CONSULTORIA
LEGISLATIVA
ALEPE

Projeto de Lei Orçamentaria Anual

- PLOA 2019 -

BOLETIM

Assembleia Legislativa
do Estado de Pernambuco

SUMÁRIO

1 DADOS MACROECONÔMICOS 3
1.1 Política fiscal 9
2 VISÃO GERAL DO PLOA 2019 12
2.1 Estimativa da receita e fixação da despesa 14
2.2 Evolução do orçamento 14
2.3 Orçamento fiscal 15
2.4 Orçamento de investimento 16
2.5 Receita corrente líquida 17
2.6 Reserva de contingência 18
2.7 Autorização para abertura de créditos suplementares e realização de operações de crédito 19
3 RECEITAS 21
3.1 Receitas de capital x receitas correntes (PLOA 2019) 21
3.1.1 Receitas correntes 23
3.1.2 Receitas de capital 26
3.2 Renúncia de receitas tributárias 32
4 DESPESAS 38
4.1 Despesas de capital x despesas correntes (PLOA 2019) 38
4.1.1 Despesas correntes 39
4.1.2 Despesas de capital 43
4.2 Evolução das despesas orçamentárias nas funções segurança pública, educação e saúde. 47
4.3 Evolução da despesa por fontes específicas de recurso 49
5 DESPESAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS 52

BOLETIM INFORMATIVO Nº 01, DE 2018

PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Boletim Informativo do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) do Estado de Pernambuco para o ano de 2019.

A Consultoria Legislativa (Consuleg) da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (Alepe) apresenta neste boletim aspectos do PLOA 2019 relevantes para os parlamentares desta Casa.

1 DADOS MACROECONÔMICOS

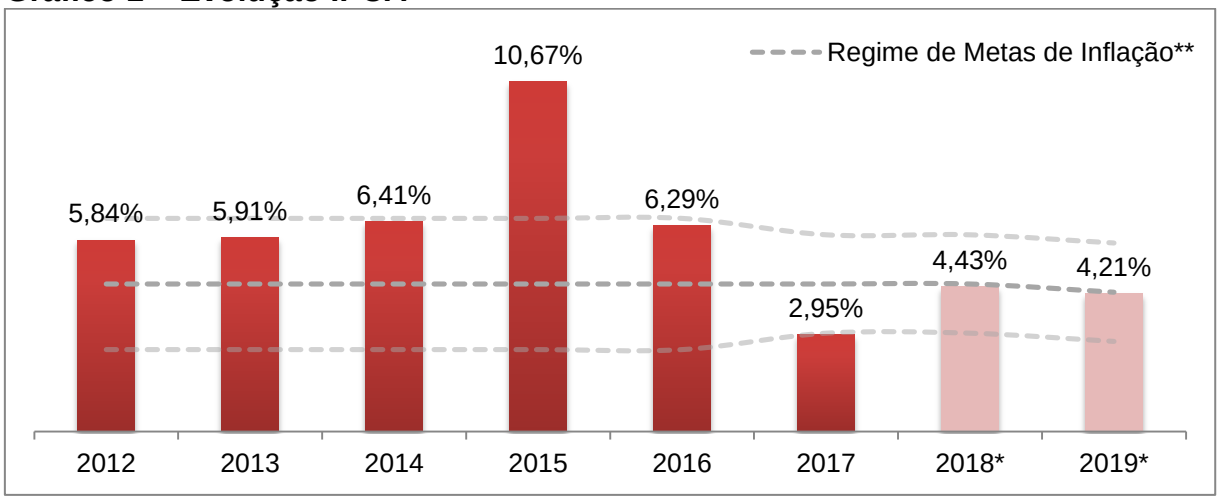
A lei orçamentária anual é o instrumento pelo qual o poder público revela o seu planejamento orçamentário para o ano subsequente. Ou seja, é o documento no qual são estimadas as receitas e fixadas as despesas do governo para o exercício financeiro seguinte.

Depreende-se, desde já, que essa peça orçamentária está intrinsicamente 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 dependem essencialmente do cenário econômico.

Portanto, precedente ao exame detalhado do PLOA 2019 do Governo de Pernambuco, cabe uma rápida análise sobre o quadro econômico que circunstanciou sua formulação.

Após os anos recentes extremamente negativos para a economia do Brasil, o país parece, finalmente, mostrar sinais de consolidação da sua recuperação. Os gráficos 1 e 2 demonstram, respectivamente, a evolução da inflação (IPCA) e da atividade econômica nacional (PIB) entre 2012 e 2017, bem como as expectativas de mercado para 2018 e 2019.

Gráfico 1 – Evolução IPCA



Fonte: IBGE (2012 a 2017), Banco Central do Brasil (2018 e 2019).
* Expectativas de mercado conforme o Relatório Focus de 11/10/2018.

** 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. A atual meta de inflação é de 4,5% para 2018 e 4,25% para 2019, com margem de tolerância de 1,5%, para cima ou para baixo.

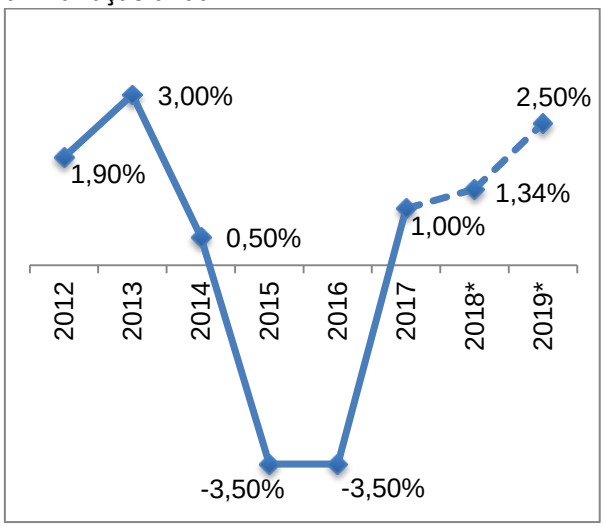
Observa-se, entre 2012 e 2016, que a inflação sempre esteve muito mais próxima do limite superior aceitável do que da meta propriamente dita. Excetua-se o ano de 2015 que, de forma ainda mais negativa, apresentou uma inflação bastante acima do teto aceitável.

O exercício de 2017 foi o primeiro da série em que a inflação ficou abaixo do centro da meta, situando-se em patamar inferior, inclusive, ao da banda de 3%. Deve-se ter em mente, entretanto, que um resultado abaixo do intervalo estabelecido para a inflação não é um resultado necessariamente satisfatório, uma vez que indica que o resultado fugiu ao planejamento de política monetária do Banco Central.

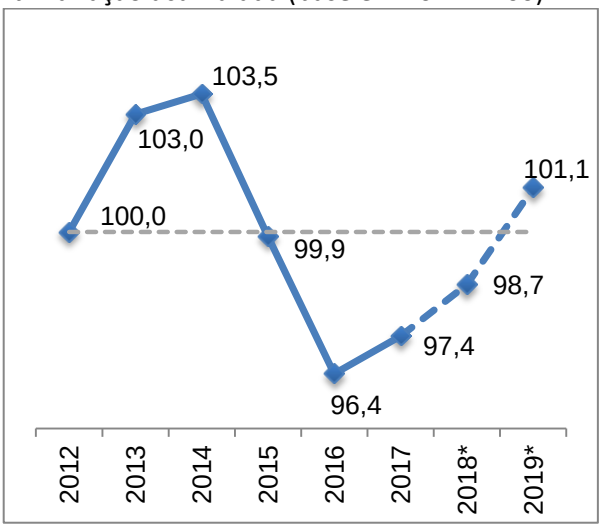
Os anos de 2018 e 2019 apontam, finalmente, para uma retomada efetiva do controle da inflação, para os quais se espera que ela, finalmente, passe a corresponder mais adequadamente às metas traçadas pelo Governo.

Gráfico 2 – Evolução do PIB

a. Variação anual



b. Variação acumulada (base em 2012 = 100)



Fonte: IBGE (2012 a 2017), Banco Central do Brasil (2018 e 2019).
* Expectativas de mercado conforme o Relatório Focus de 05/10/2018.

O gráfico 2.a mostra, claramente, a recessão vivenciada nos anos de 2015 e 2016, com duas quedas consecutivas do PIB que representaram um recuo de 7% na economia do país. O gráfico 2.b evidencia, por sua vez, a evolução do nível de atividade econômica em relação ao início da série. O PIB ao final de 2019 deverá ser apenas um pouco maior que o registrado em 2012, permanecendo ainda abaixo dos níveis de 2013 e 2014.

A análise conjunta dos gráficos 1 e 2 mostra que os anos de 2015 e 2016 foram marcados por uma das piores crises econômicas experimentadas pelo Brasil, caracterizada por recessão profunda e inflação elevada, 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 segunda recessão mais intensa já registrada desde a década de 1980.

Percebe-se, ademais, que a reversão dessa sequência negativa dá-se a partir do ano de 2017, com uma queda abrupta da inflação e evolução positiva do PIB, ainda que num ritmo ainda pequeno de apenas 1%.

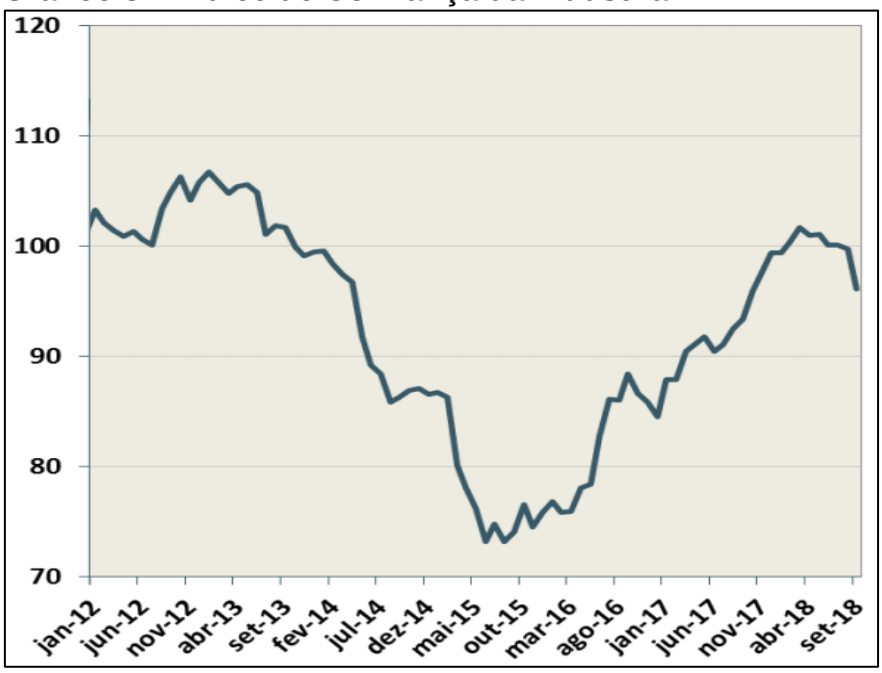
No exercício atual, 2018, o cenário de estabilização econômica, com inflação controlada e uma manutenção do crescimento do PIB em ritmo lento, tem se consolidado.

A expectativa para o exercício de 2019, tema do PLOA aqui analisado, evidencia uma consolidação da recuperação econômica. Espera-se que o crescimento seja maior que o apresentado nos cinco exercícios anteriores e que a inflação se encontre no valor mais próximo do centro da meta em todo o período exposto.

Conforme apontado no gráfico 2.b, por outro lado, a recuperação econômica esperada para o exercício de 2019 ainda não é suficiente para reverter os efeitos negativos da crise recente. Ele mostra que somente ao final de 2019 a economia brasileira terá superado, marginalmente, o índice de atividade registrado ao final de 2012. Ainda assim, a economia brasileira não terá sido capaz de superar os níveis atingidos nos anos de 2013 e 2014.

A mudança positiva do cenário econômico, ainda que tímida, reflete-se na percepção dos agentes produtivos. O gráfico 3 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 positiva desde então. A variação para baixo registrada em setembro de 2018 parece estar mais ligada ao cenário eleitoral do país do que a parâmetros macroeconômicos sólidos.

Gráfico 3 – Índice de Confiança da Indústria

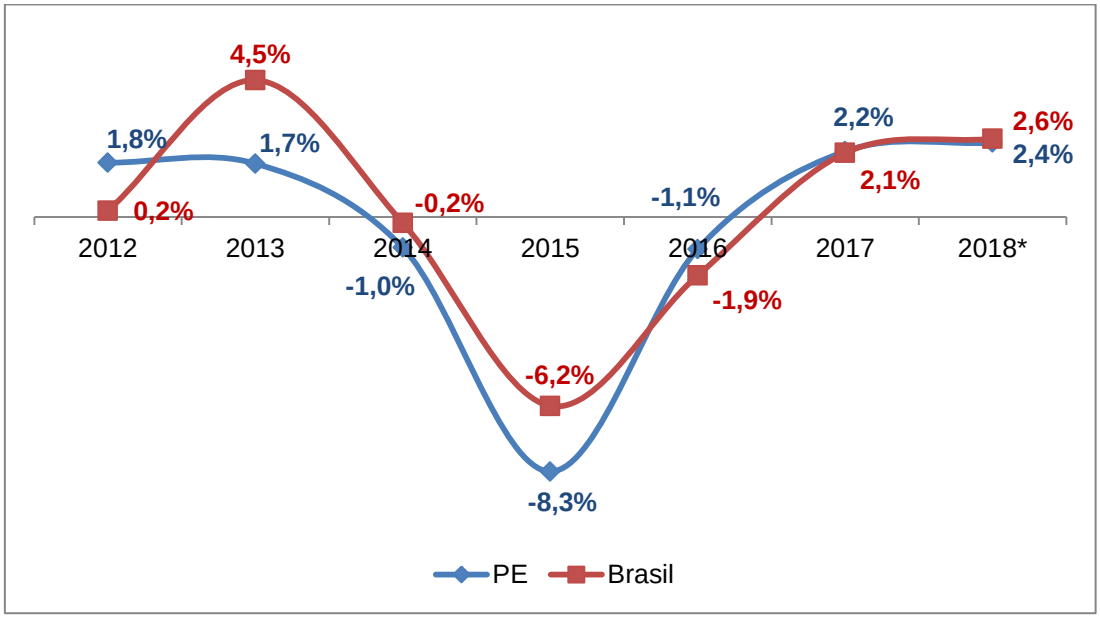


Fonte: Fundação Getúlio Vargas (FGV).

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.

O gráfico 4 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 na mesma direção.

Gráfico 4 – Atividade Econômica: PE x Brasil



Fonte: Banco Central do Brasil (BCB).
* Comparação entre julho de 2018 e julho de 2017.

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

A LDO 2019 de Pernambuco aponta que o arrefecimento da crise econômica, experimentado desde o ano de 2017, 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 próprias de Pernambuco no período anterior à crise, durante a crise e nos dois anos subsequentes. Destaca-se que tais valores já foram ajustados pela inflação, o que permite a comparação temporal, e que eles trazem a comparação do valor arrecadado até agosto de cada ano, frente o mesmo período do ano anterior.

Tabela 1 – Evolução das principais receitas de PE

Receita	Média de crescimento anual (jan - ago)			
	Antes da crise	Durante a crise	Depois da crise	
	(2012 - 2014)	(2015 - 2016)	2017	2018
ICMS	2,5%	-5,6%	4,3%	6,7%
FPE	1,0%	-5,8%	5,8%	2,9%

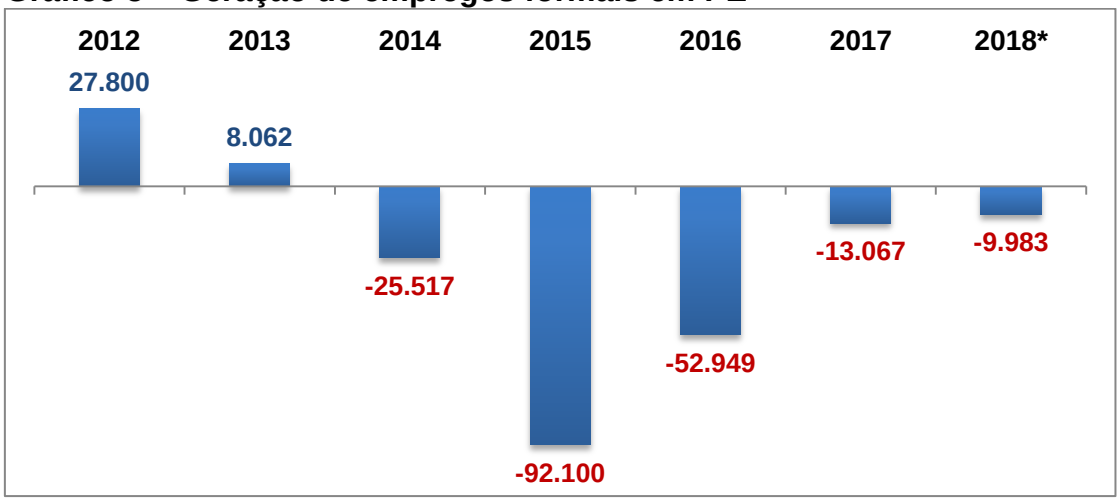
Fonte: RREOs do 4º bimestre, 2012 – 2018.

Percebe-se a retomada do crescimento dessas receitas em patamar superior, inclusive, do que o registrado antes da crise. Ainda assim, o Poder Executivo afirma, na LDO 2019, que as receitas do ICMS, apesar do crescimento apontado, têm exibido grande oscilação no decorrer dos meses, o que prejudica o planejamento orçamentário. O FPE, por outro lado, estaria apresentando um comportamento menos errático.

Além das finanças públicas, a recessão impacta severamente a vida da população pernambucana. O gráfico 5 apresenta o saldo de geração de empregos formais por ano no estado. Registra-se que Pernambuco apresentou o quarto pior saldo absoluto de empregos perdidos no país entre 2014 e 2018, à frente apenas de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, estados com população muito maior.

Percebe-se, também, que apesar da diminuição da intensidade, a economia pernambucana segue perdendo empregos em 2018. O último ano em que a geração de empregos mostrou-se positiva foi o de 2013, sendo que a grande sequência de saldos negativos foi responsável pela perda de quase 200 mil postos de trabalho em Pernambuco entre o início de 2014 e agosto de 2018.

Gráfico 5 – Geração de empregos formais em PE



Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTE) – CAGED.
* Saldo gerado até agosto de 2018.

A combinação entre a deterioração das finanças públicas e o aumento das necessidades da sociedade pernambucana gerou um complexo desafio ao governo local em anos recentes. 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 progressivamente parte do seu poder de atuação no atendimento das necessidades da população.

O viés de recuperação econômica apontado aqui, ainda que modesto, pode ser vislumbrado nos dados do PLOA 2019, em comparação com as leis orçamentárias recentes que trouxeram deteriorações nos valores do orçamento público estadual.

1.1 Política fiscal

A Mensagem nº 74/2018, que acompanha o PLOA 2019, 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

- a otimização de despesas que permitam o redirecionamento dos recursos para a conclusão dos inúmeros empreendimentos em andamento no Estado.

A tabela 2 detalha as metas e os resultados fiscais do setor público estadual para o período de 2014 a 2019. 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. Os resultados que não respeitaram a meta foram destacados em vermelho.

Tabela 2 – Metas Fiscais (R$ 1,00)

Ano	Resultado Primário		Resultado Nominal**	
	Meta*	Realizado	Meta	Realizado
2012	170.929.200	-1.058.307.000	1.034.273.000	1.563.694.000
2013	-155.155.500	-1.094.900.000	2.694.337.100	1.917.830.000
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	-292.214.900	732.169.330	526.179.900
2018	-169.382.200	-	206.170.150	-
2019	-103.526.600	-	-700.234.690	-

Fonte: LOAs 2012-2018, PLOA 2019 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 2019.
** 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.

Quanto à coerência das metas apontadas em leis orçamentárias pretéritas em relação àquilo que foi realizado de fato, verifica-se que Pernambuco não atingiu a meta de resultado primário em quatro dos seis anos compreendidos entre 2012 e 2017. Em relação ao resultado nominal, o Estado deixou de cumprir a meta em dois anos no mesmo período.

Percebe-se, ademais, que a meta de resultado primário apresentou uma melhora em relação ao previsto para o exercício de 2018, ainda que continue a representar um déficit. A própria LDO 2019 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 primeiro superávit nominal previsto no orçamento anual em toda a série examinada. Demonstra-se, assim, que o governo do Estado espera uma retração de sua dívida pública no próximo exercício. Esse indicador está ligado à dificuldade de obtenção de novos empréstimos que a maioria dos estados tem enfrentado, por restrições do governo central[1].

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

2 VISÃO GERAL DO PLOA 2019

O Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) 2019, embora seja um projeto de lei em sentido estrito, possui uma tramitação peculiar, inerente às leis orçamentárias, que é distinta do formato dos demais projetos de lei. Em virtude disso, o presente boletim trata de suas especificidades e aspectos principais.

Cabe esclarecer, sob o aspecto metodológico, que todos os valores apresentados por este boletim foram corrigidos pela inflação[2], acumulada até agosto de 2018, o que possibilita a comparação temporal entre eles.

Assim, o presente trabalho evidencia a evolução real dos diversos indicadores das gestões orçamentária e fiscal estaduais.

O PLOA 2019 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 2019 até detalhes operacionais orçamentários a serem efetuados no sistema e-Fisco.

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

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 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.

[2] Foi utilizado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

A legislação exige que o PLOA seja acompanhado de vários documentos e anexos, cujas informações podem ser encontradas nas páginas a seguir:

Tabela 3 – Documentos e anexos do projeto de lei orçamentária

Exigência	Fundamento legal	PLOA 2019	Página
Sumário geral da receita por fontes.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 1°, I.	Anexo I – Resumo geral da receita	33
Sumário geral da despesa por funções do Governo.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 1°, I.	Anexo II - Demonstrativo da despesa segundo as categorias econômicas por função	14-15
Quadro demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 1°, II.	Demonstrativo da receita e da despesa segundo as categorias econômicas.	23-24
Quadro discriminativo da receita por fontes.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 1°, III.	Demonstrativo da receita por itens de categorias econômicas e por fontes de recursos.	40-45
Legislação da receita.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 1°, III.	Legislação da receita do Estado de Pernambuco.	110-117
Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 1°, IV.	Programação Anual de Trabalho dos Órgãos.	130-593
Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 2°, 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.	33-59
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, § 2°, II.	Anexo II - Demonstrativo da despesa segundo as categorias econômicas por função e Anexo III - demonstrativo das despesas segundo as categorias econômicas por órgão.	14-17
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, § 2°, II.	Anexo II - Demonstrativo da despesa segundo as categorias econômicas por função.	21-22
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, § 2°, II.	Demonstrativo da despesa por Poder, órgão, unidade orçamentária e categoria econômica.	95-99
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, § 2°, II.	Programação anual de trabalho dos órgãos.	130-593
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, § 2°, III.	Programação anual de trabalho dos órgãos.	130-593
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.	551-552
Demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.	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.	553-554
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.	553-554
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.	547-548

Fonte: PLOA 2019.

2.1 Estimativa da receita e fixação da despesa

Em sua porção textual, o PLOA 2019 estima receita e fixa despesa nos seguintes montantes:

Tabela 4 – Estimativa de receita e fixação de despesa no PLOA 2019 (R$ 1,00)

Orçamento 2019	Valor estimado	Participação % no total
Orçamento Fiscal	37.317.453.600	97,39%
Orçamento de Investimento das Empresas Estatais	999.464.800	2,61%
Total	38.316.918.400	100%

Fonte: PLOA 2019, artigos 1º, 2º e 5º.

2.2 Evolução do orçamento

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

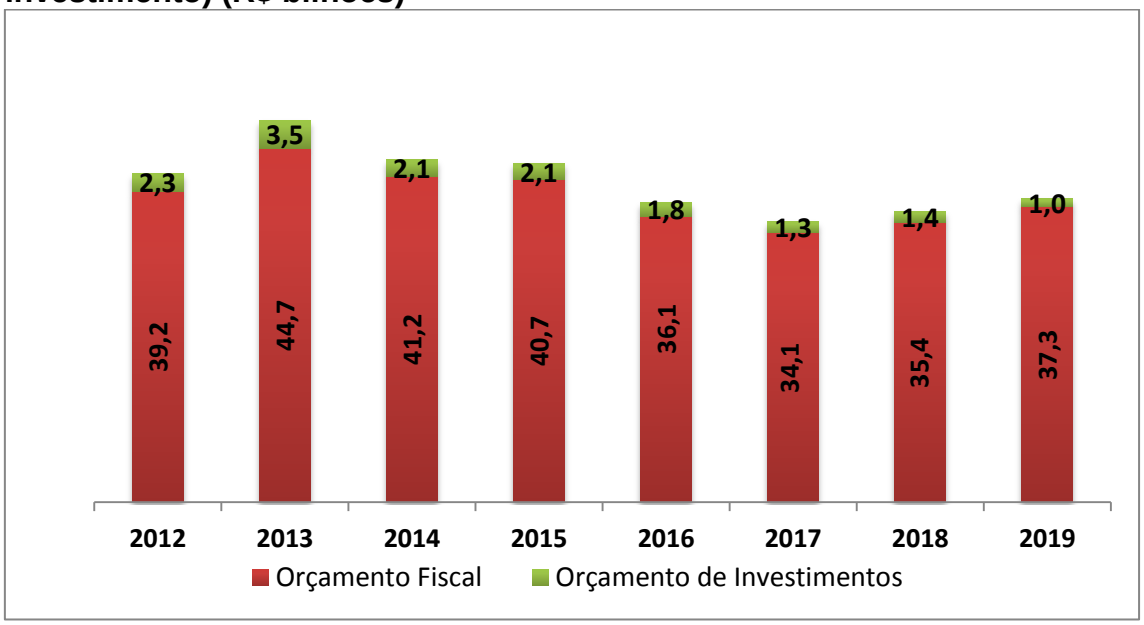
Tabela 5 – Evolução do orçamento estimado de 2012 a 2019

LOA/PLOA	Orçamento Fiscal (A)	Orçamento de Investimento das Estatais (B)	Total (A+B)	Evolução em relação ao ano anterior[3]
2012	39.238.102.446,19	2.320.160.742,94	41.558.263.189,13	-
2013	44.733.864.728,16	3.512.880.934,70	48.246.745.662,87	16,1%
2014	41.207.464.880,47	2.062.233.240,13	43.269.698.120,60	-10,3%
2015	40.727.958.457,41	2.106.628.011,35	42.834.586.468,75	-1,0%
2016	36.111.063.425,32	1.787.921.688,25	37.898.985.113,57	-11,5%
2018	34.070.946.536,09	1.341.385.788,52	35.412.332.324,61	-6,6%
2018	35.385.056.560,92	1.400.435.502,30	36.785.492.063,22	3,9%
2019	37.317.453.600,00	999.464.800,00	38.316.918.400,00	4,2%

Fonte: LOAs 2012 a 2018 e PLOA 2019.

[3] Esse percentual de evolução refere-se à comparação com o valor total orçado no ano imediatamente anterior.

Gráfico 6 – Evolução do orçamento estimado (orçamento fiscal e de investimento) (R$ bilhões)



Fonte: LOAs 2012 a 2018 e PLOA 2019.

2.3 Orçamento fiscal

No tocante ao orçamento fiscal para 2019, a sua quantificação é calculada a partir do somatório da previsão de receitas correntes, deduzida do montante a ser transferido ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), somando-se ainda o montante das receitas de capital.

Tabela 6 – Orçamento fiscal PLOA 2019 (R$ 1,00)

Orçamento Fiscal	Valor estimado
Receitas correntes	39.121.939.600
(-) Deduções (Fundeb)	3.875.289.400
Receitas correntes após deduções do Fundeb	**35.246.650.200**
(+) Receitas de capital	2.070.803.400
Total	**37.317.453.600**

Fonte: PLOA 2019, Anexo I – Resumo geral da receita.

O valor total acima é 5,46% maior do que os R$ 35,38 bilhões estimados pelo orçamento fiscal de 2018, corrigidos pelos índices inflacionários. Isso representa aumento real de R$ 1,932 bilhão.

2.4 Orçamento de investimento

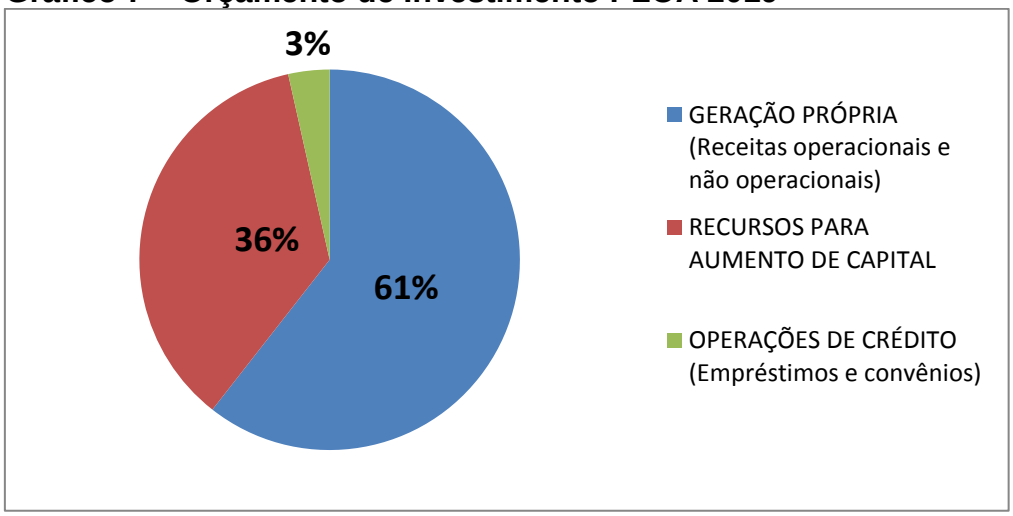
As fontes de financiamento do orçamento de investimento das empresas provêm da arrecadação de receitas operacionais e não operacionais, da captação de recursos para aumento do capital social e da realização de operações de crédito.

Tabela 7 – Orçamento de Investimento PLOA 2019 (R$ 1,00)

Orçamento de Investimento	Valor estimado
Geração própria (operacionais e não operacionais)	605.360.500
Recursos para aumento de capital social[4]	359.104.300
Operações de crédito (empréstimos e convênios)	35.000.000
Total	**999.464.800**

Fonte: PLOA 2019, artigo 6º e Anexo IV – Demonstrativo dos investimentos por fonte de financiamento.

Gráfico 7 – Orçamento de Investimento PLOA 2019



Fonte: PLOA 2019, artigo 6º e Anexo IV – Demonstrativo dos investimentos por fonte de financiamento.

O orçamento de investimento das empresas estaduais para 2019 sofreu um decréscimo de aproximadamente 29%, em relação à LOA 2018. Ou seja, em termos reais, houve uma redução de R$ 401 milhões na dotação à disposição das empresas estaduais.

[4] 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.

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
- Agência de Fomento do Estado de Pernambuco S/A - Agefepe.

Importante destacar que, diferentemente da LOA de 2018, não há previsão de investimentos para a Companhia de Trens Metropolitanos de Pernambuco – Copertrens.

2.5 Receita corrente líquida

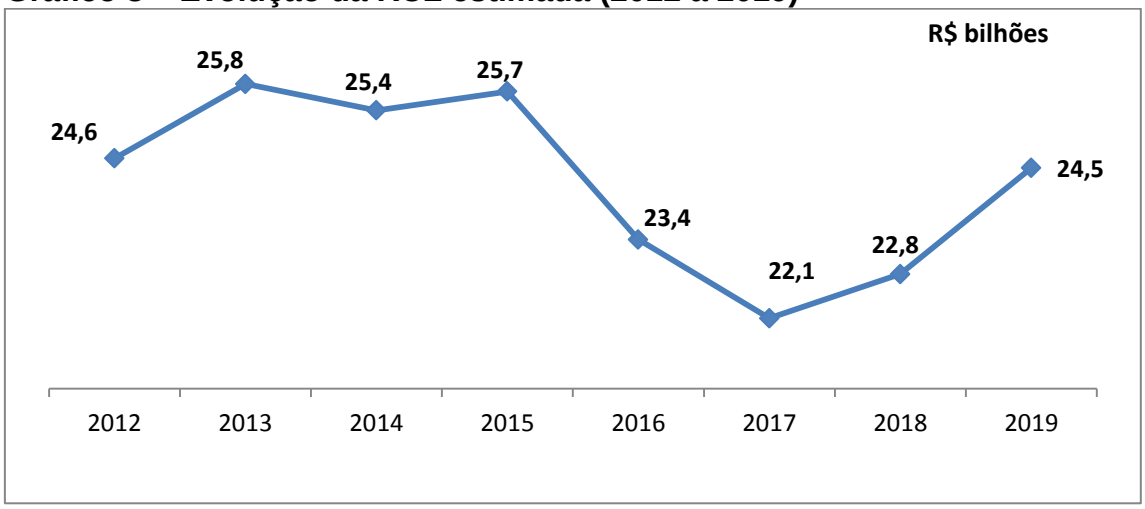
A receita corrente líquida (RCL), importante parâmetro utilizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi estimada em R$ 24,48 bilhões, valor que é superior em 7,3% à estimativa do exercício corrente, que é de R$ 22,81 bilhões. A tabela abaixo demonstra essa evolução:

Tabela 8 - Evolução da RCL estimada (2012 a 2019)

LOA/PLOA	RCL	Evolução em relação ao ano anterior
2012	24.634.925	-
2013	25.810.624	4,8%
2014	25.393.570	-1,6%
2015	25.691.016	1,2%
2016	23.355.034	-9,1%
2017	22.109.773	-5,3%
2018	22.808.374	3,2%
2019	24.484.215	7,3%

Fontes: LOAs 2012 a 2018 e PLOA 2019.

Gráfico 8 – Evolução da RCL estimada (2012 a 2019)

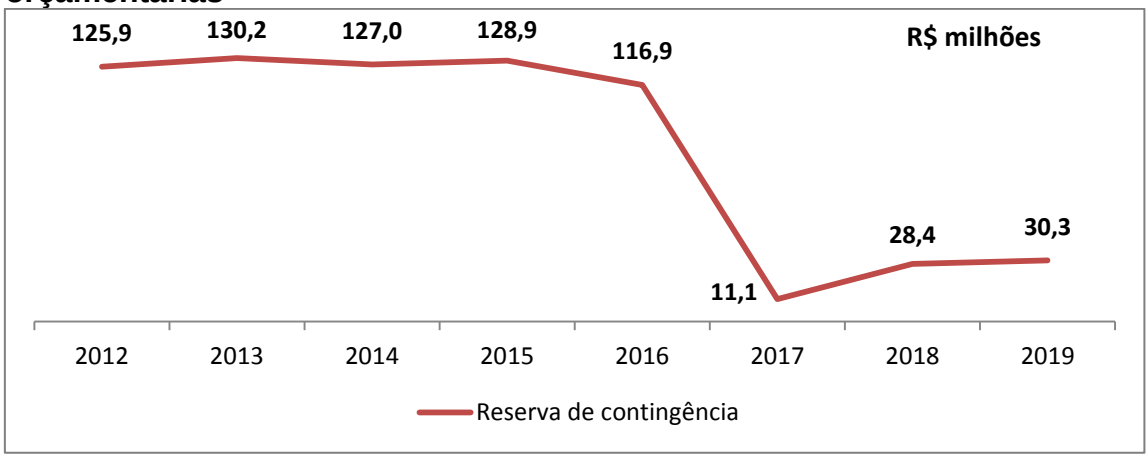


Fontes: LOAs 2012 a 2018 e PLOA 2019.

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:

Gráfico 9 – Evolução da reserva de contingência consignado nas peças orçamentárias



Fontes: LOAs 2012 a 2018 e PLOA 2019.

Comparada à receita corrente líquida, a reserva de contingência fixada pelo PLOA 2019 corresponde a uma fração de 0,12% do orçamento. A queda observada nas peças orçamentárias de 2016 e 2017 deu-se por meio da autorização presente na LDO referente a tal ano, que passou a fixar a reserva de contingência em até

0,5% da RCL, enquanto a LDO 2016 e anteriores definiam que a mesma reserva seria correspondente a exatamente 0,5% da RCL prevista para o corrente ano.

Por fim, pode-se concluir que a redução da reserva de contingência observada no gráfico 9 indica que, a partir dessa mudança de entendimento presente na LDO referente aos exercícios de 2016 e 2017, há uma menor flexibilidade do orçamento.

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

O PLOA 2019 também trata de abertura de créditos suplementares e de contratação de operações de crédito, valendo-se da autorização constitucional que ressalta tal possibilidade. O destaque se dá para a nova hipótese relativa a despesas destinadas ao Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal – FEM.

O art. 10 do PLOA autoriza essas operações e fixa seus limites, que podem ser sintetizados na tabela 9, seguinte:

Tabela 9 – Limites de créditos suplementares e operações de créditos

Operação	Previsão legal	Limite	Valor
Operações de crédito por antecipação de receita relativamente ao Orçamento Fiscal.	PLOA 2019, art. 10, I.	Até 15% da receita corrente estimada (R$ 39.121.939.600)	Até R$ 5.868.290.940,00
Operações de crédito da dívida fundada.	PLOA 2019, art. 10, II.	Até R$ 1.193.923.800,00	Até R$ 1.252.452.000 (este 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.	PLOA 2019, art. 10, IV.	Até 20% do total da despesa fixada (R$ 37.317.453.600 no orçamento fiscal e R$ 999.464.800,00 no orçamento de investimento)	Até R$ 7.463.490.720,00 no orçamento fiscal e R$ 199.892.960,00 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 2019, art. 10, V.	Até 20% da despesa fixada para os Fundos, Fundações e Empresas, respeitado o limite geral do item anterior.	Até R$ 7.463.490.720,00 no orçamento fiscal e R$ 199.892.960,00 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 2019, art. 10, VI.	-	-
Abertura de créditos suplementares para o Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal -FEM, respeitado o limite geral de que trata o inciso IV, com a finalidade de suprir deficits e cobrir necessidades operacionais dessa entidade, à conta de repasse de recursos do Orçamento Fiscal, através de decreto do Poder Executivo, para alterações ou inclusões de categorias econômicas e grupos de despesa de ações, não onerando, o montante destas suplementações, o limite autorizado, 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 2019, art. 10, VII.	Até o limite correspondente a 50% (cinquenta por cento) da despesa fixada para o FEM (R$ 71.100.000).	Até R$ 35.550.000,00

Fonte: PLOA 2019, art. 10.

3 RECEITAS

3.1 Receitas de capital x receitas correntes (PLOA 2019)

O MCASP 7ª Edição define as receitas orçamentárias como disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício e que aumentam o saldo financeiro da instituição.

Em outras palavras, as receitas orçamentárias são valores que ingressam nos cofres públicos com o intuito de atender a necessidades públicas e a demandas da sociedade, de acordo com a previsão da LOA.

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

As receitas correntes, nos termos do 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 presentes na LOA.

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, não provocam efeito sobre o patrimônio líquido. A Lei nº 4.320/1964 enuncia que as receitas de capital são as provenientes da 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 do ano de 2018.

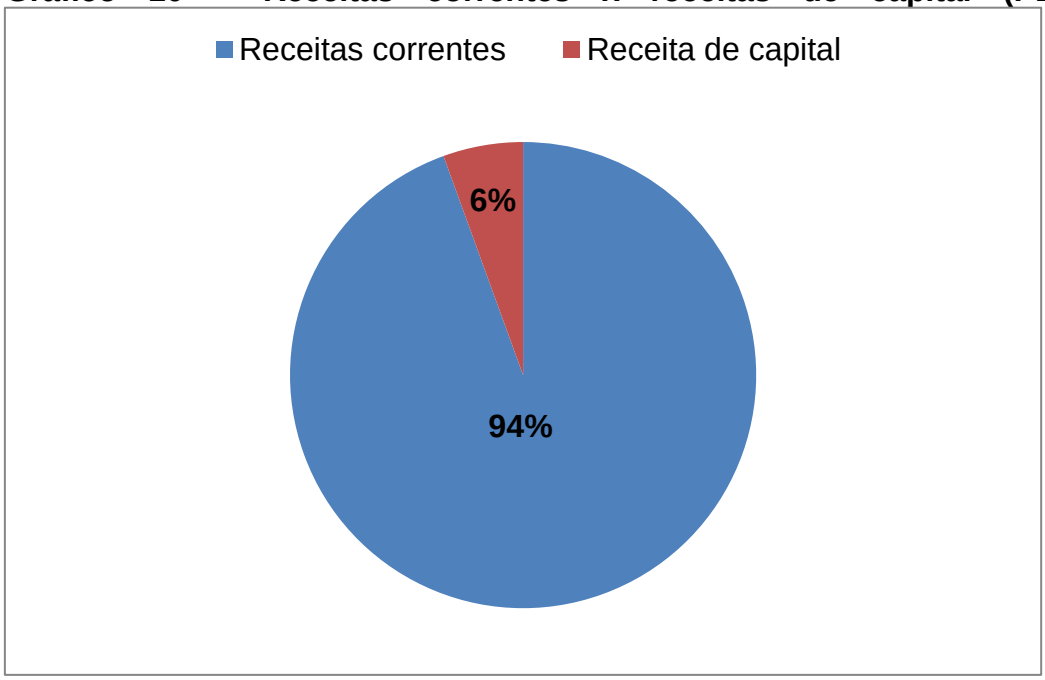
O primeiro dado fundamental para análise é a proporção entre as receitas correntes[5] e as receitas de capital no PLOA 2019. Abaixo segue tabela e gráfico com esses dados, deduzidos os valores do Fundeb da receita corrente:

Tabela 10 – Valores orçados para receitas de capital e receitas correntes no PLOA 2019 (R$ 1,00)

Receitas correntes	35.246.650.200,00
Receitas de capital	2.070.803.400,00
Total receitas	37.317.453.600,00

Fonte: PLOA 2019.

Gráfico 10 – Receitas correntes x receitas de capital (PLOA 2019)



Fonte: PLOA 2019.

Efetuada essa primeira análise panorâmica, cumpre refletir acerca das categorias econômicas da receita e seu comportamento ao longo da série histórica.

[5] Do valor presente na tabela 10, referente às receitas correntes, encontram-se deduzidos alguns valores do Fundeb, conforme discriminado no quadro de resumo geral da receita no PLOA 2019 (págs. 50 e 51).

3.1.1 Receitas correntes

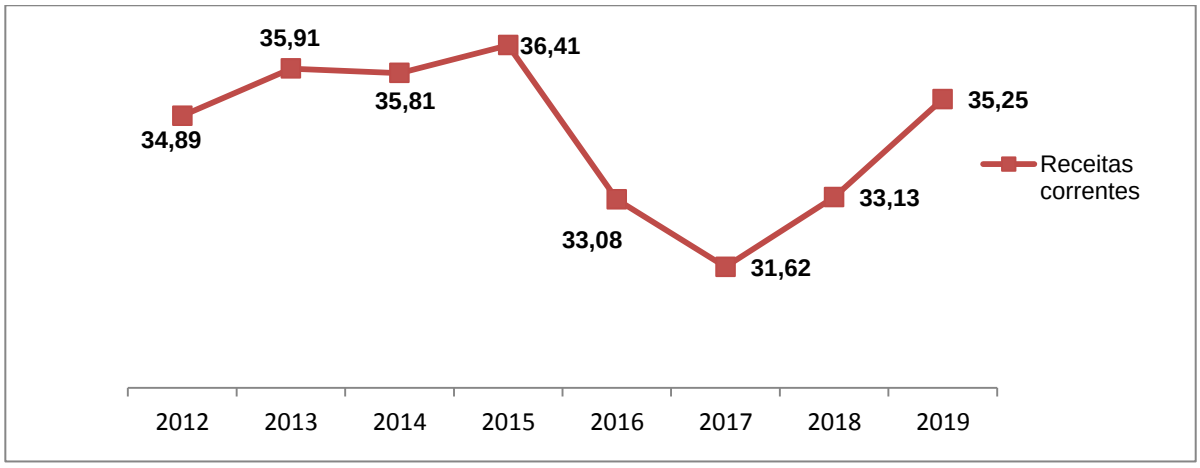
Inicialmente, apresentam-se os valores orçados das receitas correntes, subtraídas as deduções previstas, nas peças orçamentárias referentes aos períodos de 2012 a 2019, conforme tabela e gráfico abaixo:

Tabela 11 – Valores orçados das receitas correntes 2012 a 2019 (R$ 1,00)

Anos	Receitas correntes
2012	34.886.366.872
2013	35.910.596.215
2014	35.813.968.808
2015	36.414.256.506
2016	33.075.865.242
2017	31.620.036.231
2018	33.128.485.890
2019	35.246.650.200

Fonte: PLOA 2019 e LOAs 2011 a 2017.

Gráfico 11 – Evolução valores orçados das receitas correntes de 2012 a 2019 (R$ bilhões)

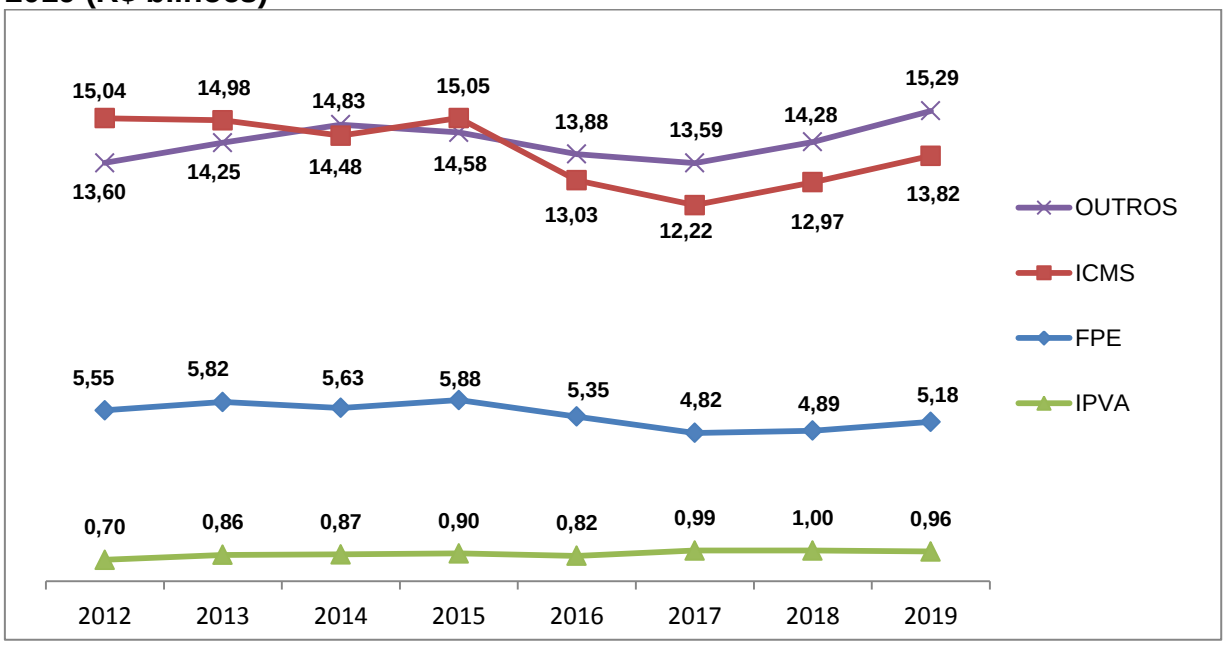


Fonte: PLOA 2019 e LOAs 2012 a 2018.

A receita corrente orçada para o exercício de 2019 representa uma elevação na ordem de 6,4% com relação ao valor estimado para o ano de 2018. Esse aumento indica que o Governo de Pernambuco espera uma melhoria do cenário econômico para o ano que se segue.

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

Gráfico 12 – Previsão orçamentária de receitas correntes estaduais de 2012 a 2019 (R$ bilhões)



Fonte: PLOA 2019 e LOAs 2012 a 2018.

O Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) é a principal fonte de arrecadação do Estado de Pernambuco. Quanto ao valor orçado no PLOA 2019, observa-se que, pelo segundo ano consecutivo, há uma previsão de aumento da arrecadação. O valor orçado para o ano de 2019 é superior na ordem de 6,1% com relação à estimativa para o exercício de 2018.

No entanto, apesar dessa tendência de recuperação, em termos reais, o valor orçado para 2019 é inferior em 8,2% com relação ao pico da série histórica registrado na LOA de 2015.

Um dos aspectos que contribuem para essa melhora é a expectativa de retomada gradual do crescimento da economia, conforme analisado no capítulo referente aos dados macroeconômicos.

O Fundo de Participação dos Estados (FPE) no PLOA 2019 apresenta um significativo crescimento pelo segundo ano consecutivo. Em termos reais, esse aumento representa 5,87% em comparação com o valor previsto na LOA 2018.

Cabe ressaltar que esse valor é inferior em aproximadamente 706,98 milhões com relação ao pico da série histórica, registrado na previsão orçamentária para o exercício de 2015.

O Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) prevê no PLOA 2019 uma redução da arrecadação na ordem de 3,3% em comparação com os valores previstos para o exercício de 2018. Esse dado é relevante, uma vez que o PLOA 2019 reverte uma tendência de crescimento presente nos dois anos anteriores.

Por fim, as demais receitas correntes no PLOA 2019 mantêm a tendência de crescimento e registram um aumento significativo na ordem de 7,1% em comparação com os valores da LOA 2018.

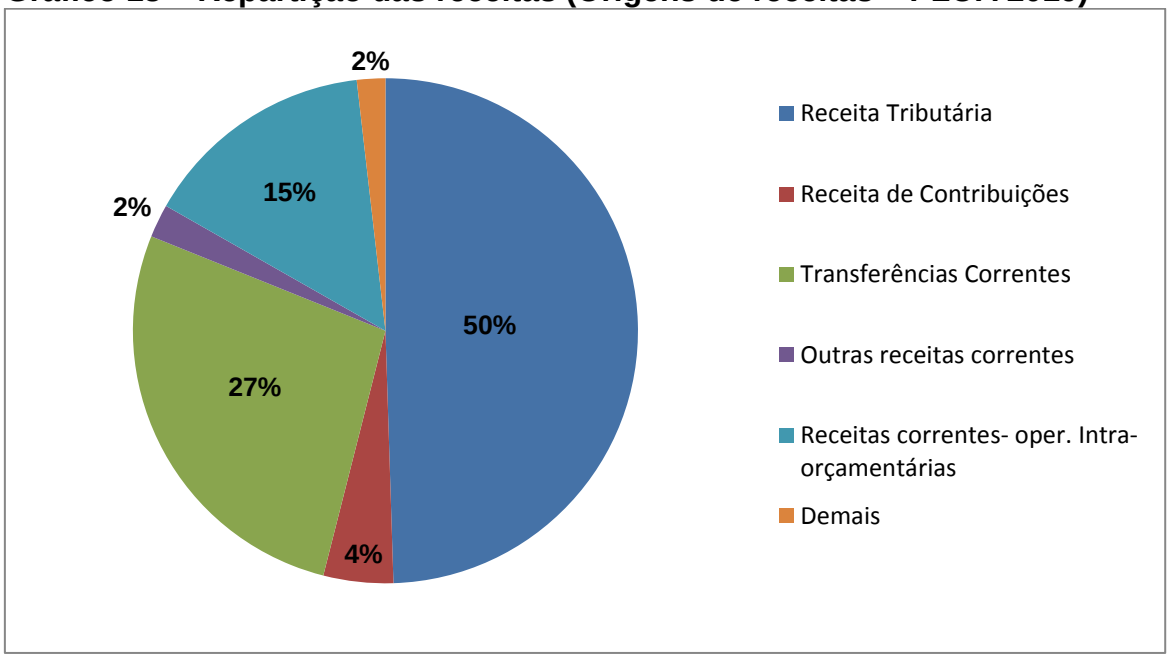
Finalizando a presente análise das receitas correntes, apresenta-se uma tabela e gráfico com as principais origens de receita corrente e sua proporção dentro do PLOA referente ao exercício financeiro de 2019.

Tabela 12 – Divisão das receitas (Origens de receitas – valores orçados - PLOA 2019) (R$ 1,00)

Origem de recursos	Valores
Receita Tributária	17.445.750.600
Receita de Contribuições	1.573.279.200
Receita Patrimonial	484.303.300
Receita Agropecuária	2.655.200
Receita Industrial	899.000
Receita de Serviços	153.679.300
Transferências Correntes	9.566.026.800
Outras receitas correntes	751.883.300
Receitas correntes - oper. Intraorçamentárias	5.268.173.500

Fonte: PLOA 2019.

Gráfico 13 – Repartição das receitas (Origens de receitas – PLOA 2019)



Fonte: PLOA 2019.

3.1.2 Receitas de capital

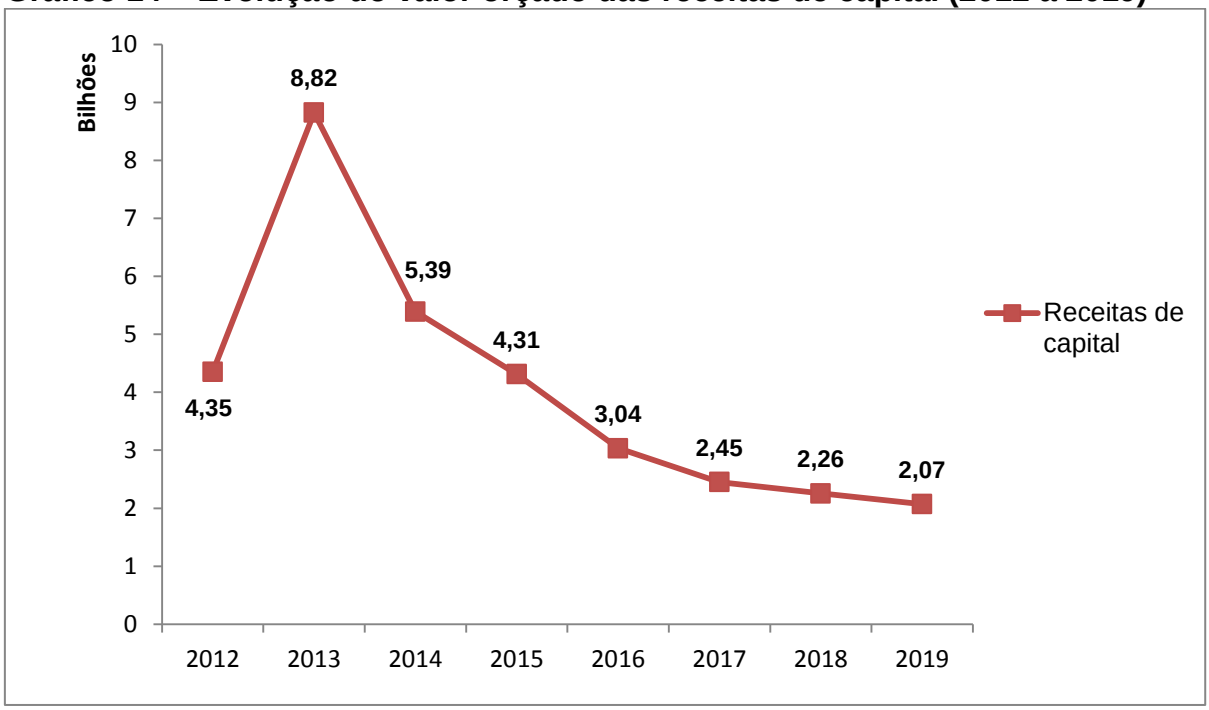
Inicialmente, apresentam-se os valores orçados das receitas de capital nos projetos de lei orçamentárias referente aos períodos de 2012 a 2019, conforme tabela e gráfico abaixo:

Tabela 13 – Valores orçados das receitas de capital de 2012 a 2019 (R$ 1,00)

Anos	Valores orçados receitas de capital
2012	4.351.735.574
2013	8.823.268.513
2014	5.393.496.072
2015	4.313.701.951
2016	3.035.198.184
2017	2.450.910.306
2018	2.256.570.671
2019	2.070.803.400

Fontes: LOAs 2012 a 2018 e PLOA 2019.

Gráfico 14 – Evolução do valor orçado das receitas de capital (2012 a 2019)



Fonte: LOAs 2012 a 2018 e PLOA 2019.

A tabela 13 e o gráfico 14 apontam que a previsão de receitas de capital para 2019 experimentou uma redução de 8,2% com relação a 2018. Esse é o menor valor da série histórica analisada.

Além disso, o gráfico demonstra que, desde 2014, as receitas de capital experimentam quedas sistemáticas, sendo que a previsão para 2019 é 76,5% menor que o montante previsto para o exercício de 2013.

As receitas de capital financiam os gastos com investimentos de qualquer ente governamental, ou seja, a peça orçamentária demonstra a baixa capacidade de investimento que o Estado terá para o exercício de 2019.

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 que tem sido configurada nos últimos anos.

Além disso, o contexto de dificuldade fiscal e econômica experimentado nos últimos anos levou o Governo de Pernambuco a reduzir drasticamente as despesas

discricionárias, dentre elas incluem-se os investimentos que são subsidiados pelas receitas de capital.

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 das receitas 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 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 define 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 financeiros 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 como outras receitas de capital os ingressos cujas características não permitam o enquadramento nas demais classificações da receita de capital.

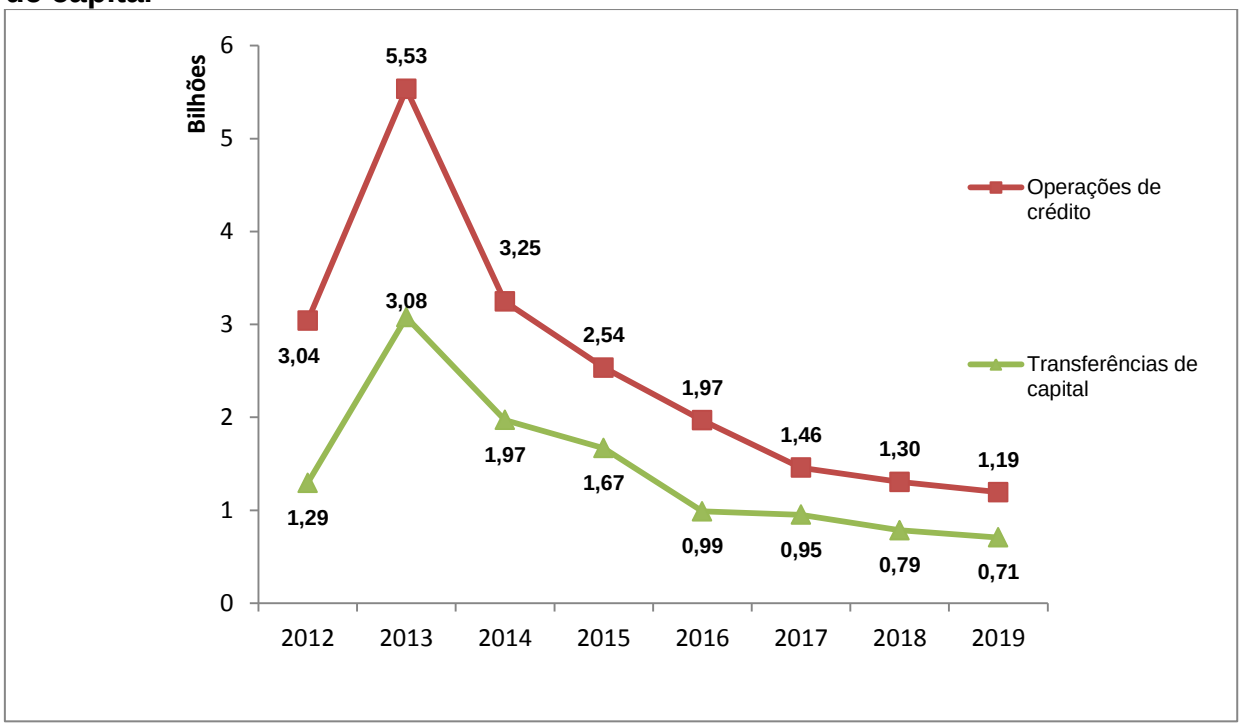
A seguir, apresenta-se tabela com a evolução das origens das receitas de capital nas peças orçamentárias referentes aos exercícios de 2012 a 2019, bem como gráfico referente às duas principais origens das receitas de capital.

Tabela 14 – Evolução das origens da receita de capital (2012 a 2019) (R$ 1,00)

Origens de receita de capital	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Operações de crédito	3.041.530.596	5.533.763.853	3.246.803.372	2.535.132.427	1.967.806.766	1.458.991.807	1.304.929.739	1.193.923.800
Alienação de bens	38.789	0	0	2.420.884	253.597	6.725.444	11.341.082	90.000
Amortização de empréstimos	228.187	194.365	93.911	0	0	1.301.427	1.911.887	1.870.800
Transferências de capital	1.294.692.195	3.076.965.340	1.971.707.015	1.668.056.284	987.285.062	951.171.811	785.240.855	707.918.800
Outras receitas de capital	15.245.807	212.344.956	174.891.773	108.092.355	79.852.758	32.719.817	153.147.110	167.000.000
TOTAL	4.351.735.574	8.823.268.513	5.393.496.072	4.313.701.951	3.035.198.184	2.450.910.306	2.256.570.671	2.070.803.400

Fonte: LOAs 2012 a 2018 e PLOA 2019.

Gráfico 15 – Evolução das origens das operações de crédito e transferências de capital



Fonte: LOAs 2012 a 2018 e PLOA 2019.

Cumpre 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, o Estado de Pernambuco tem experimentado quedas substanciais ano após ano. O gráfico nº 15 demonstra que a previsão orçamentária vem sofrendo quedas desde o ano de 2014 O valor previsto para o exercício de 2019 é o menor da série histórica, sendo inferior na ordem de 8,5% com relação a 2018.

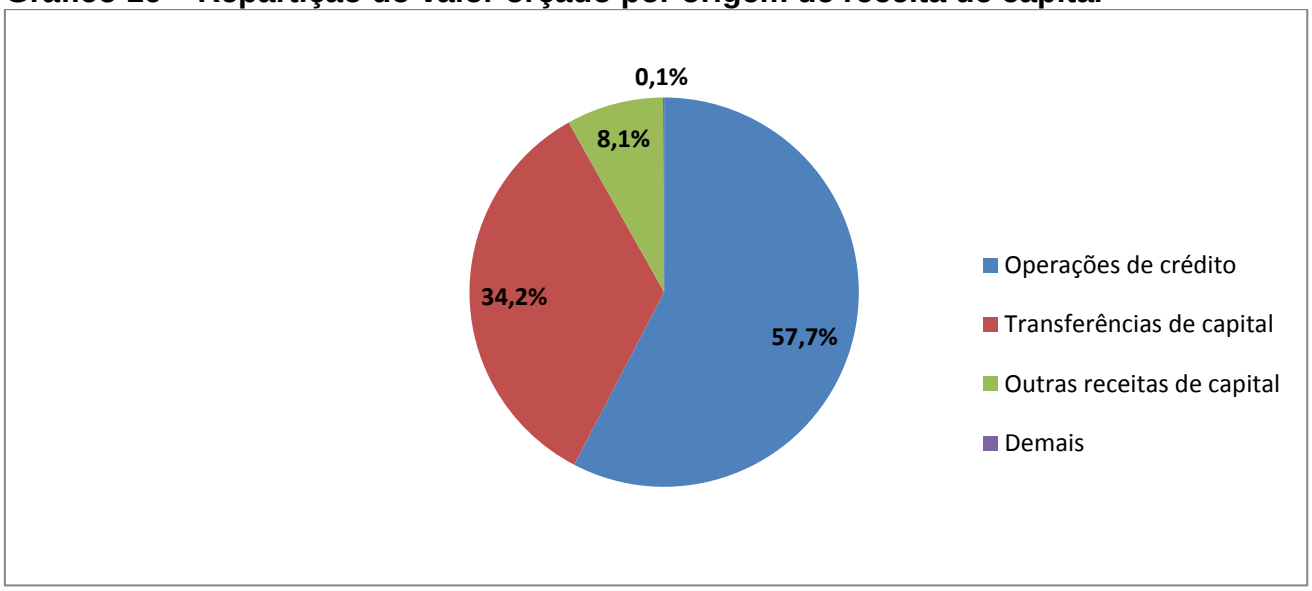
O quadro negativo das receitas de capital se estende também às transferências de capital que vêm sofrendo decréscimos sucessivos desde a previsão para o exercício de 2014. O valor previsto para o exercício de 2019 é o menor da série histórica. A previsão no PLOA 2019 das transferências de capital é inferior na ordem de 9,8% com relação ao exercício de 2018.

Já quanto às demais origens de receitas de capital, observa-se uma queda significativa da receita de alienação de bens. O valor orçado para o exercício de 2019 representa apenas 0,8% do total estimado para 2018. Além disso, cabe salientar que a origem das outras receitas de capital apresenta um acréscimo de 9% em comparação com o valor orçado em 2018.

O quadro apresentado demonstra a grande dificuldade do Governo de Pernambuco na arrecadação de receitas de capital, em face da instabilidade econômica e política, além da dificuldade de obtenção de operações de crédito.

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 2019.

Gráfico 16 – Repartição do valor orçado por origem de receita de capital



Fonte: PLOA 2019.

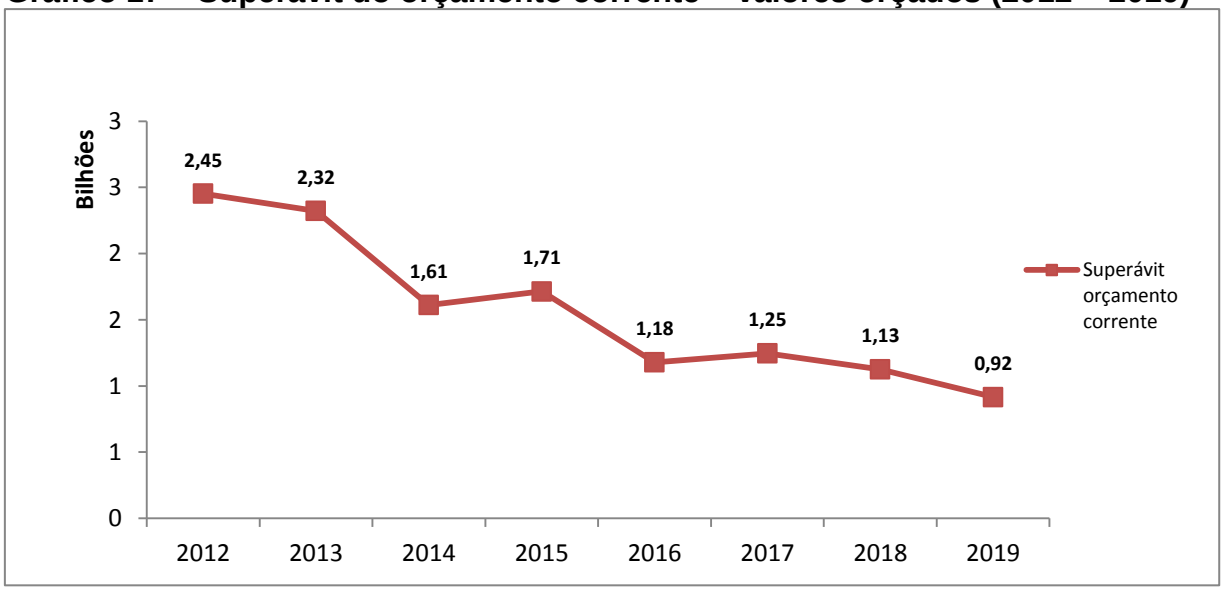
O valor orçado por origem de receita de capital demonstra que as duas principais (operações de crédito e transferências de capital) são responsáveis por quase todo o montante a ser aplicado.

Por fim, o superávit do orçamento corrente, nos termos do art. 11, § 3º da Lei Federal nº 4.320/1964, resulta do balanceamento dos totais das receitas e despesas correntes, porém não constitui item de receita orçamentária.

Uma vez que não se trata de item de receita orçamentária, sua análise será isolada, visando não prejudicar a reflexão dos demais itens que compõem o orçamento.

Abaixo segue gráfico com os valores previstos como superávit do orçamento corrente desde 2012.

Gráfico 17 – Superávit do orçamento corrente – valores orçados (2012 – 2019)



Fontes: LOAs 2012 a 2018 e PLOA 2019.

O gráfico 17 evidencia que a previsão do superávit do orçamento corrente para o exercício de 2019 é a menor da série histórica, representando, com relação ao valor orçado para 2018, uma redução de 18,56%.

Essa redução gradual do superávit do orçamento corrente demonstra a dificuldade do Governo de Pernambuco de balancear as receitas e despesas correntes.

Portanto, é necessário que o governo tome medidas de contenção da expansão das despesas correntes, bem como busque mecanismos para expandir a arrecadação de receitas correntes, especialmente as tributárias.

3.2 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, a regra constitucional requer que se dê publicidade às diversas modalidades de benefícios fiscais concedidos, como isenções, remissões, anistias, etc. Esses tipos de benefícios também são regulados pelo Capítulo III, Seção II, da LRF.

Embora a Constituição Estadual não replique a exigência, a norma federal tem aplicação na esfera estadual, com as devidas adaptações.

A própria LRF, que deve ser aplicada à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, corrobora esse entendimento. A mencionada lei determina que o PLOA 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 2019, repetindo o modelo adotado na LOA 2018, discrimina 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 projeta uma estimativa de renúncia equivalente a R$ 2,24 bilhões para 2019. Isso representa cerca de 12% dos R$ 18,6 bilhões do ICMS potencial, conceito que contemplaria a arrecadação total do referido imposto caso não fossem concedidos os benefícios fiscais relacionados:

Tabela 15 – Estimativa da Renúncia e Compensação da Receita em 2019 (R$ em milhares)

ICMS Potencial (A)	Estimativa da Renúncia Fiscal (B)	ICMS Estimado (A - B)
18.667.440	2.242.241	16.425.199

Fonte: PLOA 2019.

Para comparar os valores da tabela 15 com os anos anteriores, é importante destacar 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.

A tabela seguinte informa o montante renunciado em relação à estimativa de arrecadação de ICMS projetado nas respectivas leis orçamentárias anuais entre 2013 e 2018, comparando-as com a previsão constante do PLOA 2019.

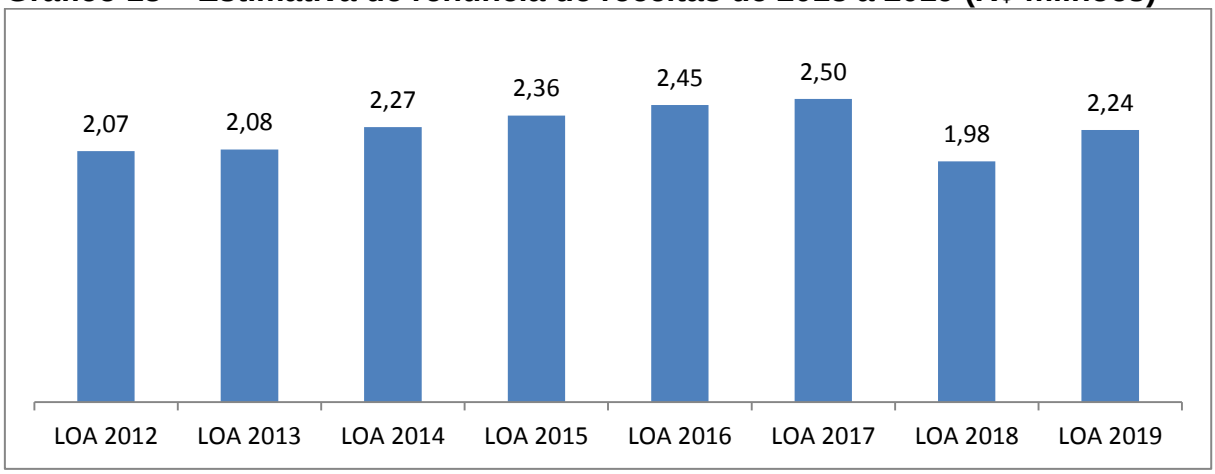
Tabela 16 – Estimativa da Renúncia e Compensação da Receita de 2012 a 2019 (R$ milhões)

	ICMS POTENCIAL (A)	ESTIMATIVA DA RENÚNCIA FISCAL (B)	ICMS ESTIMADO (A-B)	% B/A
LOA 2012	19.620.646	2.176.887	17.698.644	11,09%
LOA-2013	19.809.274	2.207.735	17.601.539	11,14%
LOA-2014	19.431.730	2.414.338	17.017.393	12,42%
LOA-2015	20.279.897	2.586.765	17.693.132	12,76%
LOA-2016	17.982.427	2.666.878	15.315.549	14,83%
LOA-2017	16.917.459	2.557.930	14.359.529	15,12%
LOA-2018	17.315.817	2.065.234	15.250.583	11,93%
PLOA-2019	18.667.440	2.242.241	16.425.199	12,01%

Fonte: LOAs 2012 a 2018 e PLOA 2019.
Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2018

Observa-se que a proporção da estimativa de renúncia de receita foi reduzida em 2018 e em 2019, quando comparadas a 2016 e 2017. Em relação aos valores absolutos, percebe-se que o PLOA 2019 elevou a renúncia em relação a 2018, motivada pela expectativa de aumento do ICMS potencial, como demonstra o gráfico seguinte:

Gráfico 18 – Estimativa de renúncia de receitas de 2013 a 2019 (R$ milhões)



Fonte: LOAs 2013 a 2017 e PLOA 2019.
Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2018.

Quanto ao detalhamento da estimativa de benefícios fiscais concedidos por espécie e região, o PLOA 2019 trouxe informações relevantes que possibilitam avaliar onde está a maior parte dos beneficiários das renúncias.

O quadro abaixo replica o demonstrativo existente no PLOA 2019:

Tabela 17 – Demonstrativo Regionalizado da Estimativa de Renúncia de Receita para 2019 (R$ 1,00)

TRIBUTO	MODALIDADE	SETORES / PROGRAMAS / BENEFICIÁRIOS	MESO REGIÃO	%	RENÚNCIA DE RECEITA PREVISTA	COMPENSAÇÃO
ICMS	Crédito presumido e redução de base de cálculo	Atividade Portuária/ Peap	RMR	89	46.563	Providências previstas no quadro "Demais Riscos Fiscais Passivos do anexo de Riscos Fiscais"
			MATA	10	5.276	
			AGRESTE	0	201	
			SERTÃO	0	0	
			SÃO FRANCIS-CO	0	0	
			TOTAL	**100**	**52.041**	
	Crédito presumido e diferimento	Setor Industrial de Calçados / Procalçado	RMR	0	0	
			MATA	48	1.586	
			AGRESTE	3	101	
			SERTÃO	0	0	
			SÃO FRANCIS-CO	49	1.591	
			TOTAL	**100**	**3.278**	
	Crédito presumido, diferimento e aproveitamento do saldo credor	Setor Automotivo / Prodeauto	RMR	5	21.203	
			MATA	95	371.178	
			AGRESTE	0	148	
			SERTÃO	0	0	
			SÃO FRANCIS-CO	0	0	
			TOTAL	**100**	**392.529**	
	Crédito presumido e diferimento	Setores Industrial e Comercial Atacadista / Prodepe	RMR	74	1.331.870	
			MATA	13	230.392	
			AGRESTE	10	182.283	
			SERTÃO	1	26.378	
			SÃO FRANCIS-CO	1	23.470	
			TOTAL	**100**	**1.794.393**	
TOTAL					**2.242.241**	

Fonte: PLOA 2019.

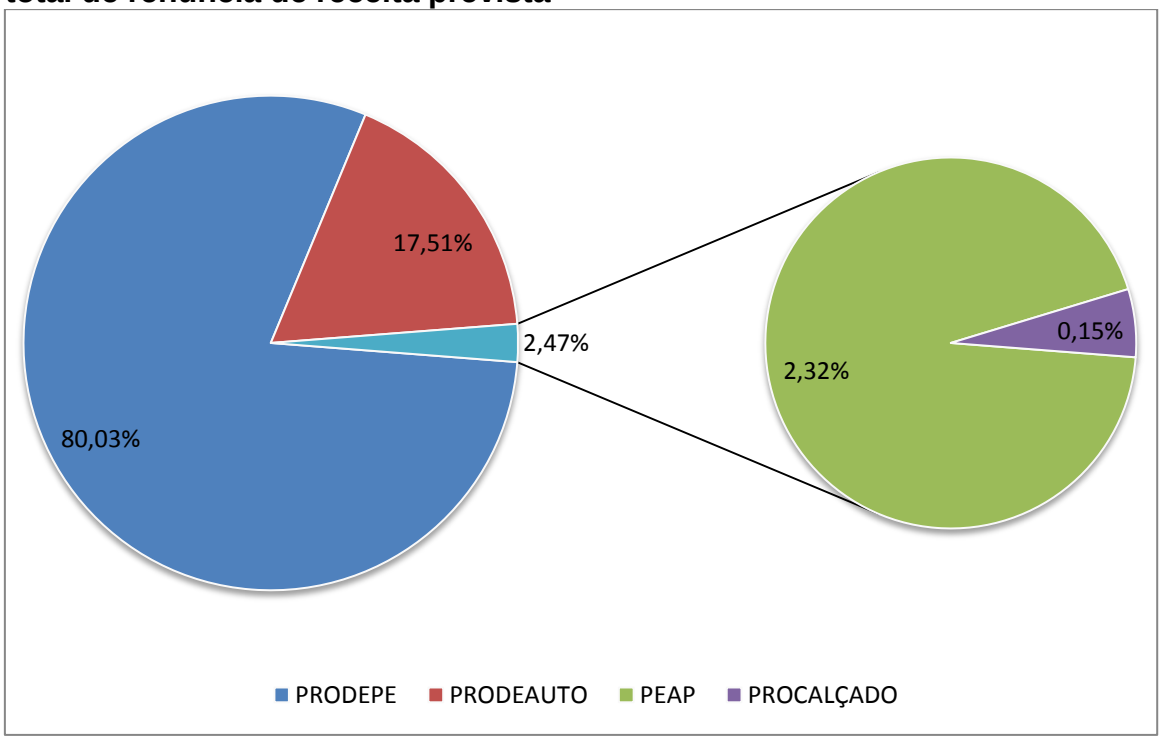
Segundo o demonstrativo em análise, a compensação da renúncia de receita estaria definida no quadro "Demais Riscos Fiscais Passivos do anexo de Riscos Fiscais". Esse quadro, porém, está previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019, e não no PLOA.

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019, no seu formato original, também trazia um quadro de renúncia fiscal com a mesma medida de compensação. Porém, o Poder Executivo apresentou emenda que alterou a compensação para “Ampliação da base tributária por meio do aperfeiçoamento dos processos de fiscalização e de acompanhamento dos contribuintes”.

Como a emenda foi aprovada, essa parte do PLOA 2019 está em desacordo com a LDO 2019. Dessa forma, deve haver a alteração do demonstrativo para alinhar os dados às diretrizes já aprovadas.

Em relação à regionalização, é possível perceber que quase a totalidade dos benefícios fiscais são concedidos pelo Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco (Prodepe), voltado essencialmente para estímulo ao setor industrial e comercial atacadista:

Gráfico 19 – Participação dos diferentes tipos de incentivos fiscais no valor total de renúncia de receita prevista



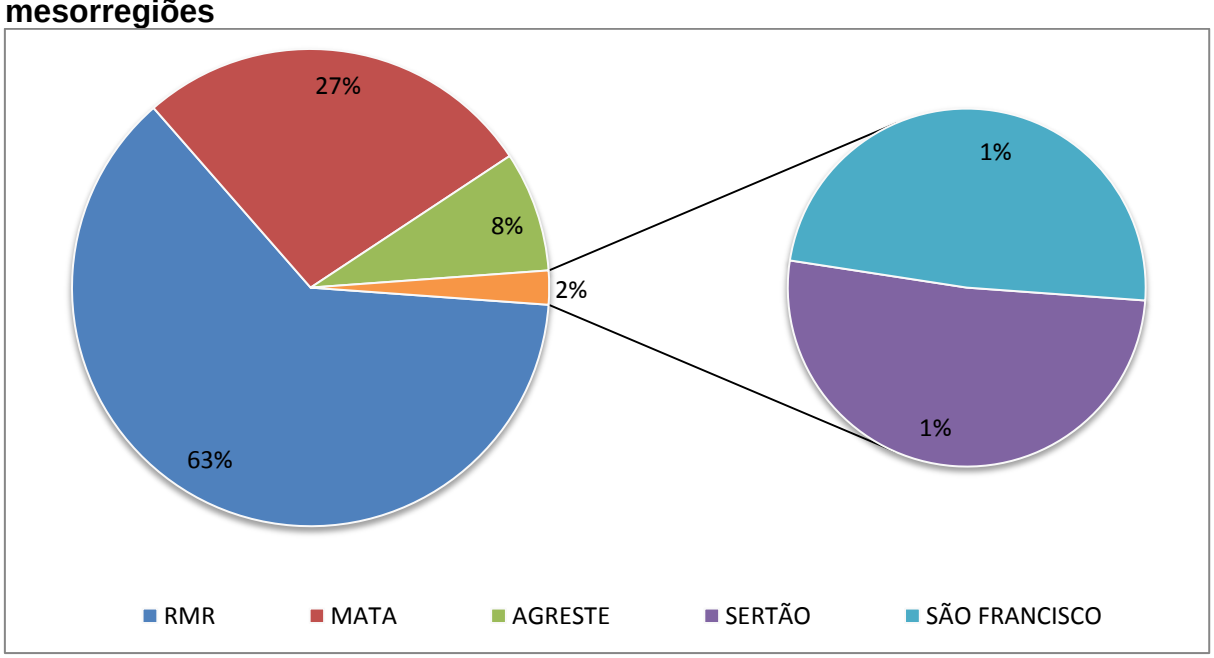
Fonte: PLOA 2019.

Além disso, também é perceptível a relevante participação do Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo do Estado de Pernambuco – Prodeauto no

total de benefícios fiscais. Na LOA 2018, o valor previsto para o programa é equivalente a R$ 27,17 bilhões, já o PLOA 2019 projeta R$ 392,53 milhões, 13,45 vezes o que foi definido em 2018.

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 20 - Participação dos diferentes tipos de incentivos fiscais nas mesorregiões



Fonte: PLOA 2019.

A existência de infraestrutura adequada na região, 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.

A Zona da Mata é a segunda região mais beneficiada com programas de incentivo fiscal. A maior parte da renúncia de receita dessa região está concentrada no Prodeauto (R$ 371,18 milhões) e no Prodepe (R$ 230,39 milhões).

4 DESPESAS

4.1 Despesas de capital x despesas correntes (PLOA 2019)

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.

Dentre as classificações da despesa orçamentária elencadas no MCASP, destaca-se a por natureza da despesa, que é composta pelas seguintes subdivisões: Categoria Econômica, Grupo de Natureza da Despesa, Modalidade de Aplicação e Elemento de Despesa.

Por sua vez, as categorias econômicas segregam-se em Despesas Correntes e Despesas de Capital.

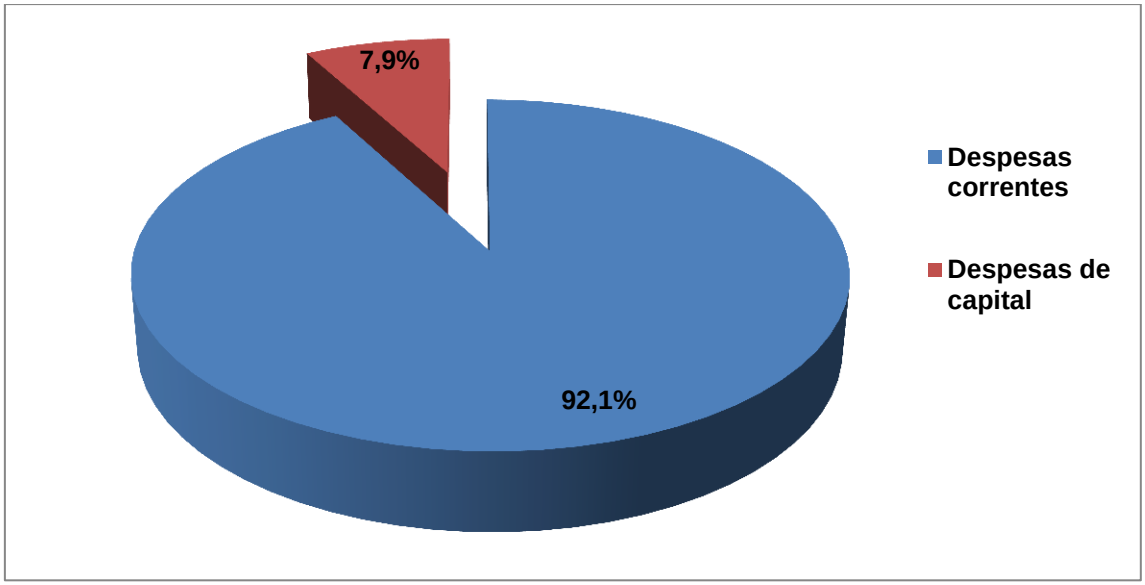
O primeiro dado fundamental para análise é a proporção entre as despesas correntes e as despesas de capital no PLOA 2019. Abaixo, segue tabela e gráfico com esses dados:

Tabela 18 – Valores orçados das despesas de capital e correntes no PLOA 2019

Despesas correntes	34.330.108.500
Despesas de capital	2.957.054.800

Fonte: PLOA 2019.

Gráfico 21 – Despesas correntes x Despesas de capital (PLOA 2019)



Fonte: PLOA 2019.

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

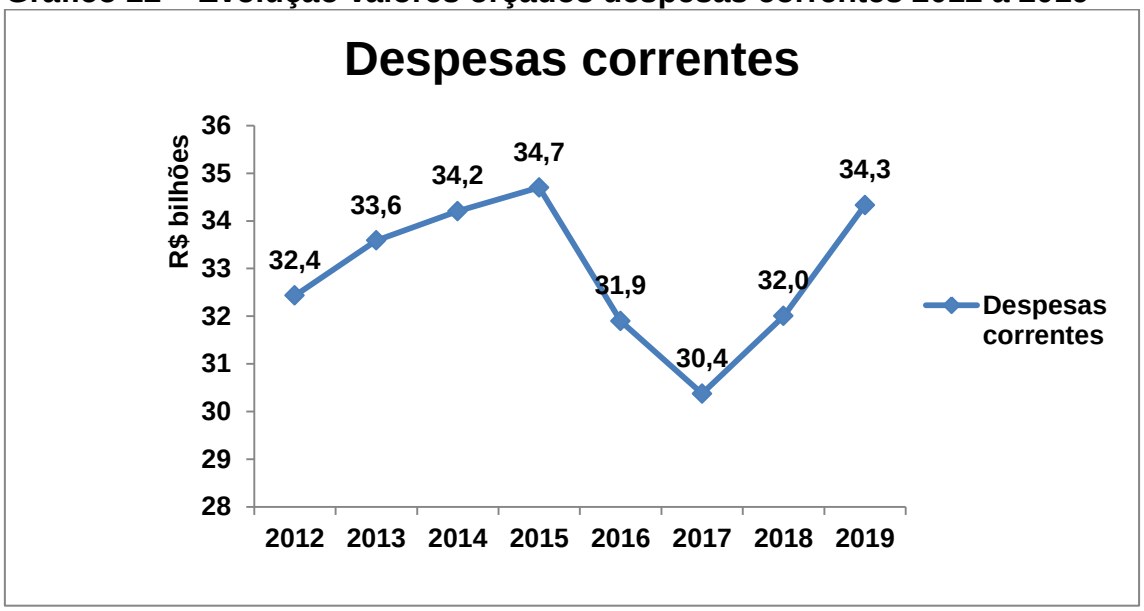
Segundo o Manual Técnico de Orçamento (MTO), 2019, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), despesas correntes são aquelas “que não contribuem, diretamente, para a formação de um bem de capital”.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 7ª Edição, exemplifica o caso de aquisição de materiais de construção por uma prefeitura. Se for utilizada para a manutenção do seu prédio (bem de capital existente), será considerada como despesa corrente, pois o gasto não estará 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 escola (futuro bem de capital), ele será considerado como despesa de capital.

Em síntese, a despesa corrente está ligada à manutenção da máquina administrativa, por meio de insumos, serviços e servidores públicos, 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 2012 a 2019, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 22 – Evolução valores orçados despesas correntes 2012 a 2019



Fontes: PLOA 2019 e LOAs 2012 a 2018.

A análise dos dados apresentados no gráfico 22 demonstra uma recuperação do montante fixado na despesa corrente, nos anos 2018 e 2019, após dois anos consecutivos de queda na fixação da despesa (2016 e 2017). O PLOA 2019 apresenta, em termos reais, acréscimo no montante de despesas correntes na ordem de 7,27%, com relação à LOA 2018. No entanto, cumpre salientar que esse valor ainda é inferior em mais de R$ 369,5 milhões com relação ao pico da série histórica, registrado no ano de 2015.

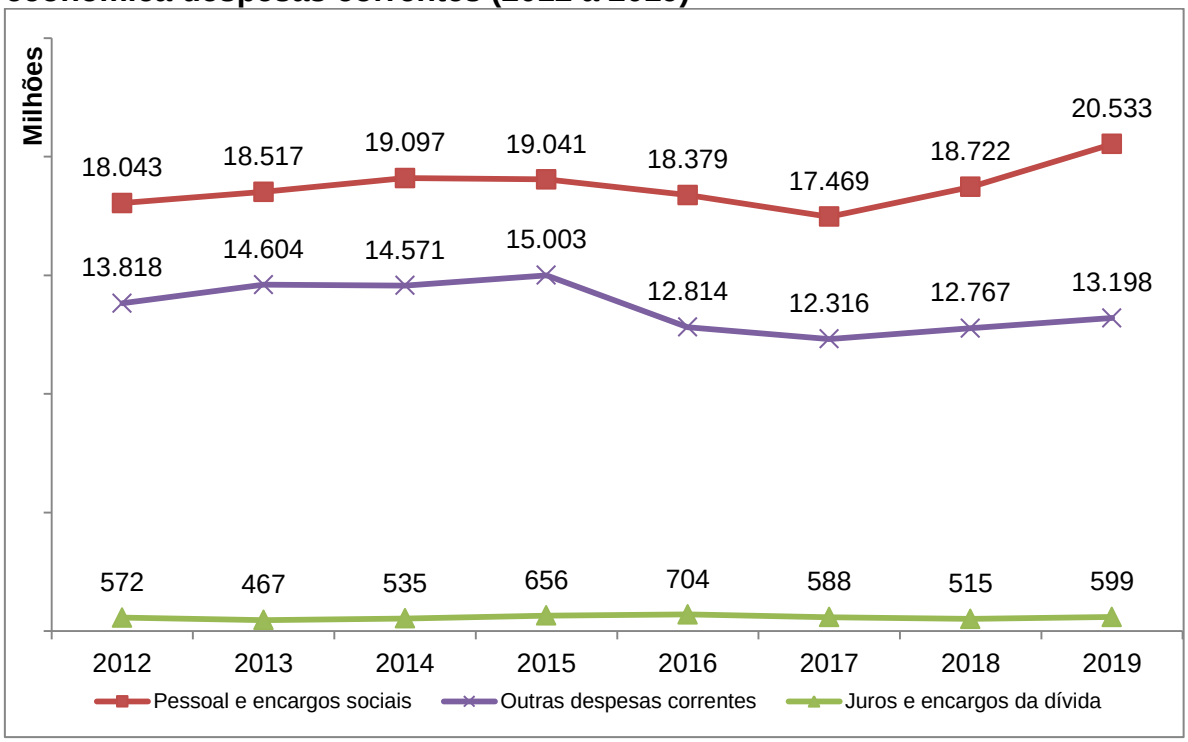
Apesar da recuperação demonstrada no PLOA 2019, o nível de despesa corrente orçada para o ano de 2019 é inferior ao da LOA 2015. Ou seja, a grave

crise financeira enfrentada pelo Brasil, nos últimos anos, foi muito sentida pelo Governo do Estado 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.

Abaixo segue gráfico com as dotações iniciais dos grupos de natureza de despesa citados acima, com relação aos valores orçados nas peças orçamentárias de 2012 a 2019.

Gráfico 23 – Valores orçados dos grupos de natureza de despesa da categoria econômica despesas correntes (2012 a 2019)



Fonte: PLOA 2019 e LOAs 2012 a 2018.

Inicialmente verifica-se no gráfico nº 23 que o grupo natureza de despesa "Juros e encargos da dívida" apresentou o maior acréscimo percentual, com relação à LOA 2018, na ordem de 16,43%. Já a despesa com pessoal e encargos sociais, que trata de todas as espécies remuneratórias desembolsadas com pessoal, ativo,

inativo e pensionista, bem como gratificações e vantagens de natureza pessoal, sofreu um acréscimo percentual de 9,68%.

A despesa com pessoal representa a maior parte do orçamento do ente governamental estadual. Então, vale destacar sua trajetória nos últimos três exercícios, conforme tabela 19 a seguir:

Tabela 19 – Valores orçados e percentuais de alteração das despesas com pessoal e encargos sociais (2017 a 2019)

Grupo de Natureza da Despesa	2017	%	2018	%	2019	%
Pessoal e encargos sociais	17.469.148.646	-4,95%	18.721.753.359	7,17%	20.533.200.300	9,68%

Fonte: PLOA 2019 e LOAs 2017 a 2018.

Dessa forma, vale frisar que a despesa com pessoal cresceu 7,17%, entre 2017 e 2018, o que representa um acréscimo de R$ 1,2 bilhão aos cofres do Estado. Já entre 2018 e 2019, a mesma despesa aumentará 9,68%, acarretando um crescimento da ordem de R$ 1,8 bilhão nas despesas do governo.

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 LRF, uma vez que no 2º quadrimestre do ano corrente o Poder Executivo registrou o percentual de 47,38% de despesa total com pessoal, ultrapassando o limite prudencial, estipulado no art. 22, paragrafo único 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.

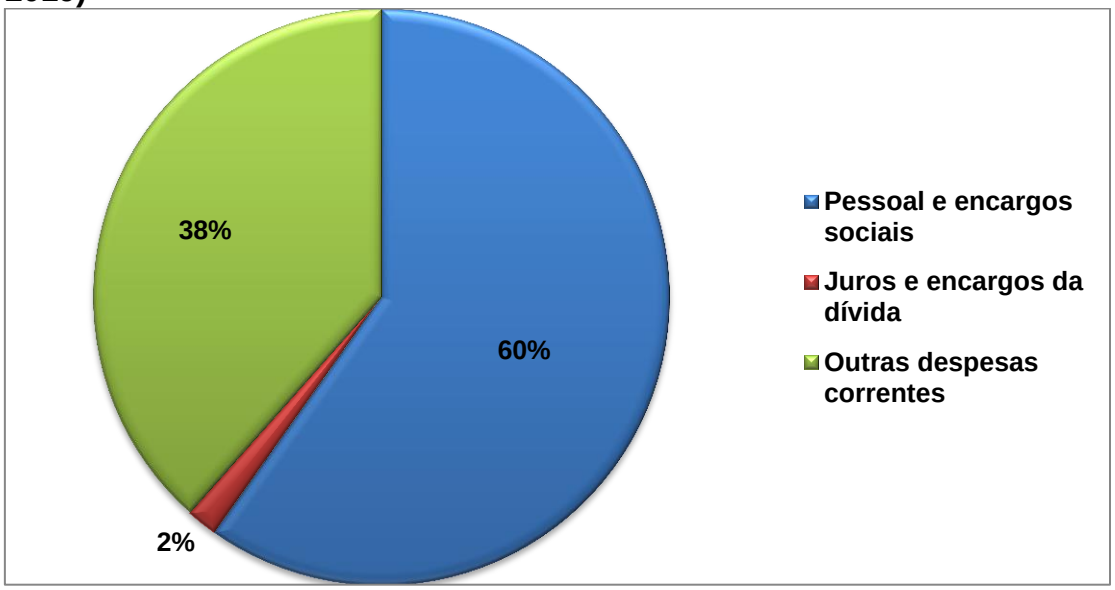
Outro grupo de natureza de despesa que registrou um crescimento percentual foi outras despesas correntes. Essa variação positiva foi na ordem de 3,38%. Cumpre registrar que esse grupo foi o mais atingido pela crise fiscal.

O grupo outras despesas correntes trata do custeio da máquina administrativa, dos insumos e da sua logística. Essa queda acintosa experimentada no período de crise reduziu a capacidade de operação da máquina pública. O PLOA 2019 aponta para uma recuperação, no entanto, esse valor ainda é o quarto pior da série histórica apresentada.

O aumento observado no grupo de despesa juros e encargos da dívida (16,43%) foi influenciado pela alta do dólar, tendo em vista que algumas dívidas do ente estadual possuem contratos atrelados a essa moeda, conforme consta no Balanço Geral 2017, Volume I, "Os contratos corrigidos pela variação da taxa de câmbio (dólar americano ou euro) representam 45,2% do saldo da dívida pública. Já os contratos atrelados ao IGP-DI 21,6% e os contratos corrigidos pela TJLP, 17,9%".

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 2019:

Gráfico 24 – Repartição da despesa (Grupos de natureza de despesa – PLOA 2019)



Fonte: PLOA 2019.

4.1.2 Despesas de capital

O MTO 2019 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.

Os investimentos definem-se 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".

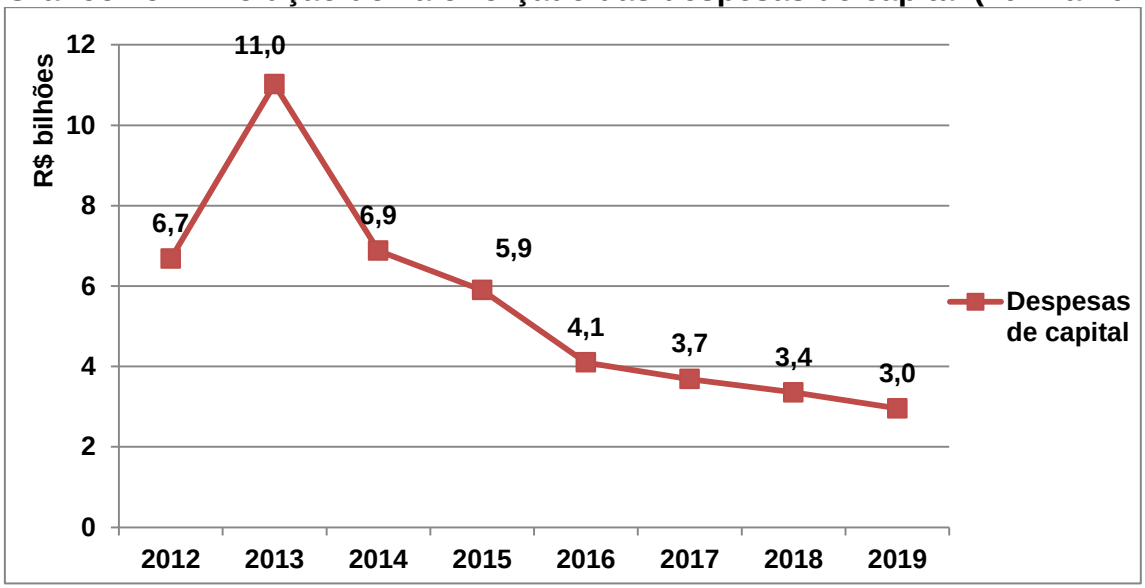
Já as inversões financeiras são entendidas como "despesas orçamentárias com aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste 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 despesa de capital, bem como nos grupos de natureza de despesa vinculados a essa categoria econômica.

Inicialmente, apresentam-se os valores orçados das despesas de capital nas leis orçamentárias referentes ao período de 2012 a 2018, bem como no PLOA 2019, conforme tabela e gráfico abaixo:

Gráfico 25 – Evolução do valor orçado das despesas de capital (2012 a 2019)



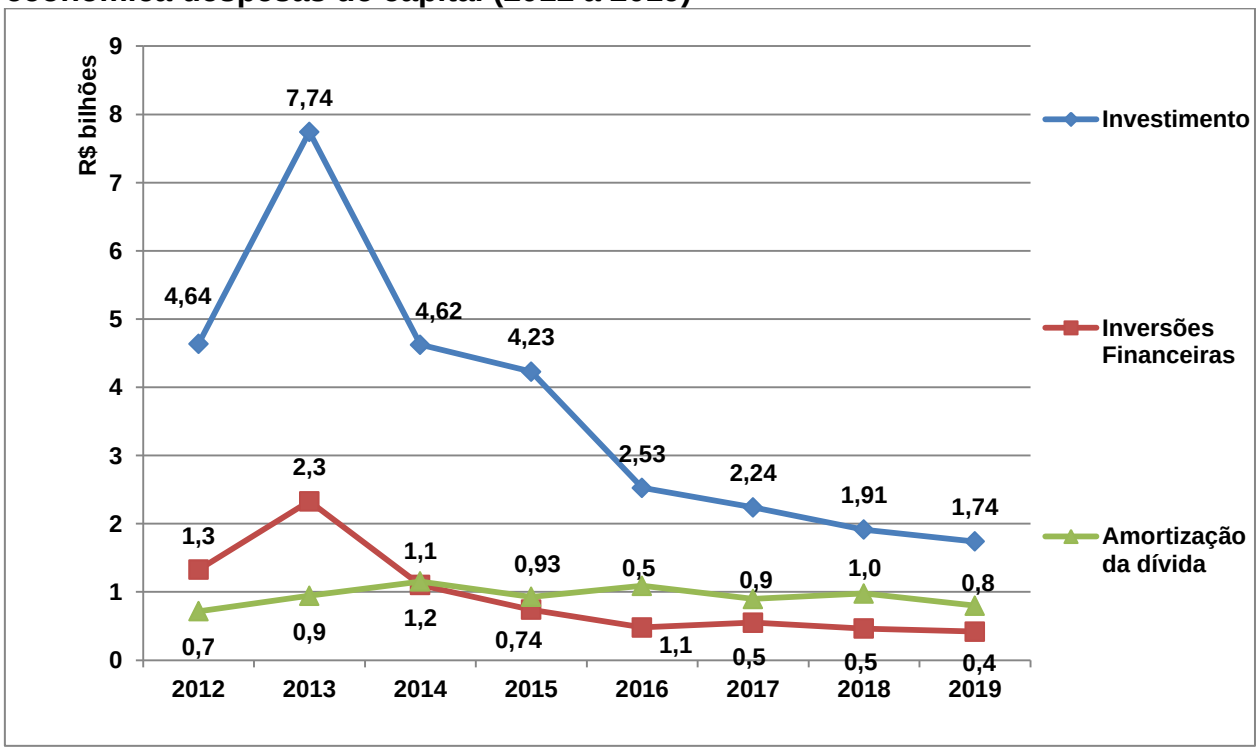
Fonte: PLOA 2019 e LOAs 2012 a 2018.

O gráfico 25 evidencia que no PLOA 2019 houve um decréscimo no percentual de despesas de capital na ordem de 11,82% em comparação com a LOA 2018. 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 foi o maior valor orçado da série histórica, o valor consignado no PLOA 2019 representa uma queda percentual na ordem de 57,01%, o que representa um montante de R$ 3.921.082.597.

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, equipamentos públicos, infraestrutura, dentre outros, fundamentais para o desenvolvimento do Estado de Pernambuco.

Na sequência, apresenta-se tabela com os valores orçados para os grupos de natureza de despesa das despesas de capital:

Gráfico 26 – Valores orçados dos grupos de natureza de despesa da categoria econômica despesas de capital (2012 a 2019)



Fonte: PLOA 2019 e LOAs 2012 a 2018.

O gráfico 26, no que tange ao grupo de despesa investimentos, demonstra no PLOA 2019 uma redução na ordem de 9,08% com relação à LOA 2018. Vale destacar que os decréscimos nesse grupo vêm se acumulando sucessivamente, desde a LOA 2014, sem reversão do quadro, conforme tabela 20 a seguir.

Tabela 20 – Valores orçados para o Grupo de Natureza da Despesa – Investimentos (2014 a 2019)

Grupo de Natureza da Despesa	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Investimento	4.623.685.244	4.229.561.570	2.525.737.841	2.238.828.777	1.913.380.307	1.739.693.600

Fonte: PLOA 2019 e LOAs 2014 a 2018.

A dotação inicial do PLOA 2019 para o grupo de despesa investimentos apresenta uma queda percentual na ordem de 77,53% com relação ao maior valor orçado da série histórica, presente na LOA 2013.

Essa queda brusca nos valores de investimentos demonstra que, diante do quadro de dificuldade fiscal enfrentada pelo Estado, 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. Além disso, nesse período, o governo federal reduziu, de maneira considerável, o volume de concessões de operações de crédito e de convênios aos entes estaduais.

O gráfico 26 ainda apresenta quanto ao grupo de despesa amortização da dívida um decréscimo real na ordem de 18,19%. Essa queda se deu em decorrência das sucessivas reduções do montante da dívida estadual, conforme tabela 21 adiante:

Tabela 21 – Valores da Dívida do Estado de Pernambuco (2015 a 2017)

Dívida	2015	2016	2017
Dívida Interna	8.094.283.082,94	7.984.065.509,69	7.491.905.571,06
Dívida Externa	7.390.730.395,70	6.247.164.817,84	6.410.663.208,57
Totais	**15.485.013.478,64**	**14.231.230.327,53**	**13.902.568.779,63**

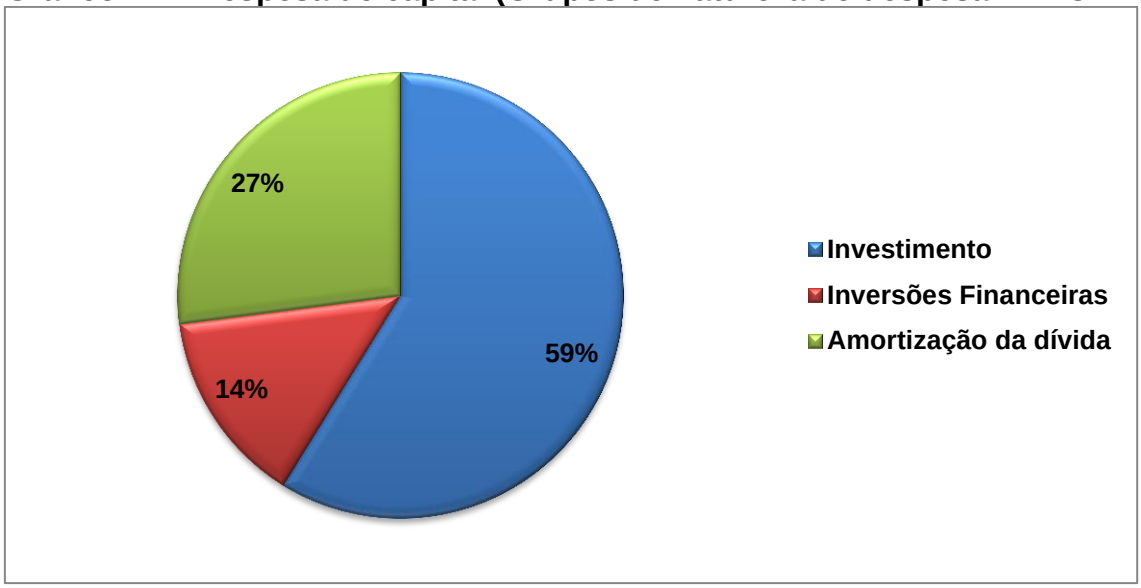
Fonte: Balanço Geral 2015 a 2017. Valores nominais.

O saldo da dívida pública estadual foi reduzido, basicamente, devido ao endurecimento das regras pela Secretaria do Tesouro Nacional para concessão de garantias aos estados, por parte da União, na obtenção de novos empréstimos, no período de crise.

Já as inversões financeiras no PLOA 2019 apresentam um decréscimo na ordem de 9,74% com relação à LOA 2018. Esse valor é 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 2019:

Gráfico 27 – Despesa de capital (Grupos de natureza de despesa – PLOA 2019)

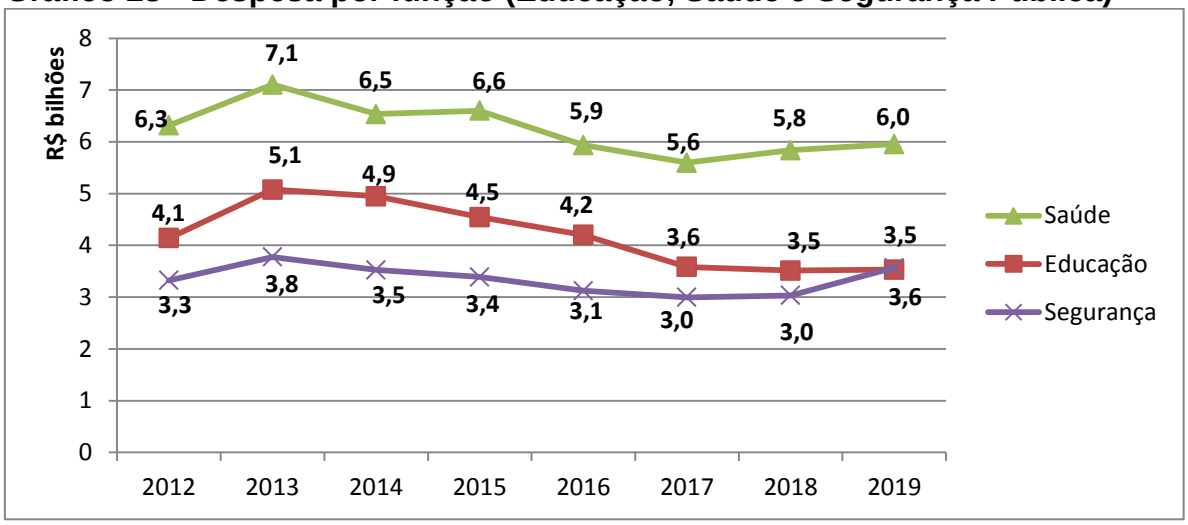


Fonte: PLOA 2019 e LOAs 2012 a 2018.

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 2012 a 2019:

Gráfico 28 - Despesa por função (Educação, Saúde e Segurança Pública)



Fontes: PLOA 2019 e LOAs 2012 a 2018.

Inicia-se a análise pela função saúde. Observa-se um leve acréscimo no percentual de 2% com relação à LOA 2018. Esse aumento é inferior ao aumento de 5,18% do orçamento fiscal ocorrido nesse mesmo período de tempo. Esse valor ainda é inferior, em termos reais, no montante de 1,1 bilhão com relação ao maior valor da série histórica, presente na LOA 2013.

Já a função educação apresenta, no PLOA 2019, um acréscimo na ordem de 0,55%, em termos reais. O quadro representa uma leve recuperação, em termos orçamentários, tendo em vista que, no período de 2013 a 2018, o Governo de Pernambuco apresentou 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 2019 é inferior em R$ 1,5 bilhão, com relação ao pico da série histórica presente na LOA de 2013. Ressalte-se que todas as funções ora analisadas tiverem seu pico de dotação na LOA 2013 e o maior decréscimo, com relação a essa referência, foi da função educação, na ordem de, aproximadamente, 30,42%.

No que tange à função segurança pública, o PLOA 2019 apresenta o maior crescimento real, entre as funções estudadas, na ordem de 17,55%. Vale destacar o

crescimento real, ocorrido nos exercícios 2018 e 2019, tendo em vista que a dotação dessa função sofreu sucessivas quedas no período de 2013 a 2017. Frisa-se ainda que o crescimento da função segurança pública é superior ao crescimento do orçamento fiscal, em comparação com a LOA 2018.

Resumindo, a análise das funções evidencia que o PLOA 2019 apresentou um pequeno crescimento nas funções educação e saúde em relação à LOA 2018. E a função segurança pública, em termos reais, apresentou o maior crescimento na dotação orçada.

4.3 Evolução da despesa por fontes específicas de recurso

Segundo o MCASP 7ª Edição, 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.

Já o MTO 2019 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. Essa fonte de recursos é muito importante, uma vez que representa a arrecadação de recursos, como receitas tributárias, taxas, etc. Abaixo segue a tabela:

Tabela 22 – 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
2012	57,66%
2013	52,03%
2014	54,42%
2015	56,95%
2016	57,90%
2017	57,55%
2018	58,47%
2019	60,22%

Fonte: PLOA 2019 e LOAs 2012 a 2018.

A tabela 22 evidencia que o PLOA 2019 apresenta a maior dependência da fonte de recursos ordinários da administração direta na série histórica. Isso 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 2012.

Tabela 23 – Evolução das principais fontes de recursos (LOA 2012 a 2018 e PLOA 2019). (R$ milhões)

Fonte de Recursos	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Recursos Ordinários-Administração Direta	22.625.543	23.273.409	22.425.505	23.193.153	20.908.844	19.609.458	20.690.857	22.474.433
Recursos de convênios a fundo perdido/ contrato de repasse - Adm. Direta	1.274.122	3.142.009	2.217.634	1.906.812	1.231.349	1.131.103	915.692	842.677
Recursos de operações de crédito	3.041.531	5.533.764	3.246.803	2.535.132	1.967.807	1.458.992	1.304.930	1.221.290
Recursos diretamente arrecadados - Adm. Direta	303.127	358.223	162.452	172.775	212.179	215.009	225.833	304.512
Fundeb	2.859.887	2.995.387	2.736.093	2.620.607	2.409.961	2.263.629	2.298.155	2.223.809
Recursos do SUS Convênios	1.959.048	2.010.415	2.330.702	2.317.509	2.003.816	1.930.611	1.890.462	1.777.643
Recursos próprios-Administração Indireta	5.770.028	5.502.229	6.095.652	6.102.721	5.806.768	5.785.769	6.333.008	6.965.372
Demais Recursos	1.404.818	1.918.428	1.992.625	1.879.249	1.570.340	1.676.376	1.726.119	1.507.718
Totais	**39.238.102**	**44.733.865**	**41.207.465**	**40.727.958**	**36.111.063**	**34.070.947**	**35.385.057**	**37.317.454**

Fonte: PLOA 2019 e LOAs 2012 a 2018.

A primeira observação é que na LOA 2016, fruto da grave crise fiscal e econômica, ocorreu uma redução em todas as fontes de recursos listadas, exceto recursos diretamente arrecadadas – administração direta. No que se refere ao PLOA 2019, vale realçar o aumento de 8,62% em comparação com a LOA 2018, 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 fundo, o PLOA 2019 prevê uma queda de 3,24% com relação à LOA 2018. Vale destacar que o valor previsto para o Fundeb em 2019 é o menor da série histórica.

O valor consignado no PLOA 2019 para recursos advindos do SUS também é o menor da série histórica e apresenta uma redução de 5,97% com relação à LOA 2018.

Por fim, a análise das fontes de recursos demonstra a grande dificuldade do Governo de Pernambuco na obtenção de operações de crédito, pois os recursos oriundos dessas fontes sofreram um decréscimo de 6,41%, entre 2018 e 2019. Além disso, vale frisar que o valor consignado para essa fonte de recursos é o menor da série histórica e que, desde 2013, esse valor sofre sucessivas quedas.

Ademais, o valor da fonte de recursos de convênios a fundo perdido / contrato de repasse - Adm. Direta, desde o exercício 2013, vem passando por sucessivas reduções. Entre 2018 e 2019, houve um decréscimo de 7,97%, resultando, assim, no menor valor orçado (PLOA 2019) 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 alternativas, especialmente quanto às operações de crédito e convênios.

5 DESPESAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS

Como metodologia adotada para este boletim, serão consideradas despesas obrigatórias aquelas em que os Poderes, o Ministério Público e o Tribunal de Contas do estado de Pernambuco devem executar, por exigência legal ou constitucional. Foram consideradas despesas discricionárias aquelas que poderão sofrer limitação de empenho, ou seja, que poderão sofrer cortes caso seja necessário readequar o orçamento em caso de eventuais dificuldades no alcance das metas fiscais definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 (LDO 2019).

O art. 18 da LDO 2019 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;
>
> 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 24 – Despesas Obrigatórias Constantes do Grupo Outras Despesas Correntes – PLOA 2019 (R$ 1,00)

Elemento	Dotação PLOA 2016
Auxílio - Alimentação	347.378.228
Auxílio - Transporte	76.683.172
Auxílio - Fardamento	22.626.800
Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas	4.701.029.600
Indenizações e Restituições	158.492.900
Arrendamento Mercantil	0,00
Despesas de Exercícios Anteriores	36.277.642
Depósitos Compulsórios	57.800
Obrigações Tributárias e Contributivas	238.032.600
Outros Benefícios Assistenciais do servidor e do militar	59.388.140
Compensações ao RGPS	76.587.000
Pensões Especiais	32.655.500
Despesas Decorrentes de Contrato de Parceria Público-Privada - PPP, exceto Subvenções Econômicas, Aporte e Fundo Garantidor	1.010.000
Outras despesas correntes executadas por meio do Fundeb	242.531.130
Sentenças Judiciais	28.903.700
Total	**6.021.654.212,00**

Fonte: Relatório de Detalhamento da Despesa por Elemento, emitido no e-fisco em 16/10/2018.

Unindo o total da tabela acima com os demais grupos de despesas obrigatórias, pode-se chegar ao montante que não pode sofrer reduções se a proposta de orçamento estadual for aprovada como se encontra:

Tabela 25 – Despesas Obrigatórias Fixadas no PLOA 2019 (R$ 1,00)

Classificação	Dotação (PLOA 2017)
Pessoal e Encargos Sociais	20.533.200.300
Juros e Encargos da Dívida	599.285.300
Amortização de Dívidas	799.133.000
Outras Despesas Obrigatórias	6.021.654.212
Total	**27.953.272.812**

Fonte: PLOA 2019 e Relatório de Detalhamento da Despesa por Elemento, emitido no e-fisco em 16/10/2018.

Por exclusão, as despesas são as destacadas no quadro a seguir:

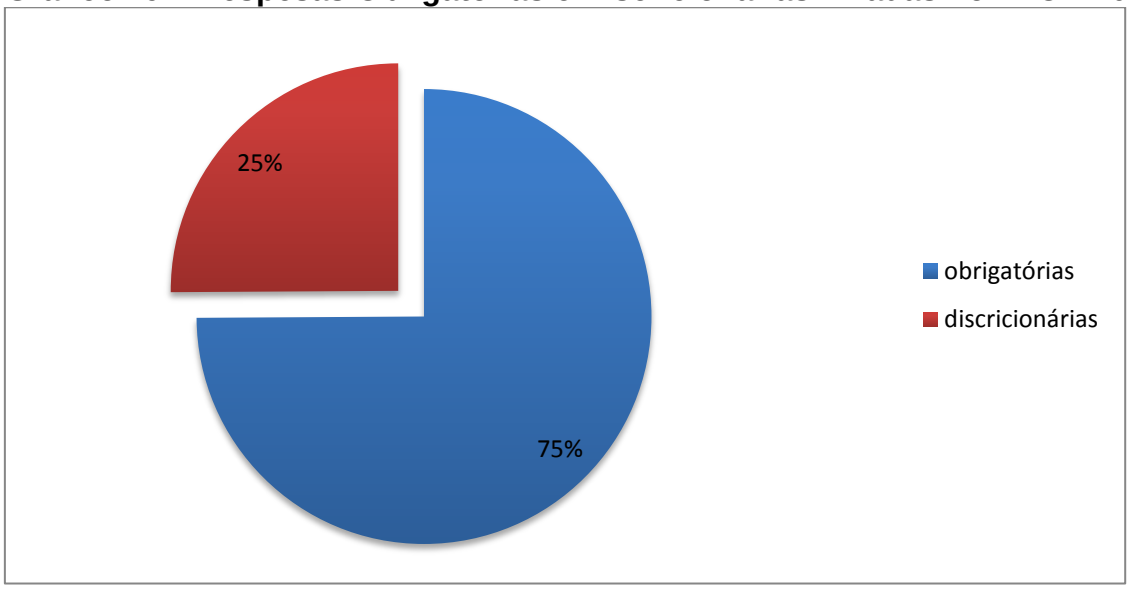
Tabela 26 – Despesas Discricionárias Fixadas no PLOA 2019 (R$ 1,00)

Grupo de Despesas	Dotação (PLOA 2016)
Investimentos	1.739.693.600
Inversões Financeiras	418.228.200
Outras Despesas Discricionárias	7.175.968.688
Reserva de Contingência	30.290.300
Total	**9.364.180.788**

Fonte: PLOA 2019 e Relatório de Detalhamento da Despesa por Elemento, emitido no e-fisco em 16/10/2018.

Desta forma, foram propostas 74,91% de despesas obrigatórias no PLOA 2019, em detrimento de 25,09%, considerada discricionária para efeitos deste trabalho, como demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 29 – Despesas Obrigatórias e Discricionárias Fixadas no PLOA 2019



Fonte: PLOA 2019 e Relatório de Detalhamento da Despesa por Elemento, emitido no e-fisco em 26/10/2018.

Por fim, para que houvesse a análise conjunta dos limites constitucionais e das despesas de execução obrigatória, classificadas de acordo com a sua natureza, seria necessária a inclusão, no PLOA 2019, do detalhamento das dotações destinadas aos gastos com manutenção e desenvolvimento de ensino e ações e serviços públicos de saúde.

Marcelo Cabral e Silva	**Cláudio Roberto de Barros Alencar**[6]
Consultor-geral	Consultor-chefe do Núcleo de Orçamento e Economia

[6] Consultores designados: Alexandre Torres Vasconcelos, Augusto Cesar Neves Lima Filho, Ednilson da Silva Cardoso, Erick Bezerra de Souza, Guilherme Stor de Aguiar e Mauro Soares Carneiro.