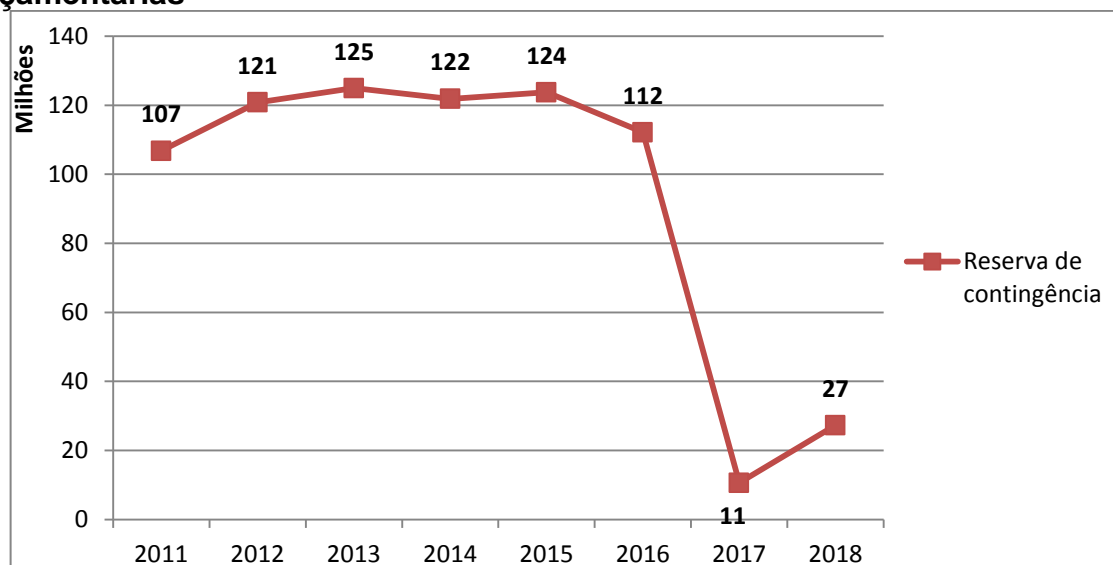


Tabela 9 – Evolução da reserva de contingência – 2011 a 2018.

LOA/PLOA	Valores orçados	Evolução em relação ao anterior
2011	106.803.021	-
2012	120.841.761	13,1%
2013	124.946.947	3,4%
2014	121.861.922	-2,5%
2015	123.738.161	1,5%
2016	112.164.813	-9,4%
2017	10.610.348	-90,5%
2018	27.291.600	157,2%

Fonte: LOAs 2011 a 2017 e PLOA 2018.

Gráfico 8 – Evolução da reserva de contingência consignado nas peças orçamentárias



Fonte: LOAs 2011 a 2017 e PLOA 2018.

Comparada à receita corrente líquida, a reserva de contingência fixada pelo PLOA 2018 corresponde a uma fração de 0,12%. Essa queda observada nas peças orçamentárias de 2017 e 2018 se deu por meio da autorização presente na LDO, referente a esses anos, que passou a fixar a reserva de contingência em até 0,5% da RCL. No entanto, a LDO dos períodos anteriores definia que a mesma reserva seria correspondente a 0,5% da RCL prevista para o corrente ano, não admitindo percentuais menores, como ocorreu desta vez.



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

Por fim, pode-se concluir que a redução da reserva de contingência observada no gráfico 8 indica que essa mudança de entendimento presente na LDO referente aos exercícios de 2017 e 2018 reflete uma maior flexibilidade do orçamento.

## **2.7 Autorização para abertura de créditos suplementares e realização de operações de crédito**

O PLOA 2018 também trata de abertura de créditos suplementares e de contratação de operações de crédito, valendo-se da autorização constitucional que ressalta tal possibilidade. O art. 10 do PLOA autoriza essas operações e fixa seus limites, que podem ser sintetizados da seguinte forma:

**Tabela 10 – Limites de créditos suplementares e operações de créditos**

<b>Operação</b>	<b>Previsão legal</b>	<b>Limite</b>	<b>Valor</b>
Operações de crédito por antecipação de receita relativamente ao Orçamento Fiscal.	PLOA 2017, art. 10, I.	Até 15% da receita corrente estimada (R\$ 35.317.061.100)	Até R\$ 5.297.559.165,00
Operações de crédito da dívida fundada.	PLOA 2017, art. 10, II.	Até R\$ 1.252.452.000	Até R\$ 1.252.452.000 (esse limite poderá ser ultrapassado, no montante que for autorizado por leis específicas de contratação de operações financiadas por esse tipo de receita).
Abertura de créditos suplementares com a finalidade de atender a insuficiências de dotações constantes do orçamento fiscal, do orçamento de investimento das Empresas e de créditos adicionais, na forma do que dispõem os arts. 7º e 40 a 43, da Lei Federal nº 4.320, de 1964, e os arts. 34 a 39, da Lei nº 16.148, de 2017, <u>através de decreto do Poder Executivo, para alterações ou inclusões de grupos de despesa e categorias econômicas, de ações,</u>	PLOA 2017, art. 10, IV.	Até 20% do total da despesa fixada (R\$ 33.962.046.800 no orçamento fiscal e R\$ 1.256.531.300 no orçamento de investimento)	Até R\$ 6.792.409.360 no orçamento fiscal e R\$ 268.823.400 no orçamento de investimento.
Abertura de créditos suplementares, com a finalidade de suprir déficit e cobrir necessidades operacionais de Fundos, Fundações e Empresas, à conta de repasse de recursos do Orçamento Fiscal, não onerando, o montante destas suplementações, o limite autorizado no presente inciso, quando financiado por recursos de convênios e operações de crédito não previstos e aqueles celebrados, reativados ou alterados, e não incluídos nas previsões orçamentárias.	PLOA 2017, art. 10, V.	Até 20% da despesa fixada para os Fundos, Fundações e Empresas, respeitado o limite geral do item anterior.	Até R\$ 6.792.409.360 no orçamento fiscal e R\$ 268.823.400 no orçamento de investimento (limite geral do item anterior).
Abertura de créditos suplementares relativos a despesas financiadas por valores de convênios e operações de crédito não previstos, especificamente aqueles celebrados, reativados ou alterados e não incluídos nas previsões orçamentárias, não onerando, o montante destas suplementações, o limite autorizado no inciso IV.	PLOA 2017, art. 10, VI.	-	-

Fonte: PLOA 2018, art. 10.



### **3 RECEITAS**

#### **3.1 Receitas de capital x receitas correntes (PLOA 2018)**

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, 7ª Edição<sup>8</sup>, define as receitas orçamentárias como disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício e que aumentam o saldo financeiro da instituição. Na sequência, o manual reflete que as receitas são instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas. Ou seja, as receitas orçamentárias são fontes de recursos utilizadas pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade.

As receitas orçamentárias são divididas em duas categorias econômicas: receitas correntes e receitas de capital.

As receitas correntes, nos termos do Manual Técnico de Orçamento<sup>9</sup> 2018 – MTO 2018, são arrecadadas dentro do exercício, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, em geral com efeito positivo sobre o Patrimônio Líquido, e constituem instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações correspondentes às ações públicas.

Nos termos da Lei nº 4.320/1964, classificam-se como correntes as receitas provenientes de tributos, de contribuições, da exploração do patrimônio estatal, dentre outros.

Já as receitas de capital são definidas no MTO 2018 como aquelas que aumentam as disponibilidades financeiras do Estado. Porém, de forma diversa das receitas correntes, as receitas de capital não provocam efeito sobre o patrimônio líquido. A Lei nº 4.320/1964 enuncia que as receitas de capital são as provenientes de realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas, conversão, em espécie, de bens e direitos, dentre outros.

Inicialmente, cumpre destacar que todos os valores a serem apresentados foram corrigidos pelo IPCA até o mês de agosto de 2017.

---

<sup>8</sup> BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 7ª Edição. Brasília, 2017.

<sup>9</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento – MTO. Edição 2018. Brasília, 2017.



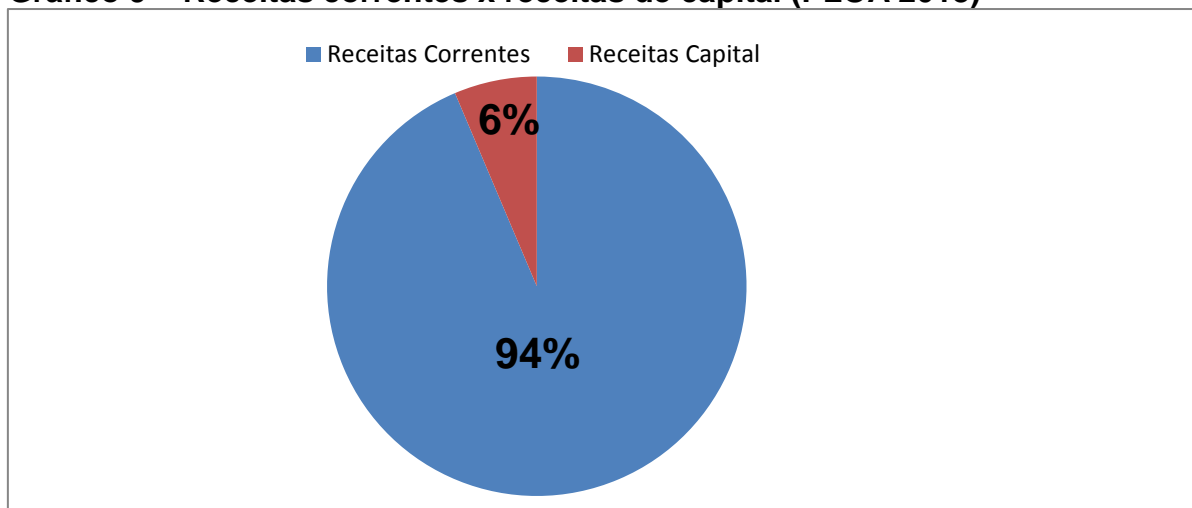
O primeiro dado fundamental para análise é a proporção entre as receitas correntes<sup>10</sup> e as receitas de capital no PLOA 2018. Abaixo segue tabela e gráfico com esses dados, deduzidos os valores do Fundeb da receita corrente:

**Tabela 11 – Valores orçados receitas de capital e receitas correntes - PLOA 2018**

Receitas correntes	31.796.224.100,00
Receitas de capital	2.165.822.700,00
Total receitas	33.962.048.818,00

Fonte: PLOA 2018.

**Gráfico 9 – Receitas correntes x receitas de capital (PLOA 2018)**



Fonte: PLOA 2018. Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2017.

O gráfico 9 indica a grande dificuldade enfrentada pelo Governo de Pernambuco na obtenção de receitas de capital, especialmente operações de crédito e transferências de capital. Esse tema será destrinchado adiante, no presente capítulo.

<sup>10</sup> Alguns valores referentes ao Fundeb encontram-se deduzidos do valor presente na tabela nº 11, referente às receitas correntes, conforme discriminado no quadro de especificação da receita por categorias econômicas no PLOA 2018 (págs 50 e 51).



Efetuada essa primeira análise panorâmica, cumpre refletir acerca de cada uma das categorias econômicas e seu comportamento em série histórica e no presente PLOA.

### 3.1.1 Receitas correntes

Inicialmente, apresentam-se os valores orçados das receitas correntes, com deduções nas peças orçamentárias referentes aos períodos de 2011 a 2018, conforme tabela e gráfico abaixo:

**Tabela 12 – Valores orçados das receitas correntes 2011 a 2018**

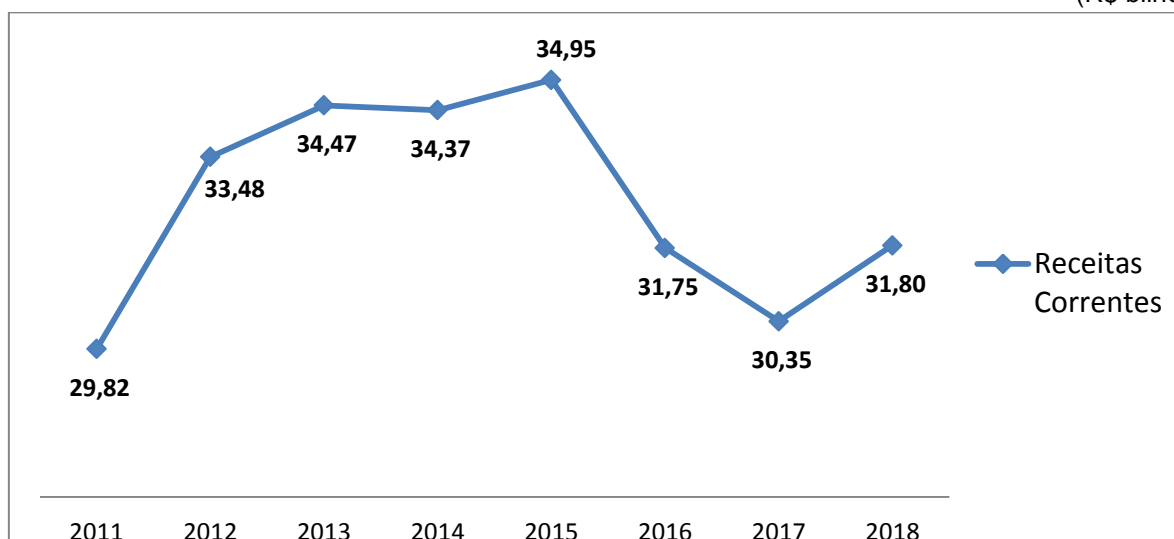
(R\$ 1,00)

Anos	Valor orçado - receitas correntes
2011	29.820.368.847,92
2012	33.483.411.913,14
2013	34.466.451.880,98
2014	34.373.710.344,88
2015	34.949.857.477,71
2016	31.745.719.590,68
2017	30.348.436.731,54
2018	31.796.224.100,00

Fonte: Tabela elaborada pelos autores, a partir de dados extraídos do PLOA 2018 e LOAs 2011 a 2017.

**Gráfico 10 – Evolução valores orçados receitas correntes 2011 a 2018**

(R\$ bilhões)



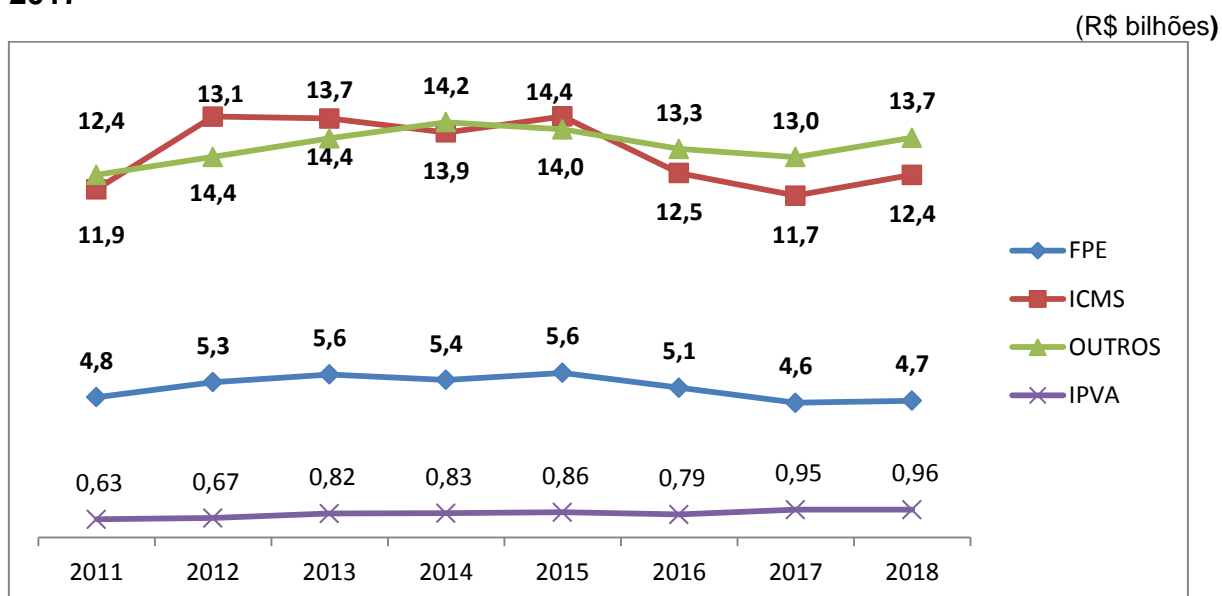
Fonte: PLOA 2018 e LOAs 2011 a 2017.



A flutuação do montante de receita corrente reflete o cenário econômico, de sorte que, em 2018, volta-se a estimar uma receita ordinária superior, em termos reais, ao ano anterior, de cerca de 4,8%.

Outro ponto relevante é analisar o comportamento das principais receitas estaduais, notadamente as tributárias e de transferências do Fundo de Participação dos Estados (FPE):

**Gráfico 11 – Previsão orçamentária de receitas correntes estaduais de 2011 a 2017**



Fonte: PLOA 2018 e LOAs 2011 a 2017.

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), é a principal fonte de arrecadação do Estado de Pernambuco. Após dois anos sucessivos de queda na previsão desses recursos, observa-se que o valor orçado para o ano de 2018 é superior na ordem de 6,1% com relação a estimativa para o exercício 2017. No entanto, apesar dessa tendência de recuperação, em termos reais, o valor orçado não equivale ao previsto para o exercício de 2016.

Um dos aspectos que contribuem para essa melhora é a previsão da instituição de Programas Especiais de Recuperação de Créditos Tributários, além da expectativa de retomada gradual do crescimento da economia, conforme analisado no capítulo referente aos dados macroeconômicos.



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

O Fundo de Participação dos Estados (FPE) no PLOA 2018 também reverte a tendência de queda apresentada nos anos de 2016 e 2017; no entanto, esse crescimento proporcional é tímido, na ordem de 1,6% com relação à LOA 2017.

Cabe ressaltar que esse valor é inferior em aproximadamente R\$ 954 milhões ao pico da série histórica registrado na previsão orçamentária para o exercício de 2015. Essa queda reflete a grave crise fiscal e econômica nacional.

O Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) prevê no PLOA 2018 um baixo crescimento, na ordem de 0,2%, em comparação com os valores previstos para o exercício de 2017. Esse dado é relevante, uma vez que, na previsão para o exercício de 2016, foi consignada uma queda acentuada nessas receitas. No entanto, os anos de 2017 e 2018 já demonstram que o Estado adotou medidas para recuperação da arrecadação desse imposto. Destaca-se que um dos fatores para essa recuperação foram os novos valores estipulados por meio da Lei nº 15.603/2015.

Por fim, as demais receitas correntes no PLOA 2018 revertem as quedas sucessivas apresentadas desde a LOA 2016 e registram um aumento significativo na ordem de 5,1%.

Finalizando a presente análise das receitas correntes, apresentam-se tabela e gráfico com as principais origens de receita corrente e sua proporção dentro do PLOA referente ao exercício financeiro de 2018. Ressalte-se que os valores apresentados não sofreram deduções da receita corrente.

**Tabela 13 – Divisão da receita (Origens de receita – valores orçados - PLOA 2018)**

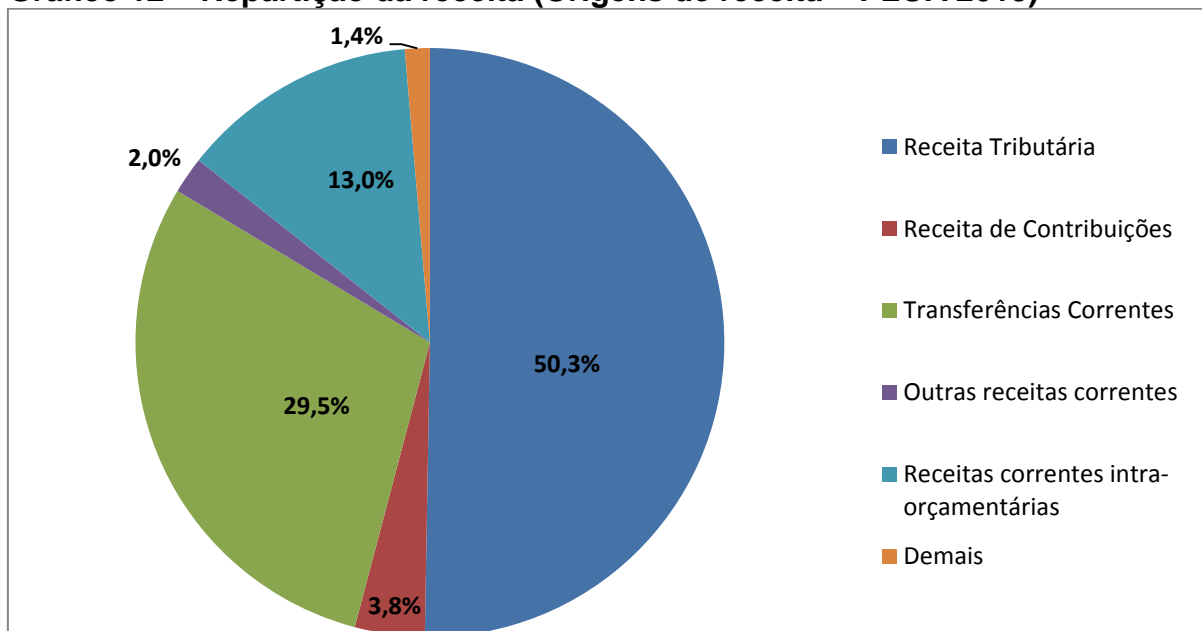
(R\$ 1,00)

<b>Origem de recursos</b>	<b>Valores</b>
Receita Tributária	17.756.103.000
Receita de Contribuições	1.354.068.000
Receita Patrimonial	352.060.500
Receita Agropecuária	1.840.000
Receita Industrial	1.031.000
Receita de Serviços	126.900.000
Transferências Correntes	10.416.621.500
Outras receitas correntes	712.695.200
Receitas correntes - oper. intra-orçamentárias	4.595.741.900

Fonte: PLOA 2018



Gráfico 12 – Repartição da receita (Origens de receita – PLOA 2018)



Fonte: PLOA 2018.

### 3.1.2 Receitas de capital

Inicialmente, apresentam-se os valores orçados das receitas de capital nas peças orçamentárias referentes aos períodos de 2011 a 2018, conforme tabela e gráfico a seguir:

Tabela 14 – Valores orçados receitas de capital 2011 a 2018

(R\$ 1,00)

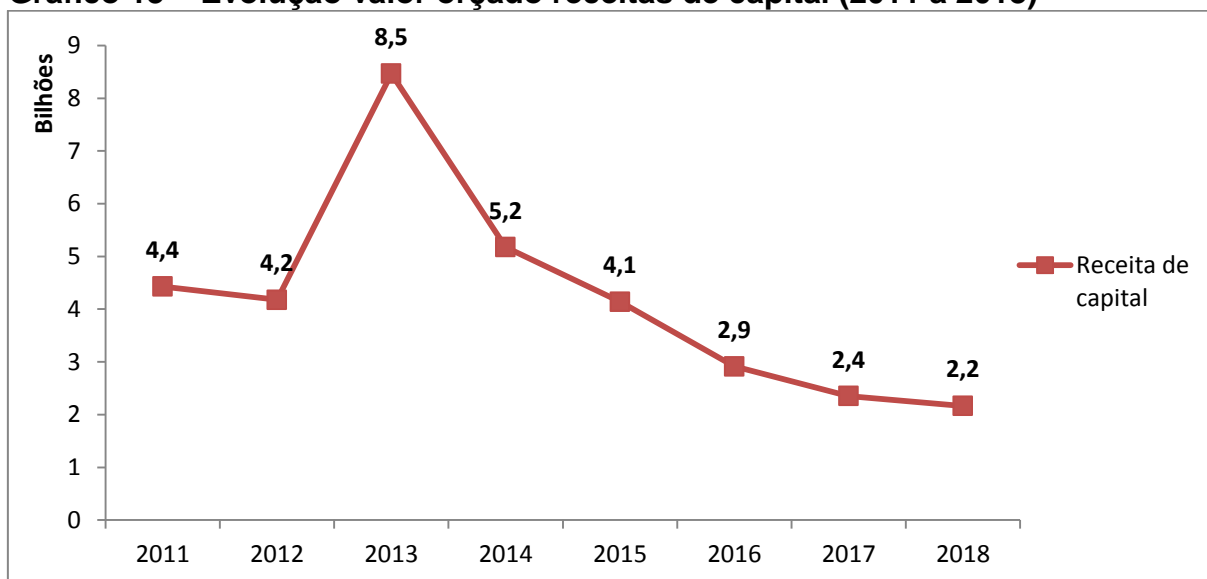
Anos	Valores orçados receitas de capital
2011	4.429.212.94
2012	4.176.730.563
2013	8.468.440.842
2014	5.176.596.672
2015	4.140.226.463
2016	2.913.137.714
2017	2.352.346.968
2018	2.165.822.700

Fonte: LOAs 2011 a 2017 e PLOA 2018





**Gráfico 13 – Evolução valor orçado receitas de capital (2011 a 2018)**



Fonte: LOAs 2011 a 2017 e PLOA 2018.

A tabela 14 e o gráfico 13 apontam que a previsão de receitas de capital para o ano de 2018 experimentou uma redução de 7,9% com relação a 2017, o menor valor da série histórica analisada. Esse gráfico também demonstra que as receitas de capital experimentam quedas sistemáticas desde 2013, sendo que a previsão para o ano de 2018 é 74% menor que o montante previsto para o exercício de 2013.

As receitas de capital financiam os gastos com investimento de qualquer ente governamental, ou seja, a peça orçamentária demonstra a baixa capacidade de investimento que o Estado terá para o exercício de 2018. O principal fator para essa queda de receitas de capital nos últimos anos tem sido a grande dificuldade de obtenção de autorização junto ao Governo Federal para operações de crédito, em face da política econômica configurada nos últimos anos.

Outro ponto relevante para o diagnóstico das receitas de capital diz respeito à evolução dos valores orçados das origens da receita de capital. Antes de adentrar na análise das previsões iniciais, cabe conceituar cada uma dessas origens.

As origens da receita de capital consignadas na peça orçamentária são: operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital.

O MTO 2018 define operação de crédito como ingressos financeiros oriundos da colocação de títulos públicos ou da contratação de empréstimos junto a entidades



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

públicas ou privadas, internas ou externas. Já alienação de bens é entendida como ingressos financeiros provenientes da alienação de bens móveis, imóveis ou intangíveis de propriedade do ente público.

Na sequência, o MTO descreve amortização de empréstimos como ingressos financeiros provenientes da amortização de financiamentos ou empréstimos que o ente público haja previamente concedido. Transferências de capital definem-se como recursos financeiro recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas com investimentos ou inversões financeiras, independentemente de contraprestação direta a quem efetuou essa transferência.

Por fim, conceituam-se outras receitas de capital os ingressos cujas características não permitam o enquadramento nas demais classificações da receita de capital.

A seguir, apresenta-se tabela com a evolução das origens das receitas de capital nas peças orçamentárias referentes ao exercício de 2011 e 2018, bem como gráfico referente às duas principais origens das receitas de capital.

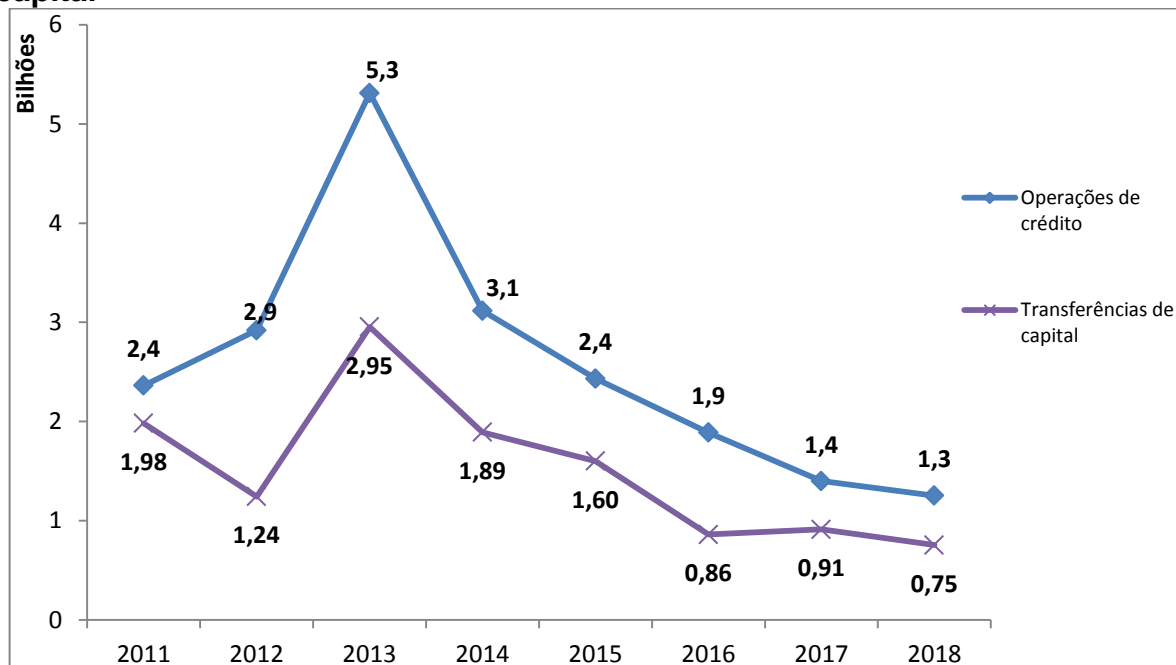
**Tabela 15 – Evolução das origens da receita de capital ( 2011 a 2018)**

Origens de receita de capital	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Operações de crédito	2.362.796.567	2.919.215.468	5.311.223.584	3.116.233.201	2.433.182.098	1.888.671.433	1.400.318.463	1.252.452.000
Alienação de bens	0	37.229	0	0	2.323.528	243.398	6.454.980	10.885.000
Amortização de empréstimos	203.676	219.011	186.549	90.134	0	0	1.249.090	1.835.000
Transferências de capital	1.982.005.325	1.242.626.159	2.953.225.204	1.892.414.834	1.600.975.414	861.051.022	912.920.444	753.662.400
Outras receitas de capital	84.207.375	14.632.697	96.028.531	61.202.602	15.695.924	15.140.946	153.690	129.988.300

Fonte: LOAs 2011 a 2017 e PLOA 2018



Gráfico 14 – Evolução das origens operações de crédito e transferências de capital



Fonte: LOAs 2011 a 2017 e PLOA 2018

Cumpramos agora analisar o comportamento das duas principais origens de receita de capital (transferências de capital e operações de crédito).

No que se refere às operações de crédito nos últimos anos, Pernambuco tem experimentado quedas substanciais ano após ano. O gráfico demonstra que a previsão orçamentária vem sofrendo perdas desde 2014. O valor previsto para o exercício de 2018 é o menor da série histórica, sendo inferior na ordem de 10,56% com relação a 2017.

O quadro negativo das receitas de capital se estende também às transferências de convênios de capital que vêm sofrendo decréscimos sucessivos desde a previsão para o exercício de 2014. Ressalte-se que o valor previsto para o exercício de 2018 é o menor da série histórica. A previsão no PLOA 2018 das transferências de convênios de capital é inferior na ordem de 17,44% com relação ao exercício de 2017.

Já quanto às demais origens de receita de capital, observa-se que a alienação de bens, outras receitas de capital e amortização de empréstimos

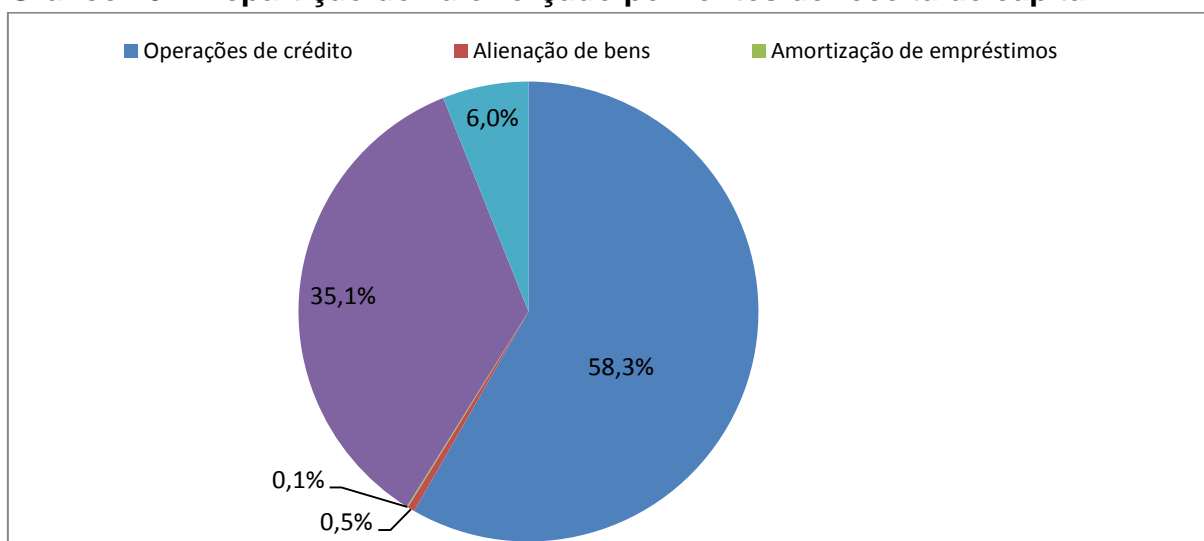


apresentam o maior valor previsto na série histórica analisada, com destaque para o incremento de outras receitas de capital na ordem de R\$ 129.834.610.

Diante do quadro de grandes dificuldades na arrecadação das duas principais origens de receita, verifica-se um esforço na busca de receitas alternativas. No entanto, a proporção dessas outras origens ainda é baixa, na ordem de 6,59%. Porém na LOA referente a 2017 essas mesmas origens significavam 0,33% do total de receitas de capital.

Finalizando a presente análise das receitas de capital, apresenta-se gráfico com as principais origens de receita e sua proporção dentro do PLOA referente ao exercício financeiro de 2018.

**Gráfico 15 – Repartição do valor orçado por fontes de receita de capital**



Fonte: PLOA 2018

O valor orçado por fontes de receita de capital demonstra que as duas principais fontes (operações de crédito e transferências de capital) são responsáveis por quase todo o montante a ser aplicado. Além disso, há um significativo crescimento na participação das outras receitas de capital no orçamento para o exercício de 2018.



### **3.3 Renúncia de receitas tributárias**

A Constituição Federal exige que o projeto de lei orçamentária seja acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (artigo 165, § 6º).

Em síntese, o dispositivo constitucional requer a demonstração do efeito das várias modalidades de renúncia de receita pública, benefício que também é regulado pelo Capítulo III, Seção II, da LRF.

Embora a Constituição Estadual não veicule preceito semelhante, a norma federal tem aplicação na esfera estadual, com as devidas adaptações.

A própria LRF corrobora esse entendimento, ao determinar que o projeto de lei orçamentária anual seja acompanhado do demonstrativo exigido pela Constituição Federal, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado (artigo 5º, inciso II).

No caso do PLOA 2018, a matéria é abordada com mais informações em relação aos anos anteriores, dessa vez discriminando o valor global de renúncias de receita de ICMS por programa de benefícios fiscais e por região. Não há, porém, demonstrativo do montante de renúncias em relação a outros tributos estaduais.

O demonstrativo da renúncia fiscal apresenta para 2018 uma estimativa de renúncia da ordem de R\$ 1,98bilhão. Isso representa cerca de 12% dos R\$ 16,6 bilhões do ICMS potencial, conceito que contemplaria a arrecadação total do referido imposto caso não fossem concedidos os benefícios fiscais relacionados.

**Tabela 16 – Estimativa da Renúncia e Compensação da Receita em 2018**

(R\$ 1,00)

<b>ICMS Potencial (A)</b>	<b>Estimativa da Renúncia Fiscal (B)</b>	<b>ICMS Estimado (A - B)</b>
16.619.461.700	1.982.180.700	14.637.281.000

Fonte: PLOA 2018.



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

Frise-se que do ano de 2013 até 2016 as leis orçamentárias anuais apenas apresentavam o montante acrescido de estimativa de receitas em relação ao ano anterior, segundo informação constante na LDO dos respectivos anos.

Dessa forma, o valor de ICMS total estimado nesse intervalo de tempo foi obtido por meio do somatório do valor apresentado com o montante estimado do ano anterior.

A partir de 2017, a lei orçamentária voltou a apresentar o montante total estimado para o exercício de referência.

**Tabela 17 – Estimativa da Renúncia e Compensação da Receita de 2012 a 2018**  
(R\$ milhares)

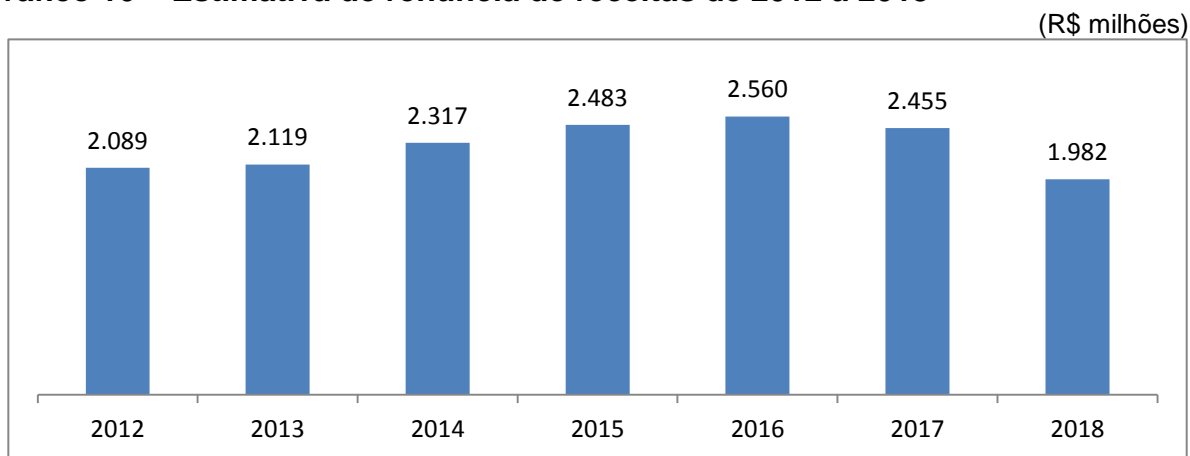
	ICMS POTENCIAL (A)	ESTIMATIVA DA RENÚNCIA FISCAL (B)	ICMS ESTIMADO (A-B)	% Potencial/Estimado
LOA-2012	18.831.602	2.089.343,19	16.742.258,43	11,09%
LOA-2013	18.741.838	2.118.951,00	16.622.886,50	11,31%
LOA-2014	18.400.463	2.317.245,12	16.083.217,69	12,59%
LOA-2015	19.183.437	2.482.737,43	16.700.699,84	12,94%
LOA-2016	17.045.979	2.559.628,53	14.486.350,72	15,02%
LOA-2017	16.237.123	2.455.062,60	13.782.060,28	15,12%
PLOA-2018	16.619.462	1.982.180,70	14.637.281,00	11,93%

Fonte: LOAs 2012 a 2017 e PLOA 2018. Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2017

Observa-se que o montante estimado de renúncia de receita permanece aproximadamente nos mesmos valores, na faixa de 11% a 15%, sendo que seus valores absolutos variam de acordo com a configuração econômica. Fica evidenciada uma queda na LOA 2016, tendo em vista a crise que afetou o Estado de Pernambuco.



**Gráfico 16 – Estimativa de renúncia de receitas de 2012 a 2018**



Fonte: LOAs 2012 a 2017 e PLOA 2018. Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2017.

Uma inovação notável na LOA 2018 foi o maior detalhamento da estimativa da receita tendo em vista a espécie de benefício fiscal concedida e a região onde o incentivo fiscal é aplicado.

Embora a discriminação não seja tão grande como a de outros entes federativos (tais como Distrito Federal e Rio de Janeiro), já é uma melhoria considerável em relação aos anos anteriores:



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

**Tabela 18 – Demonstrativo Regionalizado da Estimativa de Receita**

(R\$ 1,00)

TRIBUTO	MODALIDADE	SETORES / PROGRAMAS / BENEFICIÁRIOS	MESOR-REGIÃO	RENÚNCIA DE RECEITA PREVISTA	COMPENSAÇÃO
ICMS	Crédito presumido e redução de base de cálculo	Atividade Portuária / Peap	RMR	44.340.730	Instituição de Programas Especiais de Recuperação de Créditos Tributários - Perc
			MATA	7.607.590	
			AGRESTE	349.480	
			SERTÃO	-	
			SÃO FRANCISCO	-	
			<b>TOTAL</b>	<b>52.297.800</b>	
	Crédito presumido e diferimento	Setor Industrial de Calçados / Procalçado	RMR	1.605.270	
			MATA	2.161.510	
			AGRESTE	128.590	
			SERTÃO	0	
			SÃO FRANCISCO	511.820	
			<b>TOTAL</b>	<b>4.407.190</b>	
	Crédito presumido, diferimento e aproveitamento do saldo credor	Setor Automotivo / Prodeauto	RMR	3.276.210	
			MATA	23.865.940	
			AGRESTE	31.730	
			SERTÃO	0	
			SÃO FRANCISCO	0	
			<b>TOTAL</b>	<b>27.173.880</b>	
	Crédito presumido e diferimento	Setores Industrial e Comercial Atacadista / Prodepe	RMR	1.451.957.830	
			MATA	217.862.370	
			AGRESTE	181.106.390	
			SERTÃO	25.408.600	
			SÃO FRANCISCO	21.963.940	
			<b>TOTAL</b>	<b>1.898.301.830<sup>11</sup></b>	
<b>TOTAL</b>				<b>1.982.180.700</b>	

Fonte: PLOA 2018.

Da análise da tabela, é possível perceber que a quase totalidade dos benefícios fiscais são concedidos pelo Programa de Desenvolvimento do Estado de

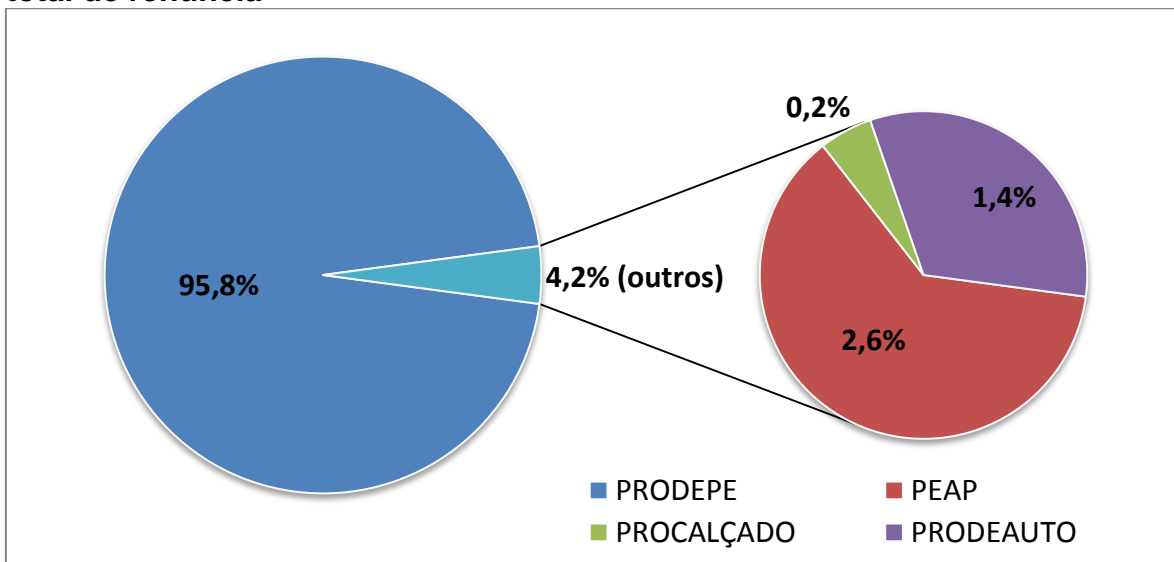
<sup>11</sup> Somando-se os valores, das regiões do Prodepe, o valor obtido é 1.898.299.130, diferindo em R\$ 2.700 do valor apresentado de 1.898.301.830, o que evidencia um pequeno equívoco.





Pernambuco (Prodepe), voltado essencialmente para estímulo ao setor industrial e comercial atacadista.

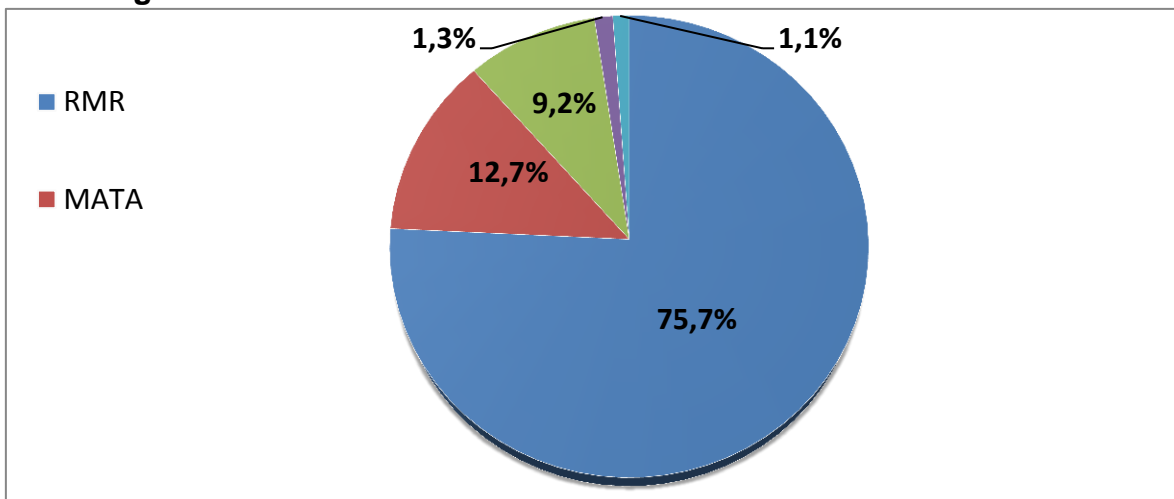
**Gráfico 17 - Participação dos diferentes tipos de incentivos fiscais no valor total de renúncia**



Fonte: PLOA 2018.

Além disso, também é possível verificar que a mesorregião onde há mais incidência dos incentivos fiscais, dado o volume de empreendimentos na localidade, é a Região Metropolitana do Recife.

**Gráfico 18 - Participação dos diferentes tipos de incentivos fiscais nas mesorregiões**



Fonte: PLOA 2018.



Frise-se que, segundo o Decreto Estadual nº 21.959/1999, que regulamenta o Prodepe, há incentivos maiores para mesorregiões do Sertão, porém esse único atrativo não é suficiente para mudar significativamente as decisões empresariais acerca da localização geográfica.

A existência de infraestrutura adequada na região e a presença de uma cadeia de fornecedores instalada no local, entre outros fatores, contribuem de maneira mais intensa para direcionar a empresa do que apenas os benefícios fiscais do Prodepe.

## **4 DESPESAS**

### **4.1 Despesas de capital x despesas correntes (PLOA 2018)**

Segundo a 7ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), elaborado pela Secretaria de Tesouro Nacional, a despesa pública é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade. Para possibilitar a realização de gastos, as leis orçamentárias fixam as despesas públicas autorizadas para um determinado exercício financeiro.

O MCASP define as classificações orçamentárias das despesas por natureza, segregando-as em categoria econômica, grupo de natureza da despesa, modalidade de aplicação e elemento de despesa.

As categorias econômicas dividem-se em despesas correntes e despesas de capital.

O primeiro dado fundamental para análise é a proporção entre as despesas correntes e as despesas de capital no PLOA 2018.



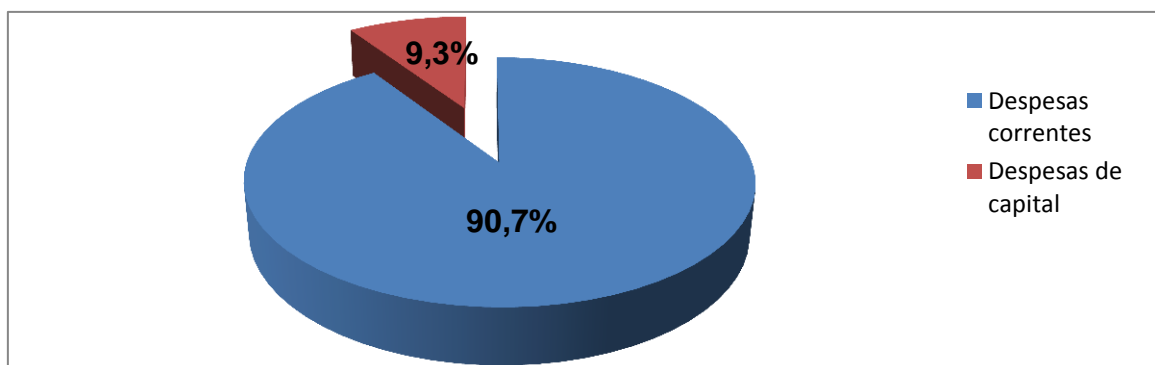
**Tabela 19 – Valores orçados despesas de capital e despesas correntes - PLOA 2018**

(R\$ 1,00)

<b>Despesas correntes</b>	30.775.076.100
<b>Despesas de capital</b>	3.159.679.100

Fonte: PLOA 2018.

**Gráfico 19 – Despesas correntes x Despesas de capital (PLOA 2018)**



Fonte: PLOA 2017.

O gráfico 19 demonstra a dificuldade do Governo de Pernambuco em efetuar despesas de capital. Esses desembolsos estão associados a gastos com investimentos em infraestrutura, a qual está diretamente associada aos entraves na obtenção de receitas de capital, bem como ao ajuste fiscal, fruto da crise econômica que impactou prioritariamente essas despesas nos últimos anos.

Efetuada essa primeira análise panorâmica, cumpre refletir acerca de cada uma das categorias econômicas e seu comportamento em série histórica e no presente PLOA.

#### 4.1.1 Despesas correntes

Segundo o MTO 2018, despesas correntes são aquelas que não contribuem diretamente para a formação de um bem de capital.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público exemplifica o caso de aquisição de materiais de construção por uma prefeitura. Se a verba for utilizada

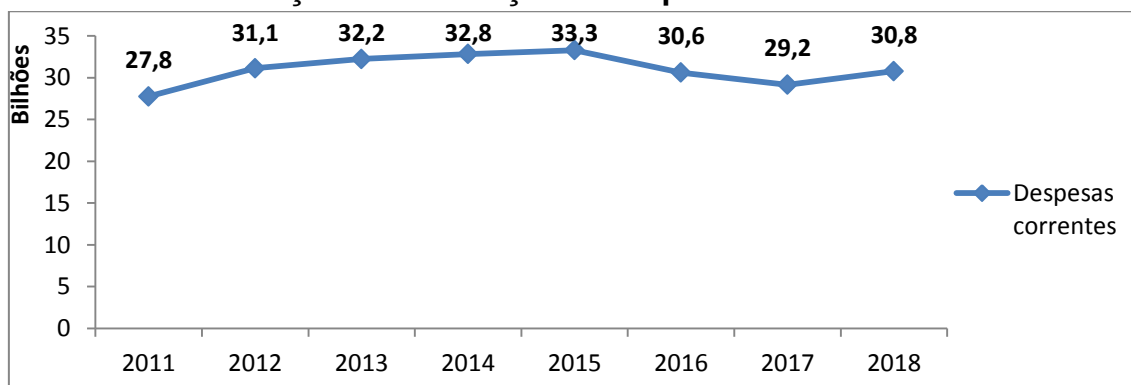


para a manutenção do prédio-sede da gestão (bem capital existente) será considerada como despesa corrente, pois o gasto não estará formando e nem participando da aquisição de um bem de capital, e sim mantendo um bem de capital já existente. Entretanto, caso esse gasto seja utilizado como parte do material empregado na construção de uma nova escola (futuro bem de capital), ele será considerado como despesa de capital.

Em síntese, a despesa corrente está ligada à manutenção da máquina administrativa, ou seja, são os gastos utilizados para o funcionamento e o bom andamento da administração pública. O principal gasto referente às despesas correntes trata de pessoal e encargos sociais.

Inicialmente, apresentam-se os valores orçados das despesas correntes nas peças orçamentárias referentes aos períodos de 2011 a 2018, conforme gráfico abaixo:

**Gráfico 20 – Evolução valores orçados despesas correntes 2011 a 2018**



Fonte: PLOA 2018 e LOAs 2011 a 2017.

A análise dos dados apresentados demonstra uma recuperação do montante fixado na despesa corrente no PLOA 2018, após dois anos consecutivos de queda na fixação da despesa. O PLOA 2018 apresenta, em termos reais, acréscimo no montante de despesas correntes na ordem de 5,57 % em relação à LOA 2017. No entanto, cumpre salientar que esse valor ainda é inferior em mais de R\$ 2 bilhões com relação ao pico da série histórica, registrado no ano de 2015.

Apesar da recuperação demonstrada no PLOA 2018, o nível de despesa consignado para o ano de 2018 é inferior ao da LOA 2013. Ou seja, a grave crise

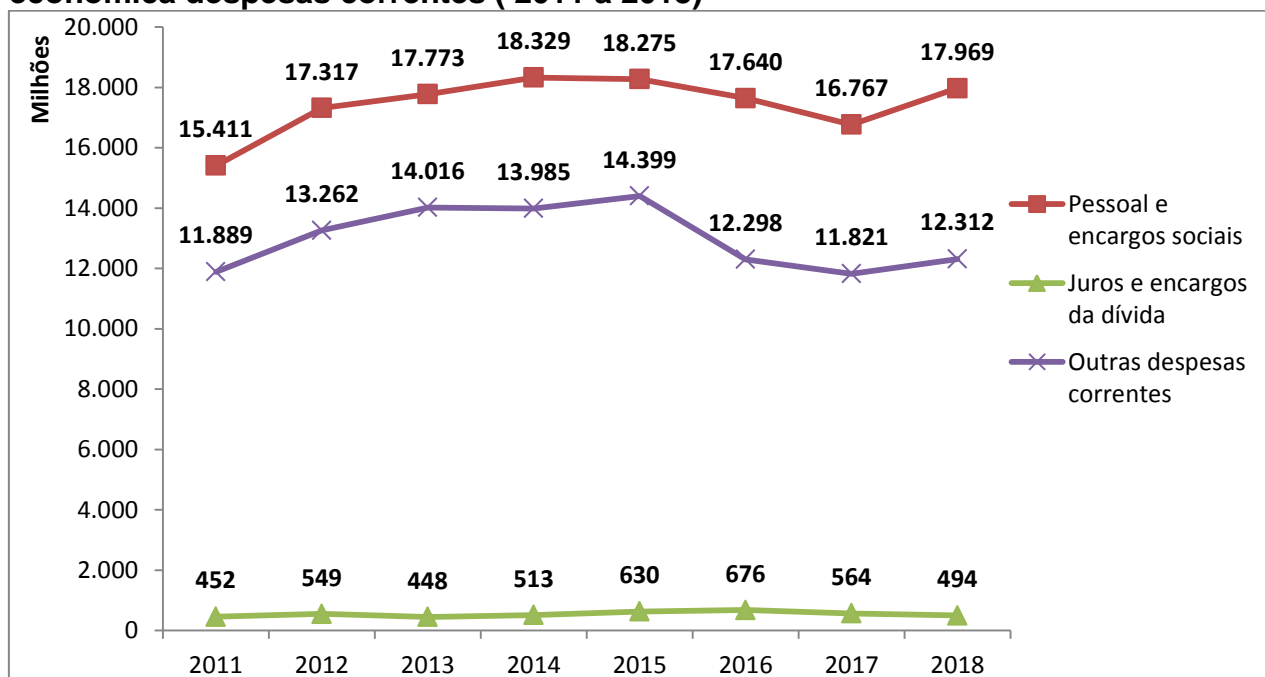


financeira enfrentada pelo Brasil nos últimos anos foi muito sentida pelo Governo de Pernambuco, havendo um retrocesso no dispêndio orçamentário de quase cinco anos.

A partir de agora, analisa-se o comportamento orçamentário do desdobramento das despesas correntes em grupos de natureza de despesa. A despesa corrente possui três grupos de natureza de despesa: pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes e juros e encargos da dívida.

O gráfico seguinte traz as dotações iniciais dos grupos de natureza de despesa, com os valores que constam nas peças orçamentárias de 2011 a 2018.

**Gráfico 21 – Valores orçados dos grupos de natureza de despesa da categoria econômica despesas correntes ( 2011 a 2018)**



Fonte: PLOA 2018 e LOAs 2011 a 2017.

Inicialmente, verifica-se que o grupo natureza de despesa pessoal e encargos sociais apresentou o maior acréscimo percentual, com relação à LOA 2017, na ordem de 7,17%. A despesa com pessoal e encargos sociais trata de todas as espécies remuneratórias desembolsadas com pessoal, ativo, inativo e pensionista, bem como gratificações e vantagens de natureza pessoal.



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

O aumento dessa despesa interrompe uma sequência de 3 anos seguidos de decréscimo. Demonstrando a busca pela valorização do quadro de pessoal, o PLOA 2018 registra o terceiro maior valor da série histórica analisada.

No entanto, cumpre ressaltar o desafio do Governo do Estado de Pernambuco em conjugar esse aumento na despesa de pessoal e encargos sociais com os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. No 2º quadrimestre do ano corrente, o Poder Executivo registrou o percentual de 47,09% de despesa total com pessoal, ultrapassando o limite prudencial, estipulado no art. 22, parágrafo único da LRF.

Registre-se ainda que, no ano de 2018, por se tratar do último ano de mandato do chefe do Poder Executivo, caso se ultrapasse o limite de despesa total com pessoal já no primeiro quadrimestre, serão aplicadas as restrições presentes no § 3º, do art. 23 da LRF.

Ou seja, o grande desafio da gestão será conjugar o aumento na previsão de desembolso no grupo de despesa pessoal e encargos sociais com os limites preceituados na LRF.

Outro grupo de natureza de despesa que registrou um crescimento percentual no PLOA 2018 foi o item outras despesas correntes, com variação positiva na ordem de 5,57%. Registre-se que esse grupo foi o mais atingido pela crise fiscal, sofrendo um decréscimo percentual na ordem de 17,9% nas peças orçamentárias de 2015 a 2017.

O grupo outras despesas correntes trata do custeio da máquina administrativa, dos insumos e da sua logística. Essa queda acentuada no período de crise reduziu a capacidade de operação da máquina pública. O PLOA 2018 aponta para uma recuperação, no entanto esse valor ainda é o terceiro pior da série histórica apresentada.

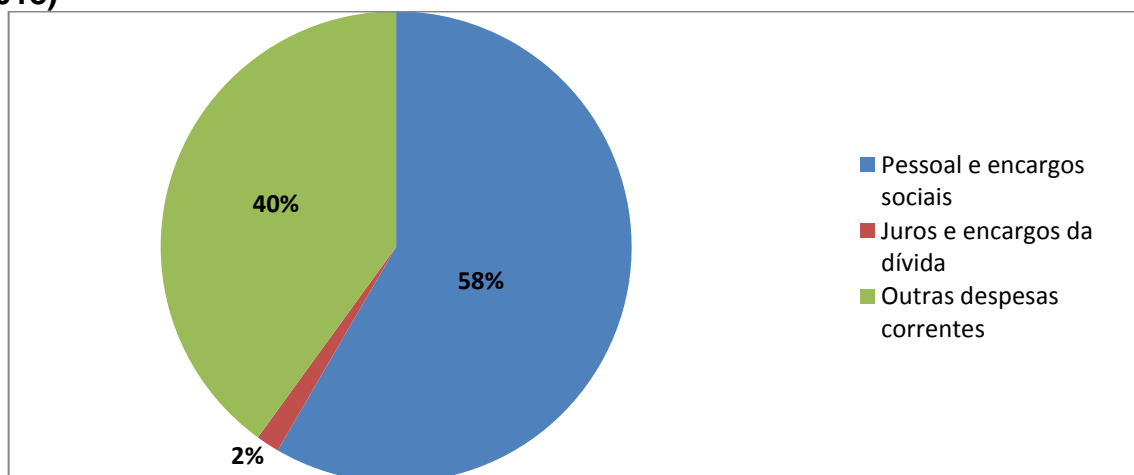
Já o grupo de despesa juros e encargos da dívida registrou uma queda percentual na ordem 12,48% com relação à LOA 2017. Esse dado é muito positivo, uma vez que a redução dessa despesa possibilita que o Estado aloque seus recursos em outras áreas prioritárias.



O valor registrado para despesa com juros e encargos da dívida foi o segundo menor da série histórica. Ressalte-se que a Lei Complementar Federal nº 257/2016, cujos vetos parciais foram examinados em maio do ano corrente, cria a possibilidade de refinanciamento de dívidas, podendo aliviar ainda mais essas despesas no curto prazo.

Finalizando a presente análise das despesas correntes, apresenta-se gráfico com os principais grupos de natureza de despesa e sua proporção dentro do PLOA referente ao exercício financeiro de 2018.

**Gráfico 22 – Repartição da despesa (Grupos de natureza de despesa – PLOA 2018)**



Fonte: PLOA 2018 e LOAs 2011 a 2017.

#### 4.1.2 Despesas de capital

O MTO 2018 define as despesas de capital como aquelas que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital.

O manual lista como grupos de despesas de capital: os investimentos, as inversões financeiras e a amortização da dívida.

Investimentos são definidos como despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.



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

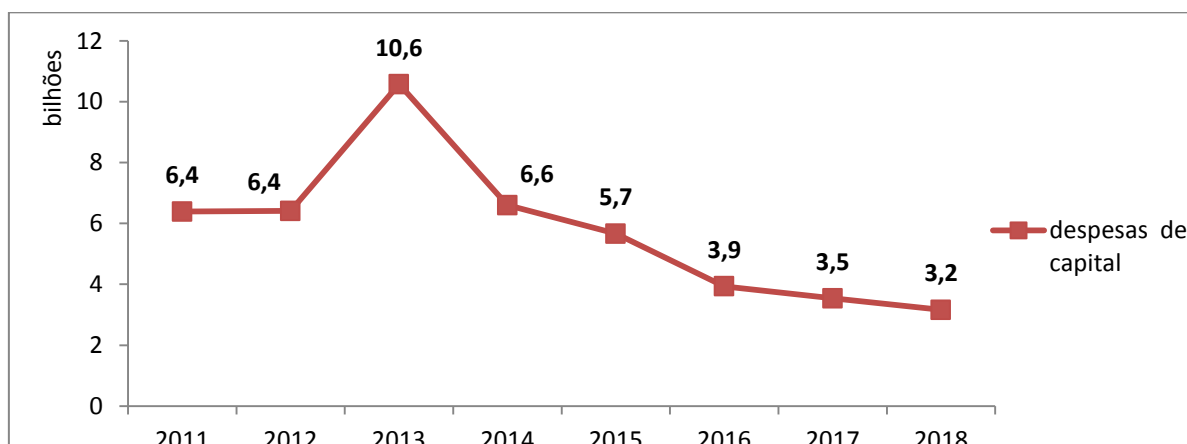
Já as inversões financeiras são entendidas como despesas orçamentárias com aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis nesse grupo.

Por fim, a amortização da dívida é despesa orçamentária com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

A presente análise centra-se na categoria econômica despesa de capital, bem como nos grupos de natureza de despesa vinculados a essa categoria econômica.

Inicialmente, apresentam-se os valores orçados das receitas de capital nas leis orçamentárias referentes aos períodos de 2011 a 2017, bem como no PLOA 2018, conforme gráfico abaixo:

**Gráfico 23 – Evolução valor orçado despesas de capital (2011 a 2018)**



Fonte: LOAs 2011 a 2017 e PLOA 2018

O gráfico evidencia que no PLOA 2018 houve um decréscimo no percentual de despesas de capital na ordem de 10,7%. Ressalte-se que desde a LOA 2014 as peças orçamentárias registram sucessivas reduções nos valores orçados para despesas de capital. Com relação à LOA 2013, que teve o maior valor orçado da



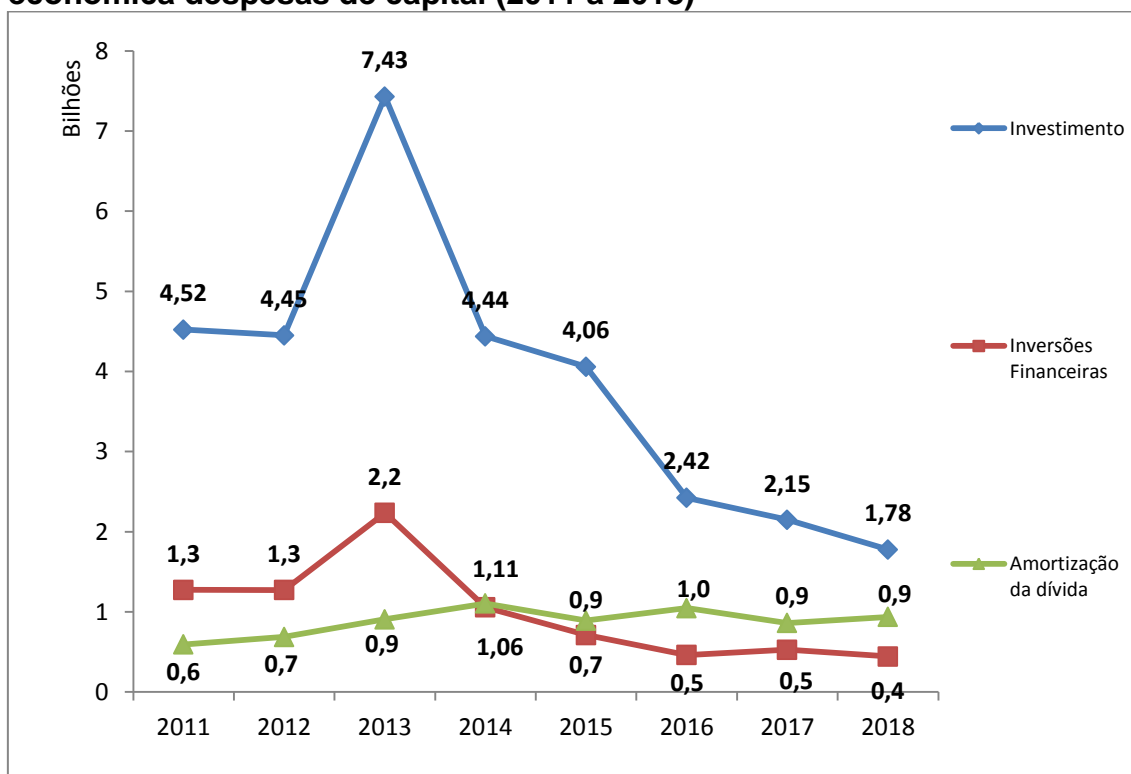


série histórica, o valor consignado no PLOA 2018 representa uma queda percentual na ordem de 70,11%, no montante de R\$ 7.413.056.898.

O quadro apresentado demonstra a grande dificuldade do Estado em custear as despesas de capital. Esse gasto é crucial, pois representa o desembolso governamental em investimentos em equipamentos públicos e infraestrutura, dentre outros, cruciais para o desenvolvimento do Estado de Pernambuco.

Na sequência, apresenta-se gráfico com os valores orçados para os grupos de natureza de despesa da categoria econômica despesas de capital:

**Gráfico 24 – Valores orçados dos grupos de natureza de despesa da categoria econômica despesas de capital (2011 a 2018)**



Fonte: PLOA 2018 e LOAs 2011 a 2017.

O gráfico 24, no que tange ao grupo de despesa investimentos, demonstra no PLOA 2018 uma redução na ordem de 17,3% com relação à LOA 2017. No entanto, os decréscimos nesse grupo vêm se acumulando sucessivamente desde o PLOA 2014, sem reversão do quadro.



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

A dotação inicial apresentada no PLOA 2018 para o grupo de despesa investimentos mostra uma queda percentual na ordem de 76,1% com relação ao maior valor orçado da série histórica, presente na LOA 2014.

Essa queda brusca nos valores de investimentos demonstra que, diante do quadro de dificuldade fiscal enfrentada pelo Estado de Pernambuco, houve a opção governamental de realizar cortes mais rígidos nas despesas de capital, especialmente investimentos, frente às despesas correntes. Essa escolha se explica em grande parte devido à forte rigidez orçamentária com relação aos gastos correntes do ente público.

O gráfico 24 ainda apresenta um crescimento real na ordem de 8,77% no grupo de despesa amortização da dívida. Essa dotação é a segunda maior da série histórica apresentada. Observa-se uma redução gradual da dívida consolidada líquida. Segundo dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, a dívida estava em R\$ 12,6 bilhões em dezembro de 2016, e em agosto do ano corrente decresceu para o montante de 10,58 bilhões.

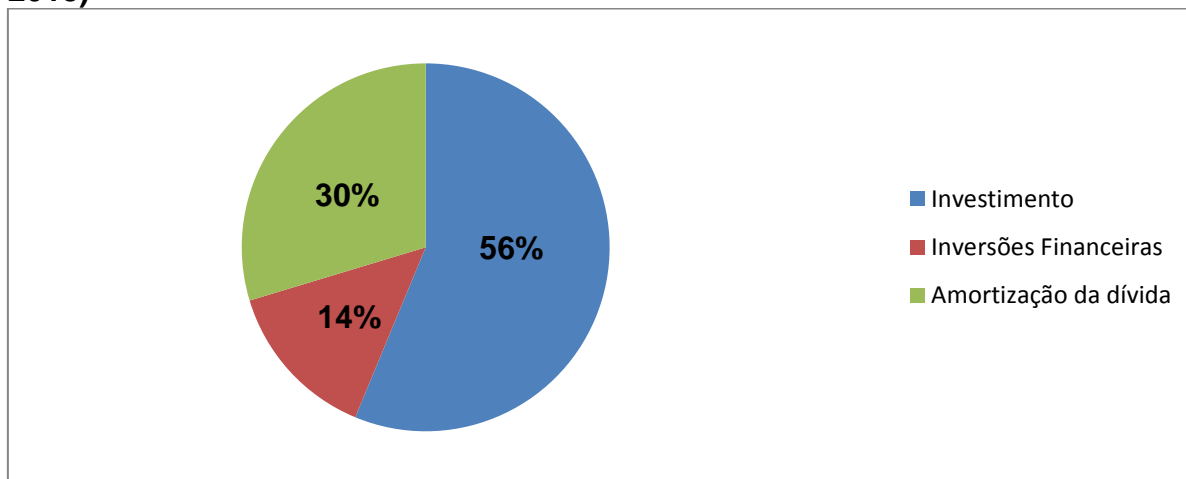
A dívida consolidada líquida vem decrescendo desde 2016 em face de dois fatores: a redução do endividamento externo, em função, sobretudo, da valorização do real frente ao dólar, e a dificuldade de contratação de novas operações de crédito.

Já as inversões financeiras no PLOA 2018 apresentam um decréscimo na ordem de 15,7% com relação à LOA 2017, o menor da série histórica apresentada.

Finalizando a presente análise das despesas de capital, apresenta-se gráfico com os principais grupos de natureza de despesa e sua proporção dentro do PLOA referente ao exercício financeiro de 2018.



Gráfico 25 – Repartição da receita (Grupos de natureza de despesa – PLOA 2018)

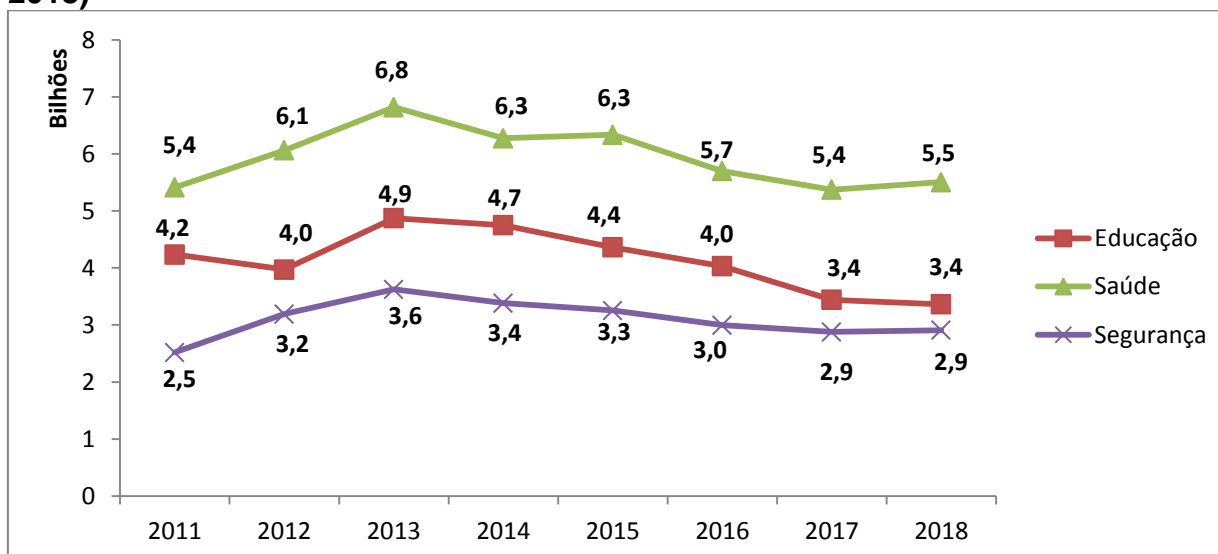


Fonte: PLOA 2018 e LOAs 2011 a 2017.

#### 4.2 Evolução das despesas orçamentárias nas funções segurança pública, educação e saúde.

Inicialmente, apresentam-se dados referentes às funções segurança pública, saúde e educação nas peças orçamentárias de 2011 a 2018:

Gráfico 26 – Evolução histórica funções educação, saúde e segurança (2011 a 2018)



Fonte: PLOA 2018 e LOAs 2011 a 2017.



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

Na função saúde, observa-se um leve acréscimo no percentual de 2,45% com relação à LOA 2017, porém inferior ao aumento do orçamento fiscal ocorrido nesse mesmo período de tempo. Esse valor é R\$ 1,31 bilhão menor, em termos reais, do que o maior valor da série histórica, presente na LOA 2013.

Já a função educação apresenta uma redução na ordem de 2,29%, em termos reais, no PLOA 2018. O quadro é preocupante, uma vez que desde 2013 o Governo de Pernambuco só apresenta decréscimos nos valores orçados para a função educação.

No entanto deve-se ressaltar que, apesar das dificuldades orçamentárias, o Governo de Pernambuco tem demonstrado bons resultados nos indicadores educacionais, o que demonstra uma eficiente alocação de recursos.

O valor consignado no PLOA 2018 na função educação é inferior em R\$ 1,5 bilhão se comparado ao pico da série histórica presente na Lei Orçamentária referente ao exercício de 2013. Ressalte-se que todas as funções ora analisadas tiveram seu pico de dotação na LOA 2013, e o maior decréscimo com relação a essa referência foi da função educação, na ordem de 30% aproximadamente.

No que tange à função segurança pública, o PLOA 2018 apresenta um leve crescimento real na ordem de 1,1%, revertendo as quedas sucessivas presentes desde a peça orçamentária referente ao exercício de 2014. No entanto, esse incremento não é proporcional ao crescimento do orçamento fiscal, em comparação com a LOA 2017.

Resumindo: a análise das funções evidencia que o PLOA 2018 inicia um tímido processo de recuperação das dotações, exceto quanto à função educação, que mantém o ritmo de decréscimo.

### **4.3 Evolução da despesa por fontes específicas de recurso**

O MCASP 7ª Edição reflete que a classificação orçamentária por fontes/destinações de recursos tem como objetivo identificar as fontes de financiamentos dos gastos públicos. Além disso, essas fontes/destinações de recursos são associadas a determinadas despesas de forma a evidenciar os meios para atingir os objetivos públicos.



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

Já o MTO 2018 explana que a fonte de recursos é instrumento de gestão da receita e da despesa ao mesmo tempo, pois tem como objetivo assegurar que determinadas receitas sejam direcionadas para financiar atividades do governo em conformidade com leis que regem o tema.

Inicialmente, apresenta-se tabela com o percentual da fonte recursos ordinários administração direta frente ao total de recursos à disposição do Estado de Pernambuco. Essa fonte é muito importante, uma vez que representa a arrecadação de recursos pelo Estado de Pernambuco, como receitas tributárias, taxas, etc.

**Tabela 20 – Proporção da participação dos recursos da fonte recursos ordinários – administração direta frente ao total de recursos previstos para todas as fontes:**

Anos	Percentual de participação da fonte recursos ordinários adm. direta
2011	51,97 %
2012	54,27%
2013	49,46%
2014	52,37%
2015	54,65%
2016	56,07%
2017	55,42%
2018	58,47%

Fonte: PLOA 2018 e LOAs 2011 a 2017.

A tabela evidencia que o PLOA 2018 apresenta a maior dependência da fonte de recursos ordinários da administração direta na série histórica, o que reflete a grande dificuldade do governo estadual em obter recursos de outras fontes para custeio de suas atividades. Essa é a principal reflexão dentro da análise das fontes orçamentárias e o grande desafio da administração pública para os próximos anos.

Abaixo segue tabela com as principais fontes de recursos do orçamento fiscal e sua evolução na série histórica desde 2011.



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

**Tabela 21 – Evolução das principais fontes de recursos (LOA 2011 a 2017 e PLOA 2018).**

(R\$ Milhares)

Fonte de recursos	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Recursos ordinários administração direta	18.875.894	21.715.657	22.337.469	21.523.663	22.260.441	20.067.994	18.820.864	19.858.775
Recursos de convênios a fundo perdido/ contrato de repasse - adm. direta	1.538.604	1.222.883	3.015.653	2.128.452	1.830.129	1.181.830	1.085.616	878.868
Recursos de operações de crédito	1.739.038	2.919.215	5.311.224	3.116.233	2.433.182	1.888.671	1.400.318	1.252.452
Recursos diretamente arrecadados- adm. direta	262.549	290.937	343.817	155.919	165.827	203.646	206.362	216.751
FUNDEB	2.601.072	2.744.876	2.874.928	2.626.061	2.515.219	2.313.044	2.172.597	2.205.735
Recursos do SUS Convênios	1.946.446	1.880.265	1.929.566	2.236.973	2.224.310	1.923.233	1.852.972	1.814.437
Recursos próprios - administração indireta	5.019.801	5.537.986	5.280.957	5.850.512	5.857.300	5.573.248	5.553.094	6.078.326

Fonte: PLOA 2018 e LOAs 2011 a 2017.

A primeira observação é que na LOA 2016, como fruto da grave crise fiscal e econômica, ocorreu uma redução em todas as fontes de recursos listadas, exceto em recursos diretamente arrecadadas – administração direta. Já no ano corrente, o principal aumento foi verificado na fonte recursos ordinários administração direta. Isso reforça a dependência das fontes próprias do Estado para custeio de suas atividades e a grande dificuldade de obtenção de recursos em fontes alternativas.

Outro aspecto importante diz respeito à oscilação dos valores de transferências dos recursos do Fundeb e do SUS – Convênios. No que tange ao Fundeb, o PLOA 2018 prevê um crescimento de 1,53% com relação à previsão na LOA 2017, após 3 anos de quedas sucessivas,.

Já quanto aos recursos advindos do SUS, o valor consignado no PLOA 2018 é o segundo menor da série histórica e apresenta uma redução de 2,08% com relação à LOA 2017.

Por fim, a análise das fontes de recursos demonstra primeiramente a grande dificuldade do Governo de Pernambuco na obtenção de operações de crédito, sendo o valor consignado para essa fonte de recursos o menor da série histórica.



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

Além disso, há uma elevada redução na instrumentalização de convênios e contratos de repasse, especialmente com o Governo Federal, sendo o valor consignado no PLOA 2018 o menor da série histórica analisada.

O quadro demonstrado no presente capítulo é preocupante e demonstra a imensa dificuldade do Governo de Pernambuco na obtenção de recursos de fontes de recursos alternativas, especialmente quanto às operações de crédito e convênios.

## **5 DESPESAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS**

Para fins deste boletim, serão consideradas despesas obrigatórias as que os Poderes, o Ministério Público e o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco devem executar, por exigência legal ou constitucional. Foram consideradas como despesas discricionárias, para elaboração do presente documento, aquelas que poderão sofrer limitação de empenho, ou seja, sofrer cortes caso seja necessário readequar o orçamento em virtude de frustração de arrecadação de receitas ou de aumento de despesas que possam dificultar o alcance das metas fiscais definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018 – LDO 2018.

O art. 18 da LDO 2018 assim define as prioridades para limitação de empenho:

Art. 18. No caso de o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, estabelecidas no Anexo I, vir a ser comprometido por uma insuficiente realização da receita, os Poderes Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, Judiciário, Executivo, a Defensoria Pública e o Ministério Público, deverão promover reduções nas suas despesas, nos termos do art. 9º da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, fixando, por atos próprios, limitações ao empenhamento de despesas e à movimentação financeira.

§ 1º No Poder Executivo, as limitações referidas no caput incidirão, prioritariamente, sobre os seguintes tipos de gasto:

- I - transferências voluntárias a instituições privadas;
- II - transferências voluntárias a municípios;
- III - despesas com publicidade ou propaganda institucional;
- IV - despesas com serviços de consultoria;
- V - despesas com treinamento;
- VI - despesas com diárias e passagens aéreas;
- VII - despesas com locação de veículos e aeronaves;



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

- VIII - despesas com combustíveis;
- IX - despesas com locação de mão de obra;
- X - despesas com investimentos, diretos e indiretos, observando-se o princípio da materialidade; e
- XI - outras despesas de custeio.

Assim, os grupos pertencentes às despesas de execução obrigatória são: pessoal e encargos sociais, amortização da dívida e juros e encargos da dívida. Além dessas, foram consideradas como obrigatórias as seguintes despesas, incluídas no grupo outras despesas correntes:

**Tabela 22 – Despesas Obrigatórias Constantes do Grupo Outras Despesas Correntes em 2018**

(R\$ 1,00)

<b>Elemento</b>	<b>Dotação PLOA 2018</b>
Auxílio-alimentação	360.425.107
Auxílio-transporte	41.918.393
Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas	4.288.145.360
Indenizações e Restituições	149.790.600
Arrendamento Mercantil	231.000,00
Despesas de Exercícios Anteriores	29.095.200
Depósitos Compulsórios	1.180.300
Obrigações Tributárias e Contributivas	233.798.240
Outros Benefícios Assistenciais do servidor e do militar	104.890.300
Compensações ao RGPS	74.235.000
Pensões Especiais	32.273.000
Despesas Decorrentes de Contrato de Parceria Público-Privada - PPP, exceto Subvenções Econômicas, Aporte e Fundo Garantidor	5.716.600
Outras despesas correntes (Fundeb)	506.059.000
Outras despesas correntes com ASPS	690.345.316
<b>Total</b>	<b>5.827.758.100,00</b>

Fonte: Relatório de Detalhamento da Despesa por Elemento, emitido no e-fisco em 23/10/2017.

Em resumo, serão consideradas despesas de execução obrigatória, para fins deste trabalho:





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

**Tabela 23 – Despesas Obrigatórias Fixadas no PLOA 2017**

(R\$ 1,00)

<b>Classificação</b>	<b>Dotação (PLOA 2017)</b>
Pessoal e Encargos Sociais	17.968.858.200
Juros e Encargos da Dívida	494.015.100
Amortização de Dívidas	937.549.200
Outras Despesas Obrigatórias <sup>12</sup>	5.827.758.100
<b>Total</b>	<b>25.228.180.600</b>

Fonte: PLOA 2018 e Relatório de Detalhamento da Despesa por Elemento, emitido no e-Fisco em 23/10/2017.

Já as despesas discricionárias estão listadas a seguir:

**Tabela 24 – Despesas Discricionárias Fixadas no PLOA 2017**

(R\$ 1,00)

<b>Grupo de Despesas</b>	<b>Dotação (PLOA 2017)</b>
Investimentos	1.777.482.900
Inversões Financeiras	444.647.000
Outras Despesas Discricionárias <sup>13</sup>	6.511.736.300
<b>Total</b>	<b>8.733.866.200</b>

Fonte: PLOA 2018 e Relatório de Detalhamento da Despesa por Elemento, emitido no e-Fisco em 23/10/2017.

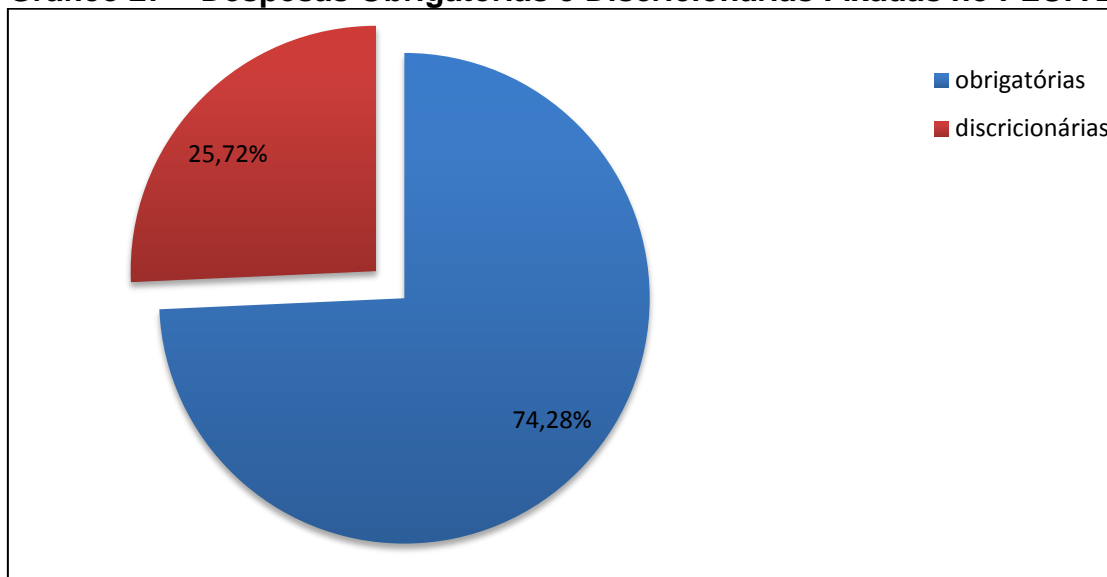
Desta forma, foram fixadas 74,28% de despesas obrigatórias no PLOA 2017, em detrimento de 25,72%, consideradas discricionárias para efeitos deste trabalho, como demonstra o gráfico abaixo:

<sup>12</sup> São outras despesas correntes que possuem vinculação legal.

<sup>13</sup> São outras despesas correntes que não possuem vinculação legal nem reserva de contingência.



**Gráfico 27 – Despesas Obrigatórias e Discricionárias Fixadas no PLOA 2018**



Fonte: PLOA 2018 e Relatório de Detalhamento da Despesa por Elemento, emitido no e-fisco em 23/10/2017.

**Marcelo Cabral e Silva**

Consultor-geral

**Cláudio Roberto de Barros Alencar<sup>14</sup>**

Consultor-chefe do Núcleo de Orçamento e Economia

<sup>14</sup> Consultores designados: Alexandre Torres Vasconcelos, Augusto Cesar Neves Lima Filho, Erick Bezerra de Souza, Guilherme Stor de Aguiar e Mauro Soares Carneiro.