



**Projeto de Lei
Orçamentaria Anual
- PLOA 2020 -
BOLETIM**



Assembleia Legislativa
do Estado de Pernambuco



BOLETIM INFORMATIVO Nº 03, DE 2019

Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2020

Boletim Informativo sobre o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) do Estado de Pernambuco para o ano de 2020, encaminhado pelo Governador do Estado por meio da Mensagem nº 68/2019, de 4 de outubro de 2019.

Consultor-Geral

Marcelo Cabral e Silva

Consultor-chefe do Núcleo de Orçamento e Economia

Cláudio Roberto de Barros Alencar

Consultores designados

Alexandre Torres Vasconcelos

André Pimentel Pontes

Augusto César Neves Lima Filho

Cilano Medeiros de Barros Correia Sobrinho

Ednilson da Silva Cardoso

Erick Bezerra de Souza

Guilherme Stor de Aguiar



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
1 DADOS MACROECONÔMICOS	4
1.1 Política fiscal.....	11
2 VISÃO GERAL DO PLOA 2020	13
2.1 Estimativa da receita e fixação da despesa.....	15
2.2 Evolução do orçamento.....	15
2.3 Orçamento fiscal	16
2.4 Orçamento de investimento.....	17
2.5 Receita corrente líquida.....	18
2.6 Reserva de contingência	19
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 2020).....	21
3.1.1 Receitas correntes	22
3.1.2 Receitas de capital.....	26
3.2 Renúncia de receitas tributárias	30
4 DESPESAS	36
4.1 Despesas de capital x despesas correntes (PLOA 2020)	36
4.1.1 Despesas correntes	37
4.1.2 Despesas de capital.....	41
4.2 Evolução das despesas orçamentárias nas funções segurança pública, educação e saúde.	45
5 DESPESAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS	47



INTRODUÇÃO

Este Boletim Informativo é mais um produto da Consultoria Legislativa (Consuleg) destinado ao aprimoramento das atuações parlamentares desempenhadas nesta Assembleia Legislativa (Alepe). Desta vez, o objeto de estudo é o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para o exercício de 2020 – Projeto de Lei nº 632/2019.

Este documento trata de análise técnica do das informações contidas no PLOA 2020. Ele contempla avaliações do cenário macroeconômico que consubstanciou sua elaboração; da parte textual do projeto; da evolução das receitas e despesas públicas; e das despesas obrigatórias e discricionárias.

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 próximo exercício financeiro.

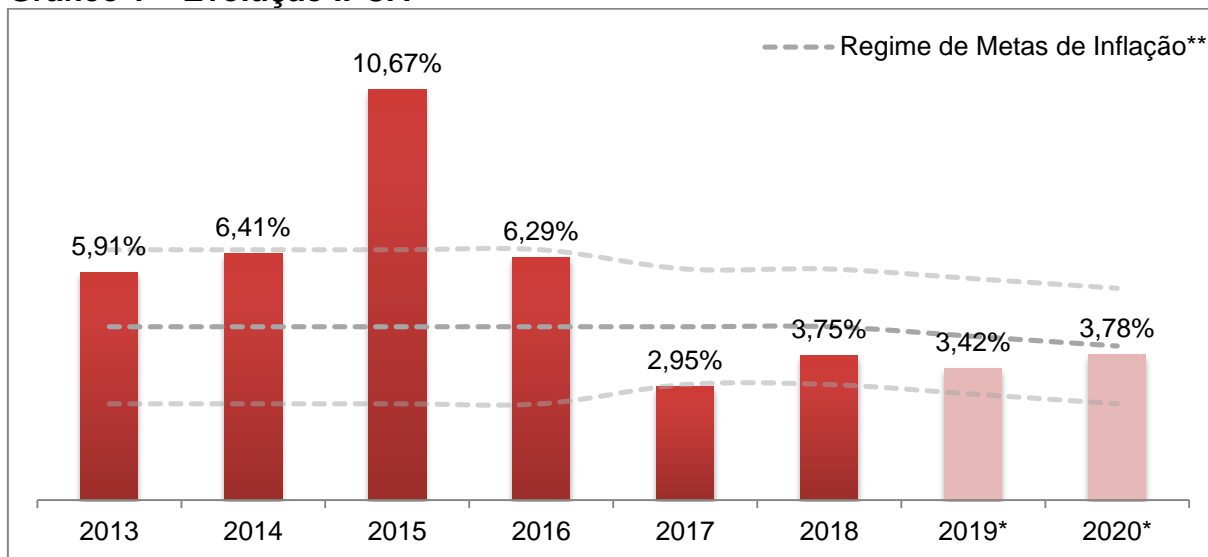
Depreende-se, desde já, que essa peça orçamentária está intrinsecamente ligada à situação econômica nacional e, também, local. Ora, o nível de atividade econômica influencia diretamente o potencial de arrecadação das receitas e, assim, a capacidade de gastos do ente público. Há que se notar, ainda, que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

Portanto, precedente ao exame detalhado do PLOA 2020 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 2013 e 2018, bem como as expectativas de mercado para o fechamento de 2019 e para o exercício de 2020.



Gráfico 1 – Evolução IPCA



Fonte: IBGE (2013 a 2018), Banco Central do Brasil (2019 e 2020).

* Expectativas de mercado conforme o Relatório Focus de 07/10/2019.

** 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 4,25% para 2019 e 4,00% para 2020, com margem de tolerância de 1,5%, para cima ou para baixo.

Observa-se, entre 2013 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 algo necessariamente satisfatório, uma vez que indica que o resultado fugiu ao planejamento de política monetária do Banco Central.

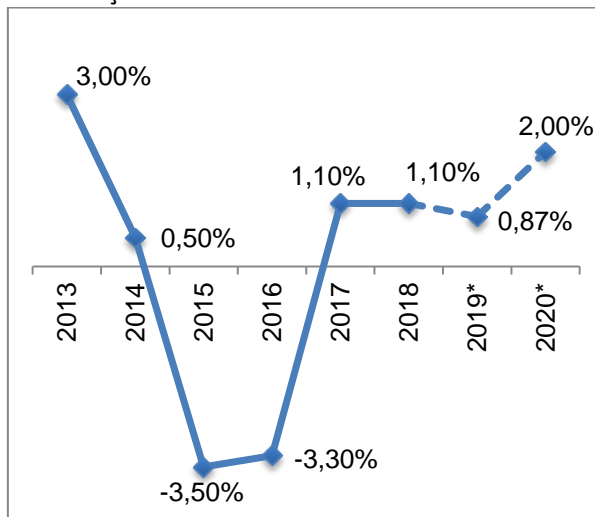
O biênio mais recente, 2018 e 2019, aponta, finalmente, para uma retomada efetiva do controle da inflação, visto que ela passou a situar-se mais próxima ao centro da meta. Cenário parecido é esperado para o ano de 2020, para o qual as expectativas de mercado apontam o resultado mais próximo da meta em todo o período analisado.

Têm-se, portanto, que a inflação vem se comportando recentemente de forma mais condizente com as metas traçadas pelo Governo.

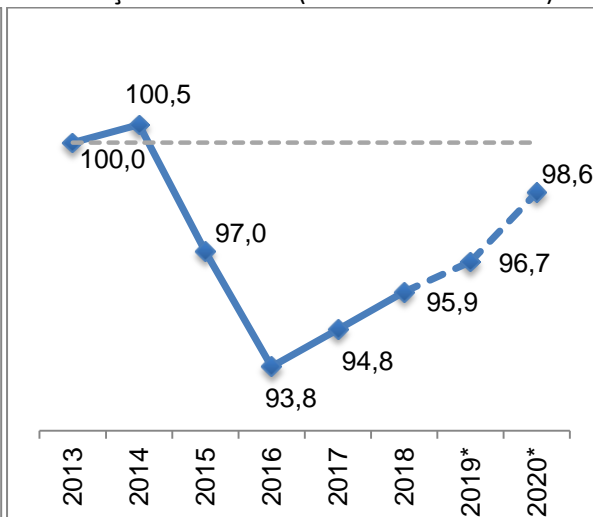


Gráfico 2 – Evolução do PIB

a. Variação anual



b. Variação acumulada (base em 2013 = 100)



Fonte: IBGE (2013 a 2018), Banco Central do Brasil (2019 e 2020).

* 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 quase 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, em 2013. Ele informa que o PIB ao final de 2020 ainda deverá ser inferior àquele registrado em 2013 e 2014, superando por pequena margem o nível de atividade do ano de 2015.

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 pequeno, de apenas 1%.

O exercício atual, 2019, aponta para a continuidade da recuperação econômica, ainda que num ritmo mais lento que nos dois anos anteriores.



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

Para o exercício de 2020, tema do PLOA aqui analisado, espera-se uma aceleração da recuperação econômica. Espera-se que o crescimento seja maior que o apresentado nos seis 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, o crescimento esperado para o exercício de 2020 ainda não é suficiente para reverter os efeitos negativos da crise recente. Ele mostra que ao final de 2020 a economia brasileira ainda não terá sido capaz de superar os níveis de atividade atingidos nos anos de 2013 e 2014.

O quadro ainda incerto da recuperação econômica, 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, mas vem apresentando tendência de queda desde março de 2018.

Gráfico 3 – Índice de Confiança da Indústria



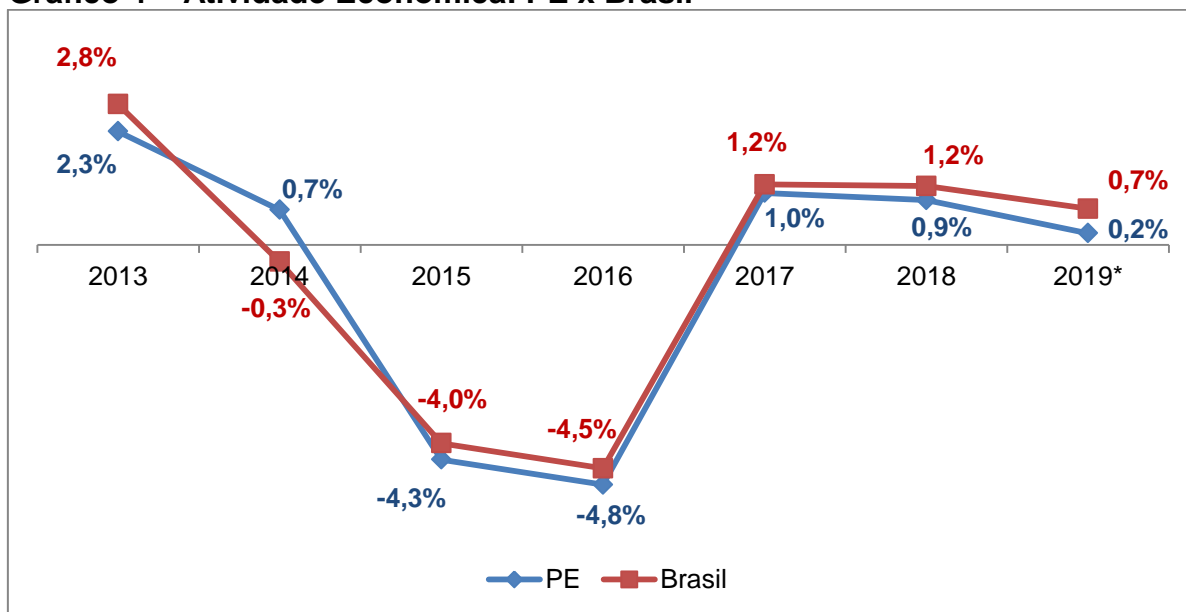
Fonte: Fundação Getúlio Vargas (FGV).

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 tendem a seguir 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 o primeiro semestre de 2019 e o mesmo período de 2018.

Esse indicador aponta que a economia de Pernambuco sofreu mais que o agregado nacional durante os anos mais severos da crise econômica e, também, tem apresentado uma recuperação mais lenta nos anos recentes.

Percebe-se, então, que a grave crise que atingiu o país também trouxe graves 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 2020 de Pernambuco aponta que este cenário econômico, 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 três anos



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

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 – 2019)
ICMS	2,4%	-5,6%	5,3%
FPE	1,0%	-5,8%	4,3%

Fonte: RREOs do 4º bimestre, 2012 – 2019.

Percebe-se a retomada do crescimento dessas receitas em patamar superior, inclusive, ao registrado antes da crise. Ainda assim, o Poder Executivo afirma, na LDO 2020, que as receitas do ICMS têm exibido grande oscilação no decorrer dos meses, o que prejudica o planejamento orçamentário. O FPE, em paralelo, estaria apresentando um comportamento ainda mais errático.

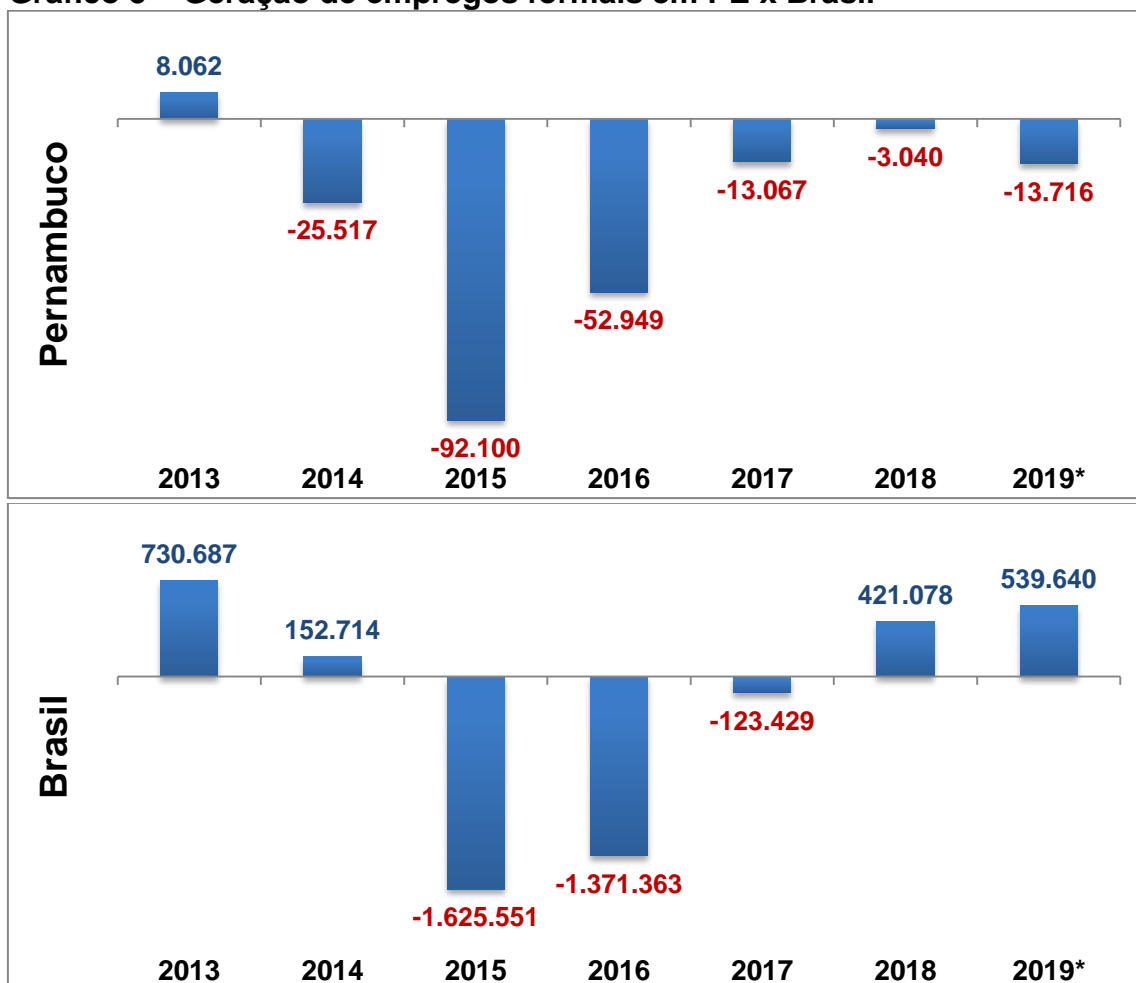
Além das finanças públicas, a recessão impacta severamente o dia a dia da população pernambucana. O gráfico 5 apresenta o saldo de geração de empregos formais por ano no estado e no Brasil.

Registra-se que Pernambuco apresentou o terceiro pior saldo absoluto de empregos perdidos no país entre o início de 2014 e agosto 2019, à frente apenas de São Paulo e Rio de Janeiro, estados com população muito maior.

Percebe-se, também, que a Pernambuco é um dos poucos estados que seguem perdendo empregos em 2019, ao contrário do agregado nacional. O último ano em que a geração de empregos formais em Pernambuco foi positiva deu-se 2013, a sequência de saldos negativos desde então foi responsável pela perda de mais de 200 mil postos de trabalho em Pernambuco.



Gráfico 5 – Geração de empregos formais em PE x Brasil



Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTE) – Caged.

* Saldo gerado até agosto de 2019.

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 2020, em comparação com as leis orçamentárias de anos anteriores, conforme os dados que serão apresentados ao longo deste trabalho.



1.1 Política fiscal

A Mensagem nº 68/2019, que acompanha o PLOA 2020, 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 2013 a 2020. 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
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	852.945.000	-206.170.150	308.638.000
2019	-103.526.600	-	700.234.690	-
2020	702.788.200	-	279.700.900	-

Fonte: LOAs 2013–2019, PLOA 2020 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 2020.

** O Governo de Pernambuco utilizou mais de um critério para o cômputo do resultado nominal nos anos analisados. Os valores da tabela foram ajustados a fim de facilitar o entendimento, de forma que um resultado positivo (negativo) representa um superávit (déficit) nominal.



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

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 três dos seis anos compreendidos entre 2013 e 2018. Em relação ao resultado nominal, o Estado deixou de cumprir a meta apenas no exercício de 2015.

Percebe-se, ademais, que a meta de resultado primário para o exercício de 2020 apresentou uma melhora considerável em relação às previsões de anos anteriores, sendo o maior valor de superávit primário previsto em toda a série. A LDO 2020 explica que:

Tal resultado reflete uma expectativa de uma série de resultados positivos para os próximos anos, considerando a continuidade nas restrições a obtenção de novas operações de crédito, e, conseqüentemente, uma manutenção no nível de investimentos estaduais nos patamares anotados desde 2015.

Em relação ao resultado nominal, por sua vez, o PLOA 2020 traz a previsão da segunda meta de superávit nominal consecutiva. Destaca-se que todos os anos do período 2013–2018 apresentaram metas de déficits nominais. Esse indicador está ligado à dificuldade de obtenção de novos empréstimos que a maioria dos estados tem enfrentado, por restrições do governo central¹.

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 2020

O PLOA 2020, 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 inflação², acumulada até agosto de 2019, 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 2020 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 2020 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 das empresas estatais, 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.

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

² 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

Tabela 3 – Documentos e anexos do projeto de lei orçamentária

Exigência	Fundamento legal	PLOA 2020	Página
Sumário geral da receita por fontes.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 1º, I.	Anexo I – Resumo geral da receita	15
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	16-17
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.	24-26
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.	42-48
Legislação da receita.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 1º, III.	Legislação da receita do Estado de Pernambuco.	105-112
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.	126-512
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.	37-48
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.	16-19
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.	16-17
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.	90-94
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.	126-512
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.	126-512
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.	519-520
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.	521-522
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.	521-522
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.	513-516

Fonte: PLOA 2020.



2.1 Estimativa da receita e fixação da despesa

Em sua porção textual, o PLOA 2020 estima receita e fixa despesa nos seguintes montantes:

Tabela 4 – Estimativa de receita e fixação de despesa no PLOA 2020 (R\$ 1,00)

Orçamento 2020	Valor estimado	Participação % no total
Orçamento Fiscal	39.840.880.700	97,38%
Orçamento de Investimento das Empresas Estatais	1.073.014.800	2,62%
Total	40.913.895.500	100%

Fonte: PLOA 2020, artigos 1º, 2º e 5º.

2.2 Evolução do orçamento

O comportamento histórico do orçamento estimado apresenta a seguinte conformação:

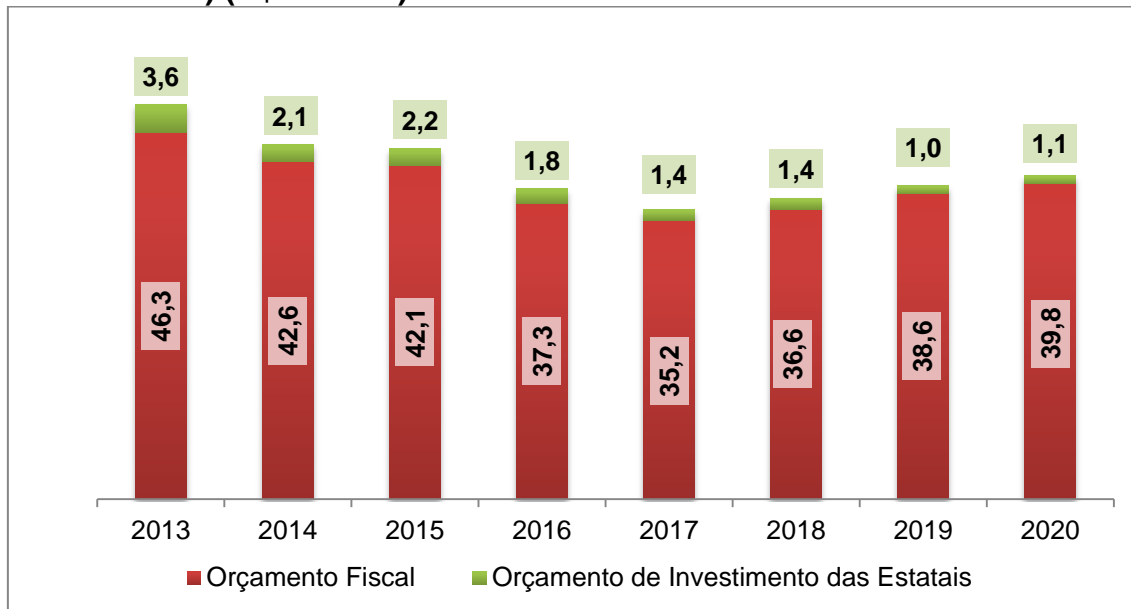
Tabela 5 – Evolução do orçamento estimado de 2013 a 2020

LOA/PLOA	Orçamento Fiscal	Orçamento de Investimento das Estatais	Total	Evolução em relação ao ano anterior
2013	46.268,24	3.633,37	49.901,61	16,09%
2014	42.620,88	2.132,97	44.753,85	-10,32%
2015	42.124,93	2.178,89	44.303,81	-1,01%
2016	37.349,67	1.849,25	39.198,92	-11,52%
2017	35.239,58	1.387,40	36.626,98	-6,56%
2018	36.598,76	1.448,47	38.047,23	3,88%
2019	38.597,44	1.033,75	39.631,19	4,16%
2020	39.840,88	1.073,01	40.913,90	3,24%

Fonte: LOAs 2013 a 2019 e PLOA 2020.



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



Fonte: LOAs 2013 a 2019 e PLOA 2020.

2.3 Orçamento fiscal

No tocante ao orçamento fiscal para 2020, 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 2020

(R\$ 1,00)

Orçamento Fiscal	Valor estimado
Receitas correntes	42.557.717.200
(-) Deduções (Fundeb)	-4.264.673.400
Receitas correntes após deduções do Fundeb	38.293.043.800
(+) Receitas de capital	1.547.836.900
Total	39.840.880.700

Fonte: PLOA 2020, Anexo I – Resumo geral da receita.

O valor total acima é 3,2% maior do que os R\$ 38,6 bilhões estimados pelo orçamento fiscal de 2019, corrigidos pelos índices inflacionários. Isso representa



aumento real de R\$ 1,243 bilhão.

2.4 Orçamento de investimento das empresas estatais

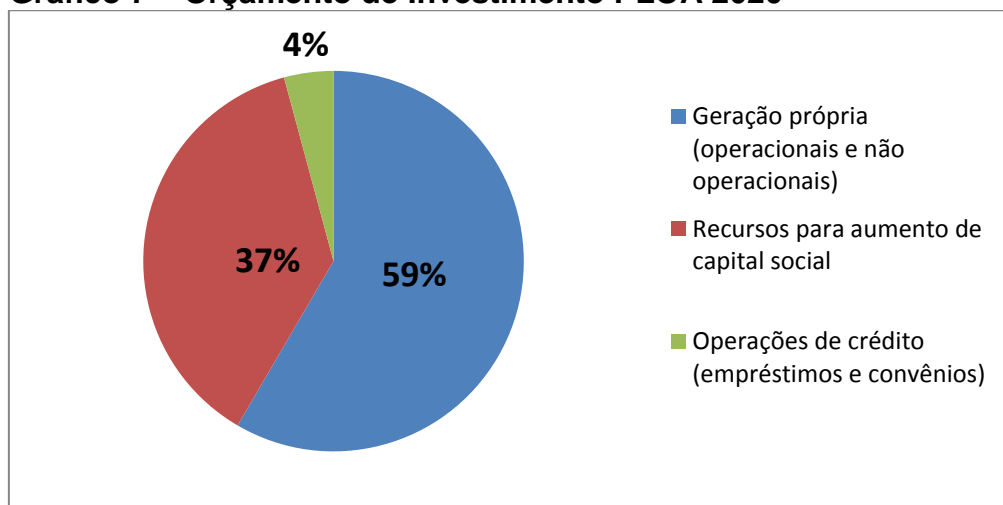
As fontes de financiamento do orçamento de investimento das empresas provêm da arrecadação de receitas operacionais e não operacionais, da captação de recursos para aumento do capital social e da realização de operações de crédito.

Tabela 7 – Orçamento de Investimento PLOA 2020 (R\$ 1,00)

Orçamento de Investimento	Valor estimado
Geração própria (operacionais e não operacionais)	626.762.200
Recursos para aumento de capital social ³	401.252.600
Operações de crédito (empréstimos e convênios)	45.000.000
Total	1.073.014.800

Fonte: PLOA 2020, artigo 6º e Anexo IV – Demonstrativo dos investimentos por fonte de financiamento.

Gráfico 7 – Orçamento de Investimento PLOA 2020



Fonte: PLOA 2020, artigo 6º e Anexo IV – Demonstrativo dos investimentos por fonte de financiamento.

O orçamento de investimento das empresas estaduais para 2020 sofreu um crescimento de aproximadamente 3,8%, em relação à LOA 2019. Ou seja, em termos reais, houve um incremento de R\$ 39,27 milhões na dotação à disposição das empresas estaduais.

³ Os recursos para aumento de capital social são aportes realizados pelo acionista controlador (Estado de Pernambuco) para serem aplicados em investimentos de ampliação, modernização ou incremento da atividade empresarial.



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

As empresas englobadas pelo orçamento de investimento são:

Tabela 7 – Orçamento de Investimento PLOA 2020

(R\$ 1,00)

Empresa Estatal	LOA 2019	PLOA 2020	Variação 2020/19	Participação relativa PLOA 2020
Compesa	658.001	778.845	18,4%	72,6%
Suape	268.213	174.892	-34,8%	16,3%
Copergás	36.559	41.301	13,0%	3,8%
AD-Diper	50.346	35.595	-29,3%	3,3%
Porto do Recife	3.186	25.642	704,9%	2,4%
Lafepe	15.101	15.500	2,6%	1,4%
Cepe	2.069	1.000	-51,7%	0,1%
Agefepe	273	240	-12,1%	0,0%
TOTAL	1.033.746	1.073.015	3,8%	100,0%

Fonte: PLOA 2020, Anexo VI – Demonstrativo dos Investimentos por Unidade Orçamentária.

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 (2013 a 2020)

(R\$ 1,00)

LOA/PLOA	RCL	Evolução em relação ao ano anterior
2013	26.695.928.060	4,77%
2014	26.264.569.898	-1,62%
2015	26.572.218.246	1,17%
2016	24.156.111.366	-9,09%
2017	22.868.138.606	-5,33%
2018	23.590.700.985	3,16%
2019	25.325.167.717	7,35%
2020	26.036.654.000	2,81%

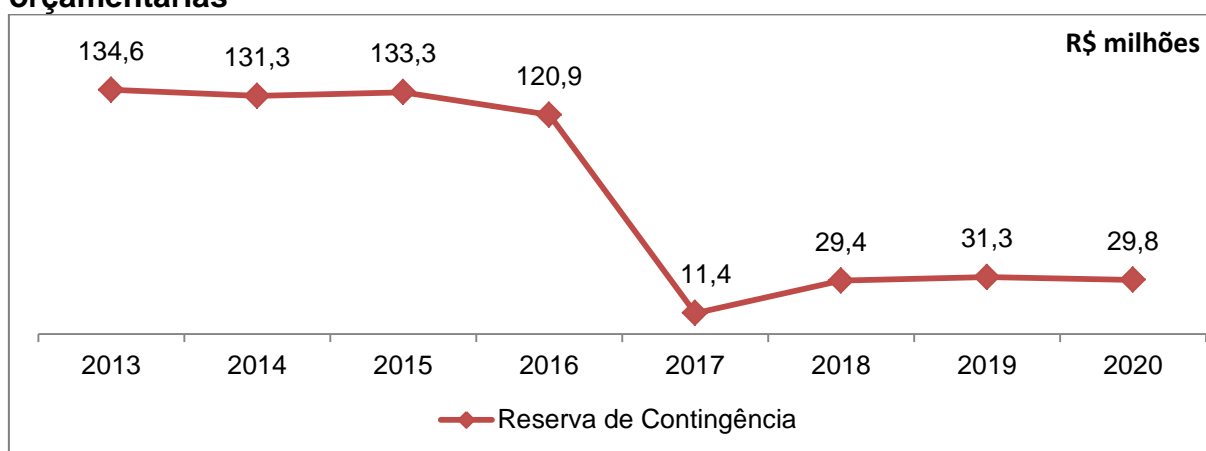
Fontes: LOAs 2013 a 2019 e PLOA 2020.



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 2013 a 2019 e PLOA 2020.

Comparada à receita corrente líquida, a reserva de contingência fixada pelo PLOA 2020 corresponde a uma fração de 0,11% do orçamento. A queda observada entre as peças orçamentárias de 2016 e 2017 deu-se por meio da autorização presente na LDO 2017, 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 nas LDOs do Estado, há uma menor flexibilidade do orçamento.

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

O PLOA 2020 também trata de abertura de créditos suplementares e de contratação de operações de crédito, valendo-se da autorização constitucional que ressalta tal possibilidade.



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

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 2020, art. 10, I.	Até 15% da receita corrente estimada (R\$ 38.293.043.800)	Até R\$ 5.743.956.570
Operações de crédito da dívida fundada.	PLOA 2020, art. 10, II.	Até R\$ 792.092.800 (este limite poderá ser ultrapassado, no montante que for autorizado por leis específicas de contratação de operações financiadas por esse tipo de receita)	Até R\$ 792.092.800
Abertura de créditos suplementares, via decreto do Poder Executivo , com a finalidade de atender a insuficiências de dotações constantes do orçamento fiscal, do orçamento de investimento das Empresas e de créditos adicionais, para alterações ou inclusões de grupos de despesa e categorias econômicas, de ações.	PLOA 2020, art. 10, IV.	Até 20% do total da despesa fixada (R\$ 39.840.880.700 no orçamento fiscal e R\$ 999.464.800,00 no orçamento de investimento)	Até R\$ 7.968.176.140 no orçamento fiscal Até R\$ 214.602.960 no orçamento de investimento das empresas
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.	PLOA 2020, art. 10, V.	Até 20% da despesa fixada para os Fundos, Fundações e Empresas, respeitado o 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 nos incisos IV, V e VII.	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 déficits e cobrir necessidades operacionais dessa entidade	PLOA 2020, art. 10, VII.	Até o limite correspondente a 50% da despesa fixada para o FEM (R\$ 54.178.900).	Até R\$ 27.089.450

Fonte: PLOA 2020, art. 10.



3 RECEITAS

3.1 Receitas de capital x receitas correntes (PLOA 2020)

O MCASP 8ª 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 2020, 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 outras.

Já as receitas de capital são definidas no MTO 2020 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.

Este tópico analisa as duas categorias econômicas corrigindo os valores pelo IPCA até o mês de agosto de 2019 sempre que houver necessidade de comparação temporal entre os números apresentados.

O primeiro dado fundamental para análise é a proporção entre as receitas correntes⁴ e as receitas de capital no PLOA 2020. Abaixo seguem tabela e gráfico

⁴ Do valor presente na tabela, referente às receitas correntes, encontram-se deduzidos alguns valores do Fundeb, conforme discriminado no quadro de resumo geral da receita do Anexo I do PLOA 2020.



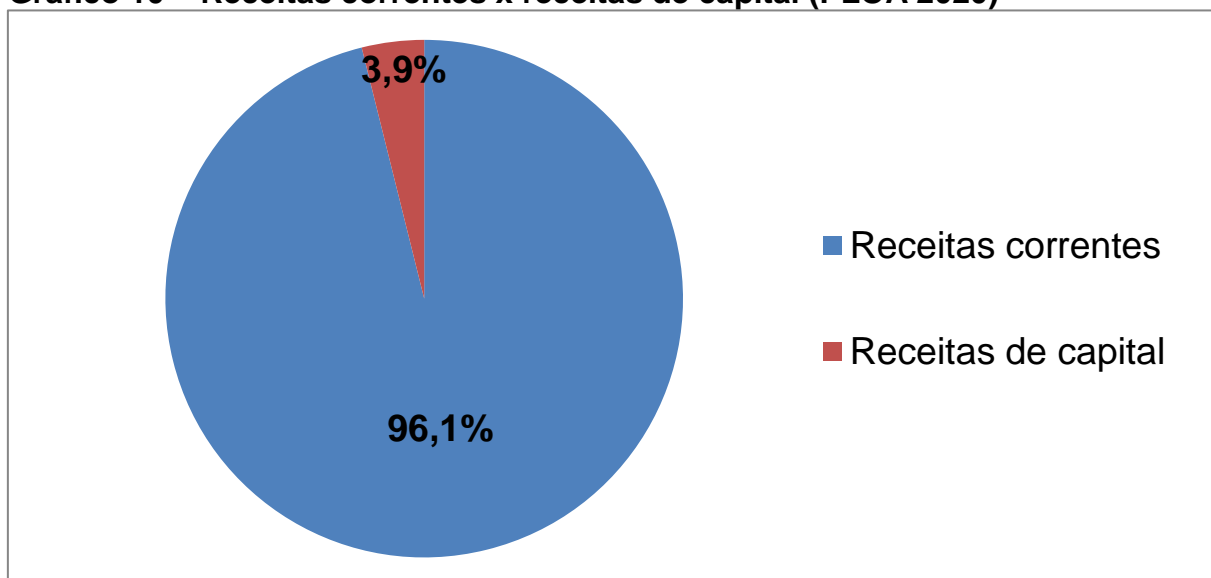
com os montantes de cada categoria, depois de deduzidos os valores do Fundeb da receita corrente:

Tabela 10 – Valores orçados para receitas de capital e receitas correntes no PLOA 2020

	(R\$ 1,00)
Receitas correntes	38.293.043.800
Receitas de capital	1.547.836.900
Total	39.840.880.700

Fonte: PLOA 2020.

Gráfico 10 – Receitas correntes x receitas de capital (PLOA 2020)



Fonte: PLOA 2020.

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

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 2013 a 2020, conforme tabela e gráfico abaixo:

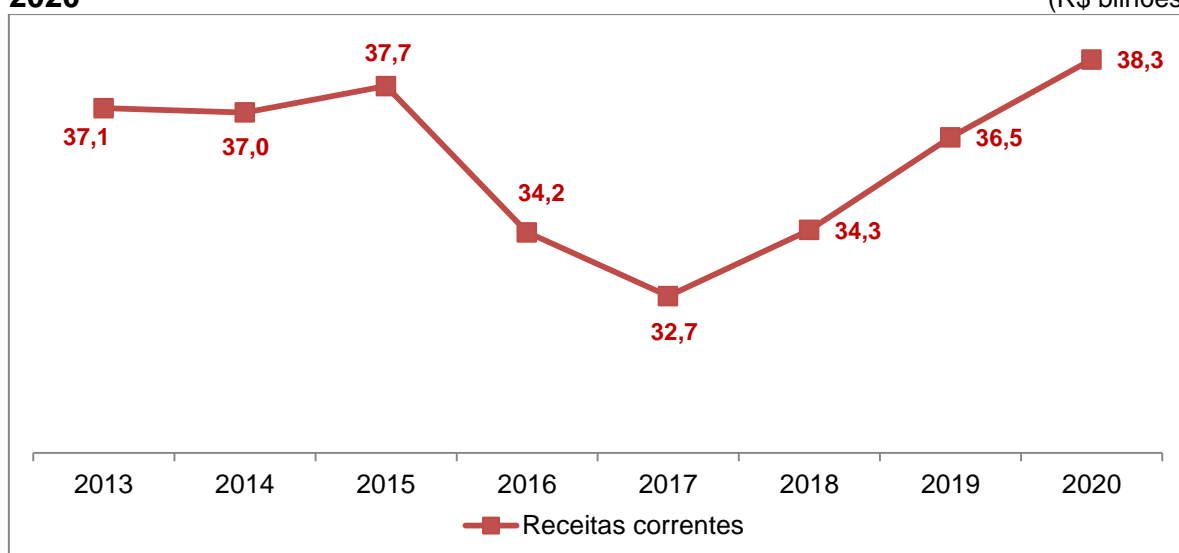


Tabela 11 – Valores orçados das receitas correntes de 2013 a 2020
(R\$ 1,00)

Ano	Receitas correntes
2013	37.142.329.665
2014	37.042.387.938
2015	37.663.265.504
2016	34.210.367.419
2017	32.704.603.473
2018	34.264.792.956
2019	36.455.610.302
2020	38.293.043.800

Fonte: LOAs 2013 a 2019 e PLOA 2020.

Gráfico 11 – Evolução dos valores orçados das receitas correntes de 2013 a 2020
(R\$ bilhões)



Fonte: LOAs 2013 a 2019 e PLOA 2020.

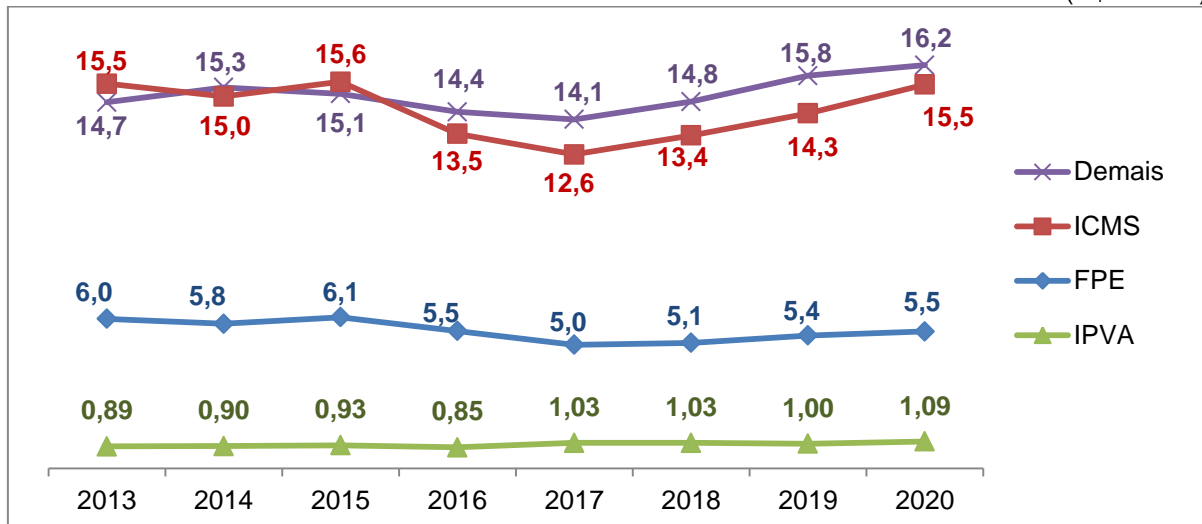
A receita corrente prevista para o exercício de 2020 representa elevação na ordem de 5,0% em relação ao valor estimado para o ano de 2019. Esse aumento transmite a expectativa de crescimento pelo terceiro ano consecutivo.

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 2013 a 2020

(R\$ bilhões)



Fonte: LOAs 2013 a 2019 e PLOA 2020.

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, correspondendo a pouco mais de 40% do total de receitas correntes.

Quanto ao valor estimado no PLOA 2020, observa-se que, pelo terceiro ano consecutivo, há previsão de aumento da arrecadação, uma vez que os R\$ 15,46 bilhões esperados para esse tributo superam em 8,1% a estimativa para o exercício de 2019. No entanto, em termos reais, esse valor ainda é inferior ao pico da série histórica estudada, 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 2020 espera crescimento pelo terceiro ano consecutivo. Em termos reais, esse aumento representa 3,1% em comparação com o valor previsto na LOA 2019.

Cabe ressaltar que esse valor é inferior em R\$ 567,85 milhões com relação ao pico da série histórica, registrado na previsão orçamentária para o exercício de 2015.



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

O Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) prevê no PLOA 2020 aumento da arrecadação na ordem de 9% em comparação com os valores previstos para o exercício de 2019. Esse dado é relevante, uma vez que o PLOA 2020 reverte a queda esperada em 2019.

Por fim, as demais receitas correntes no PLOA 2020 mantêm a tendência de crescimento verificada desde 2017, com aumento na ordem de 2,7% em comparação com os valores da LOA 2019.

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 2020.

Tabela 12 – Repartição por origem das receitas correntes de 2020

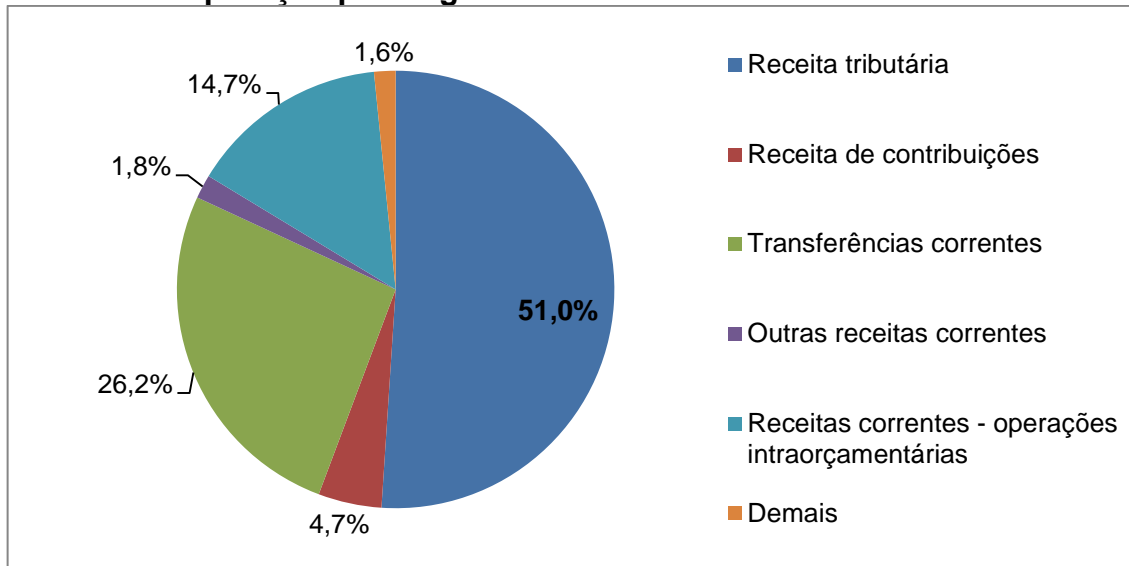
(R\$ 1,00)

Origem de recursos	Valores
Receita tributária	19.542.570.800
Receita de contribuições	1.793.808.800
Receita patrimonial	441.217.400
Receita agropecuária	1.818.000
Receita industrial	733.000
Receita de serviços	163.648.000
Transferências correntes	10.028.733.700
Outras receitas correntes	675.549.900
Receitas correntes - operações intraorçamentárias	5.644.964.200
Total	38.293.043.800

Fonte: PLOA 2020.



Gráfico 13 – Repartição por origem das receitas correntes de 2020



Fonte: PLOA 2020.

3.1.2 Receitas de capital

Inicialmente, apresentam-se os valores orçados das receitas de capital nas leis orçamentárias referentes aos períodos de 2013 a 2019 e no PLOA 2020, conforme tabela e gráfico abaixo:

Tabela 13 – Valores orçados das receitas de capital de 2013 a 2020

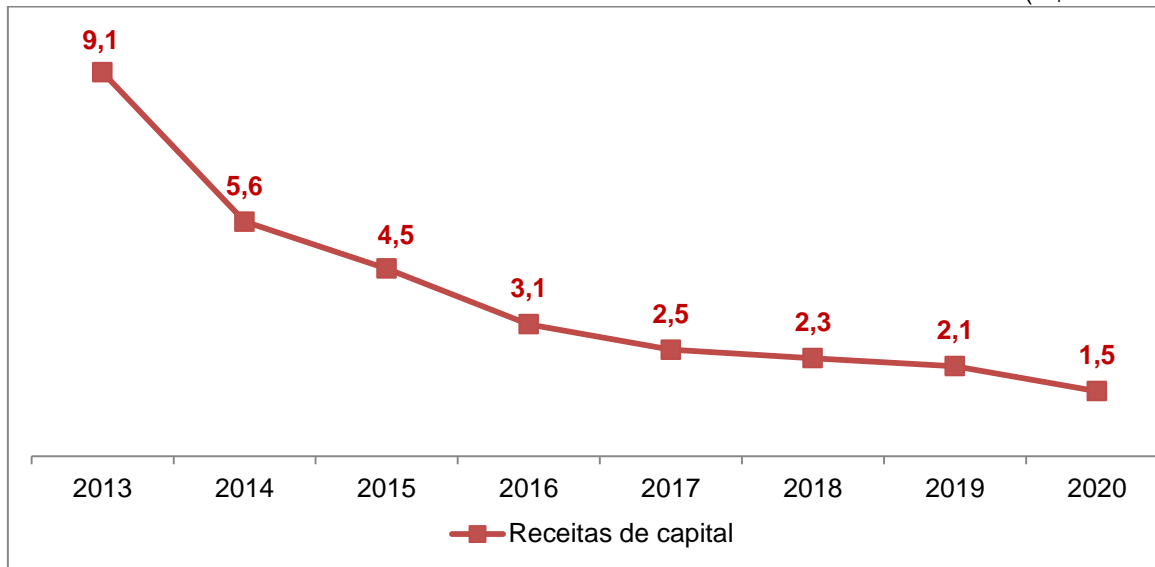
(R\$ 1,00)

Ano	Receitas de capital
2013	9.125.906.623
2014	5.578.492.987
2015	4.461.661.928
2016	3.139.305.482
2017	2.534.976.529
2018	2.333.971.045
2019	2.141.831.957
2020	1.547.836.900

Fontes: LOAs 2013 a 2019 e PLOA 2020.



Gráfico 14 – Evolução dos valores orçados das receitas de capital de 2013 a 2020 (R\$ bilhões)



Fonte: LOAs 2013 a 2019 e PLOA 2020.

A tabela e o gráfico acima apontam que a previsão de receitas de capital para 2020 experimentou uma redução de 27,7% em relação a 2019. Esse é o menor valor da série histórica analisada.

Além disso, o gráfico demonstra que, desde 2014, as estimativas para as receitas de capital sofrem quedas sistemáticas, sendo que a previsão para 2020 é 83,0% menor que o montante previsto para o exercício de 2013.

As receitas de capital financiam os gastos com investimentos de qualquer ente governamental. Assim, a peça orçamentária de 2020 anuncia a baixa capacidade de investimento que o Estado terá no próximo exercício.

O principal fator para essa queda de receitas de capital 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 atual contexto de dificuldade fiscal e econômica 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, que, pela legislação,



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

são as seguintes: operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital.

O MTO 2020 define operação de crédito como recursos 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 2013 a 2020, bem como gráfico referente às duas principais origens das receitas de capital: transferências de capital e operações de crédito.

Tabela 14 – Evolução, por origem das receitas de capital de 2013 a 2020

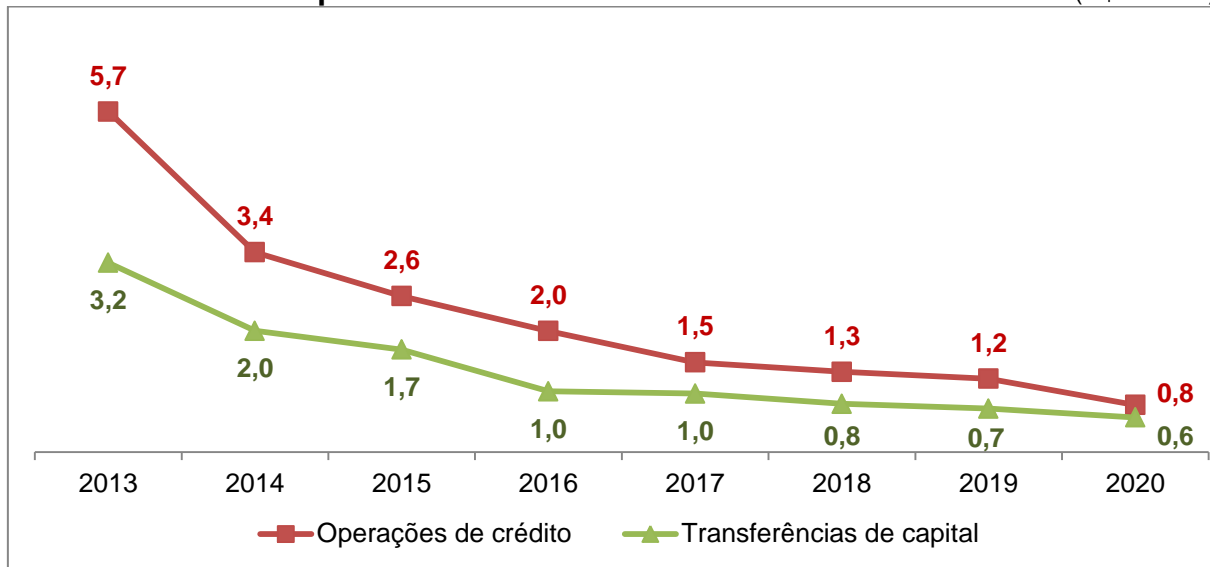
(R\$ milhões)

Origens de receita de capital	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Operações de crédito	5.723,57	3.358,17	2.622,09	2.035,30	1.509,04	1.349,69	1.234,88	792,09
Alienação de bens	0,00	0,00	2,50	0,26	6,96	11,73	0,09	6,10
Amortização de empréstimos	0,20	0,10	0,00	0,00	1,35	1,98	1,93	1,56
Transferências de capital	3.182,51	2.039,34	1.725,27	1.021,15	983,80	812,17	732,20	583,78
Outras receitas de capital	219,63	180,89	111,80	82,59	33,84	158,40	172,73	164,30
TOTAL	9.125,91	5.578,49	4.461,66	3.139,31	2.534,98	2.333,97	2.141,83	1.547,84

Fonte: LOAs 2013 a 2019 e PLOA 2020.



Gráfico 15 – Evolução, por origens, das operações de crédito e das transferências de capital de 2013 a 2020 (R\$ bilhões)



Fonte: LOAs 2013 a 2019 e PLOA 2020.

No que se refere às operações de crédito, o estado de Pernambuco tem experimentado quedas substanciais nos últimos anos. O gráfico acima demonstra que a previsão orçamentária vem sofrendo quedas desde o ano de 2014. O valor previsto para o exercício de 2020 é o menor da série histórica, sendo inferior na ordem de 35,9% em relação a 2019.

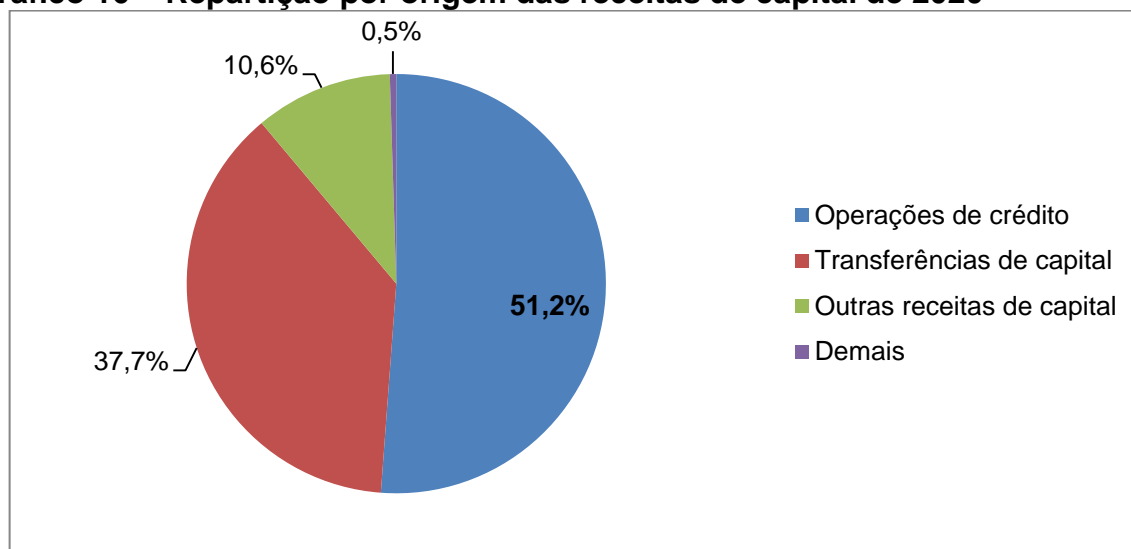
O quadro negativo das receitas de capital se estende também às transferências de capital, que reflete decréscimos sucessivos desde a previsão para o exercício de 2014. O valor previsto para o exercício de 2020, o menor da série histórica, é inferior na ordem de 20,3% com relação ao exercício de 2019. Também se observa queda quanto à classificação outras receitas de capital, no patamar de 4,9% em comparação ao ano corrente.

Por outro lado, espera-se elevação significativa da receita de alienação de bens, pois o valor orçado para o exercício de 2020 é 6.453,0% maior do que o total estimado para 2019. A despeito disso, o quadro apresentado reforça a permanência da dificuldade do Governo de Pernambuco na arrecadação de receitas de capital, especialmente a captação de operações de crédito.



Finalizando a 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 2020.

Gráfico 16 – Repartição por origem das receitas de capital de 2020



Fonte: PLOA 2020.

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 recebido (88,9%).

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.



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

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).

O PLOA 2020, repetindo o modelo adotado na LOA 2019, discrimina o valor global de renúncias de receita de ICMS por programa de benefícios fiscais, e por região. Porém, inova ao acrescentar uma linha no respectivo demonstrativo com o montante de renúncias em relação aos demais tributos estaduais.

A renúncia total projetada para 2020 é equivalente a R\$ 2,30 bilhões, dos quais R\$ 2,11 bilhões decorrem de incentivos de ICMS. Isso representa cerca de 10,3% dos R\$ 20,5 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 da receita de ICMS em 2020 (R\$ 1,00)

ICMS potencial (A)	Estimativa da renúncia fiscal (B)	ICMS estimado (A – B)
20.521.564.130	2.113.699.730	18.407.864.400

Fonte: PLOA 2020.

Para comparar os valores da tabela acima com os dos 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 da estimativa da renúncia fiscal nesse intervalo de tempo foi obtido por meio do somatório do valor apresentado na LOA de cada ano 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.



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

A tabela seguinte informa o montante renunciado em relação à estimativa de arrecadação de ICMS projetado nas respectivas leis orçamentárias anuais entre 2013 e 2019, comparando-as com a previsão constante do PLOA 2020.

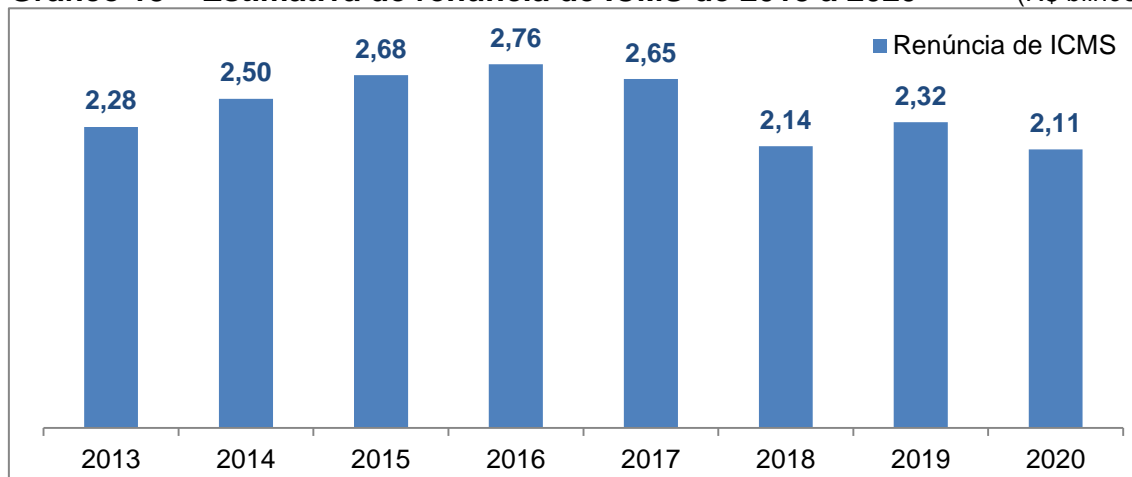
Tabela 16 – Estimativa da renúncia da receita de ICMS de 2013 a 2020 (R\$ 1,00)

	ICMS potencial (A)	Estimativa da renúncia fiscal (B)	ICMS estimado (A – B)	Proporção de renúncia (%B/A)
2013	20.196.900.729	2.283.460.359	17.913.440.370	11,3%
2014	19.829.022.676	2.497.149.477	17.331.873.200	12,6%
2015	20.672.785.050	2.675.490.139	17.997.294.910	12,9%
2016	18.369.380.841	2.758.350.843	15.611.029.998	15,0%
2017	17.497.727.147	2.645.666.713	14.852.060.435	15,1%
2018	17.909.749.673	2.136.071.600	15.773.678.073	11,9%
2019	19.307.732.489	2.319.149.473	16.988.583.015	12,0%
2020	20.521.564.130	2.113.699.730	18.407.864.400	10,3%

Fonte: LOAs 2013 a 2019 e PLOA 2020.
Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2020.

Observa-se que a proporção da renúncia de receita deve ser reduzida em 2020, em comparação aos anos anteriores. Em relação aos valores absolutos, percebe-se que o PLOA 2020 reduz em 8,9% a renúncia de ICMS esperada em 2019, provavelmente motivada pela expectativa de aumento do ICMS potencial, como demonstra o gráfico seguinte:

Gráfico 18 – Estimativa de renúncia de ICMS de 2013 a 2020 (R\$ bilhões)



Fonte: LOAs 2013 a 2019 e PLOA 2020.
Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2019.



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

Convém mencionar que, além da renúncia de ICMS apontada acima, o PLOA 2020 ainda prevê redução de R\$ 183,8 milhões na arrecadação de outros tributos também decorrentes de renúncia de receita.

Quanto ao detalhamento da estimativa de benefícios fiscais concedidos por espécie e região, o PLOA 2020 trouxe informações relevantes que possibilitam avaliar onde está a maior parte dos beneficiários desses incentivos.

O quadro seguinte replica o demonstrativo existente no PLOA 2020:

Tabela 17 – Demonstrativo regionalizado da estimativa de renúncia de receita para 2020 (R\$ mil)

Tributo	Modalidade	Setores / programas / beneficiários	Mesorregião	Renúncia de receita prevista	Compensação
ICMS	Crédito presumido e redução de base de cálculo	Atividade portuária/ PEAP	RMR	32.785,57	Ampliação da base tributária por meio do aperfeiçoamento dos processos de fiscalização e de acompanhamento dos contribuintes.
			Mata	3.009,32	
			Agreste	28,57	
			Sertão	29,37	
			São Francisco	0	
			Total	35.852,83	
	Crédito presumido e diferimento	Setor Industrial de Calçados/ Procalçado	RMR	0	
			Mata	1.006,81	
			Agreste	54,90	
			Sertão	0	
			São Francisco	4.183,15	
			Total	5.244,86	
	Crédito presumido, diferimento e aproveitamento do saldo devedor	Setor automotivo/ Prodeauto	RMR	19,06	
			Mata	1.139.122,19	
			Agreste	0	
			Sertão	0	
			São Francisco	0	
			Total	1.139.141,25	
	Crédito presumido e diferimento	Setores industrial e comercial atacadista/ Prodepe	RMR	681.371,61	
			Mata	210.137,73	
			Agreste	27.067,04	
			Sertão	6.351,55	
			São Francisco	3.584,21	
			Total	928.512,14	
Crédito Presumido	Setor industrial/ Proind	RMR	4.098,95		
		Mata	187,52		
		Agreste	635,36		
		Sertão	26,82		
		São Francisco	0		
		Total	4.948,65		
TOTAL				2.113.699,73	
Demais				183.799,98	
TOTAL GERAL				2.297.499,71	

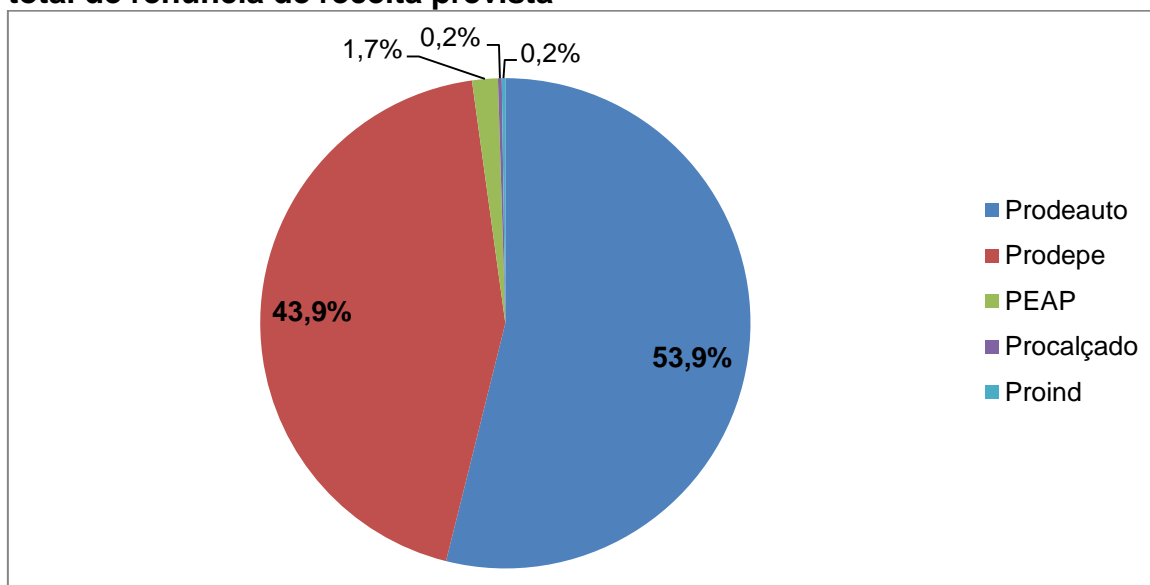
Fonte: PLOA 2020.



Como era de se esperar, o PLOA 2020 reproduz o demonstrativo 7 do Anexo de Metas Fiscais componente da LDO 2020, inclusive no tocante à compensação baseada na ampliação da base tributária por meio do aperfeiçoamento dos processos de fiscalização e de acompanhamento dos contribuintes.

Em relação aos programas de estímulo fiscal, é possível perceber que quase a totalidade dos benefícios são concedidos pelo Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo do Estado de Pernambuco (Prodeauto), seguido de perto 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



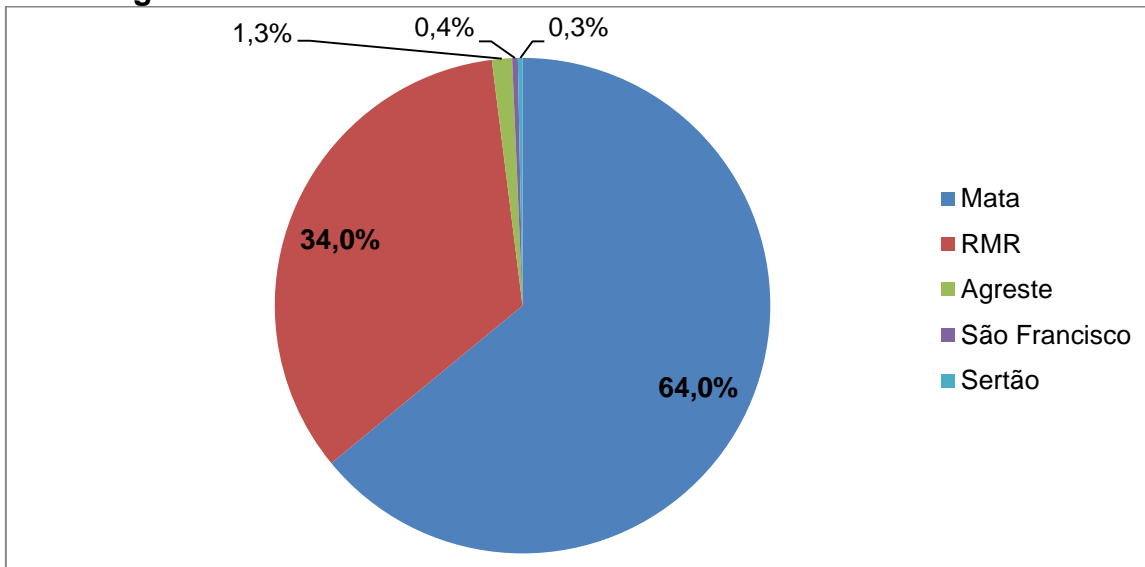
Fonte: PLOA 2020.

Além disso, o Prodeauto 2020, cujo estímulo deve atingir a cifra de R\$ 1,14 bilhão, quase triplica o montante autorizado para 2019, esperado em R\$ 392,53 milhões. Enquanto isso, o Prodepe é praticamente cortado à metade, pois cairá de R\$ 1,80 bilhão em 2019 para R\$ 928,51 milhões no exercício seguinte.

Por fim, quanto à regionalização, é possível verificar que a mesorregião onde haverá maior volume de incentivos fiscais é a Zona da Mata, que deve ultrapassar a Região Metropolitana do Recife (RMR) em R\$ 635,19 milhões:



Gráfico 20 – Participação dos diferentes tipos de incentivos fiscais nas mesorregiões



Fonte: PLOA 2020.

No entanto, tendo em vista que praticamente a totalidade do Prodeauto concentra-se na Zona da Mata, e que 84,16% dos incentivos destinados a essa região são decorrentes daquele mesmo programa, é possível vislumbrar que a regionalização do demonstrativo talvez não esteja considerando a Lei Complementar nº 382/2018, que incluiu o município de Goiana, sede do polo automotivo do estado, na RMR.



4 DESPESAS

4.1 Despesas de capital x despesas correntes (PLOA 2020)

Segundo a 8ª 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, destacam-se aquelas que segregam as informações por natureza, dividindo os gastos em: Categoria Econômica, Grupo de Natureza da Despesa, Modalidade de Aplicação e Elemento de Despesa.

As categorias econômicas são divididas em Despesas Correntes e Despesas de Capital. Essa classificação existe para separar os gastos com manutenção da máquina pública e os dispêndios com infraestrutura, que podem incorporar bens ao patrimônio do Poder Público ou mesmo reduzir o estoque da dívida interna e externa de determinado ente federativo.

Além das duas categorias mencionadas, o PLOA 2020 também traz uma dotação global, a ser utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais e para responder a riscos e eventos fiscais imprevistos. Essa dotação é denominada reserva de contingência.

O primeiro dado para análise é a proporção entre as despesas correntes e as despesas de capital no PLOA 2020. Abaixo, segue tabela e gráfico com essas informações:



Tabela 18 – Valores orçados das despesas de capital e correntes no PLOA 2020 (orçamento fiscal) (R\$ 1,00)

Categoria Econômica	Dotação	Percentual s/ Total
Despesas correntes	37.027.941.100	92,94%
Despesas de capital	2.783.121.500	6,99%
Reserva de Contingência	29.818.100	0,07%
Total	39.840.880.700	100%

Fonte: PLOA 2020.

A tabela 18 demonstra que a maior parte dos gastos públicos do Estado de Pernambuco previstos para 2020 está concentrada nas despesas correntes (92,94%). Aproximadamente 7% foram destinados às despesas de capital e 0,07% foi reservado para cobrir necessidades imprevistas.

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

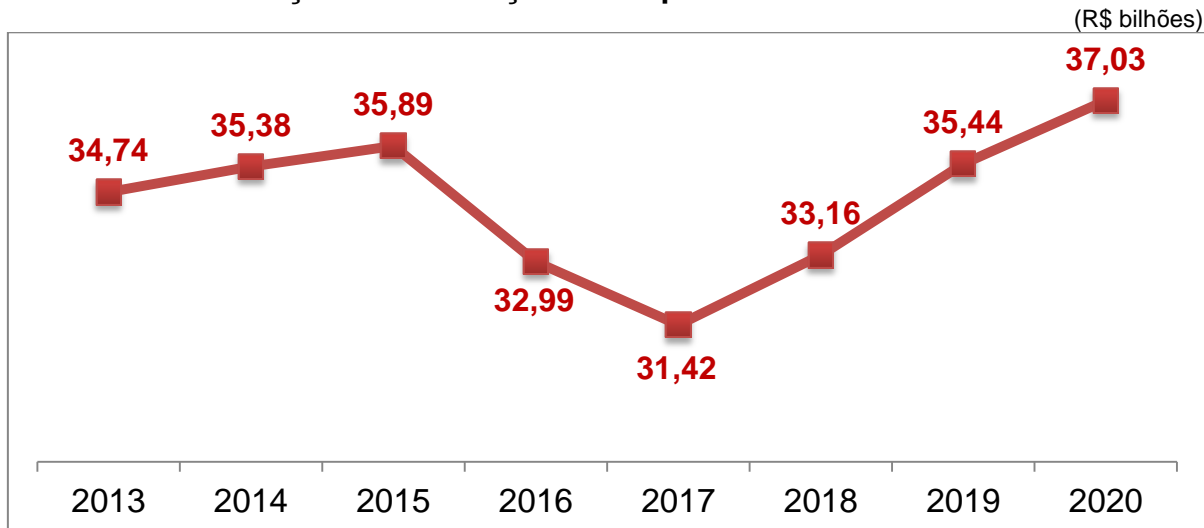
4.1.1 Despesas correntes

Em síntese, a despesa corrente está ligada à manutenção das instituições do estado, por meio de insumos, serviços e servidores públicos, ou seja, são os gastos utilizados para o funcionamento e o bom andamento da administração pública. Além disso, também são enquadradas as despesas com juros da dívida nessa categoria.

Inicialmente, apresentam-se os valores orçados das despesas correntes, nas peças orçamentárias referentes aos períodos de 2013 a 2020, conforme gráfico abaixo:



Gráfico 21 – Evolução valores orçados despesas correntes 2013 a 2020



Fontes: PLOA 2020 e LOAs 2013 a 2019.

*Dados atualizados pelo IPCA.

Os dados apresentados no gráfico 21 demonstram uma recuperação do montante fixado na despesa corrente a partir de 2018, após um biênio (2016–2017) em que foram registradas quedas na fixação dessa categoria de despesa.

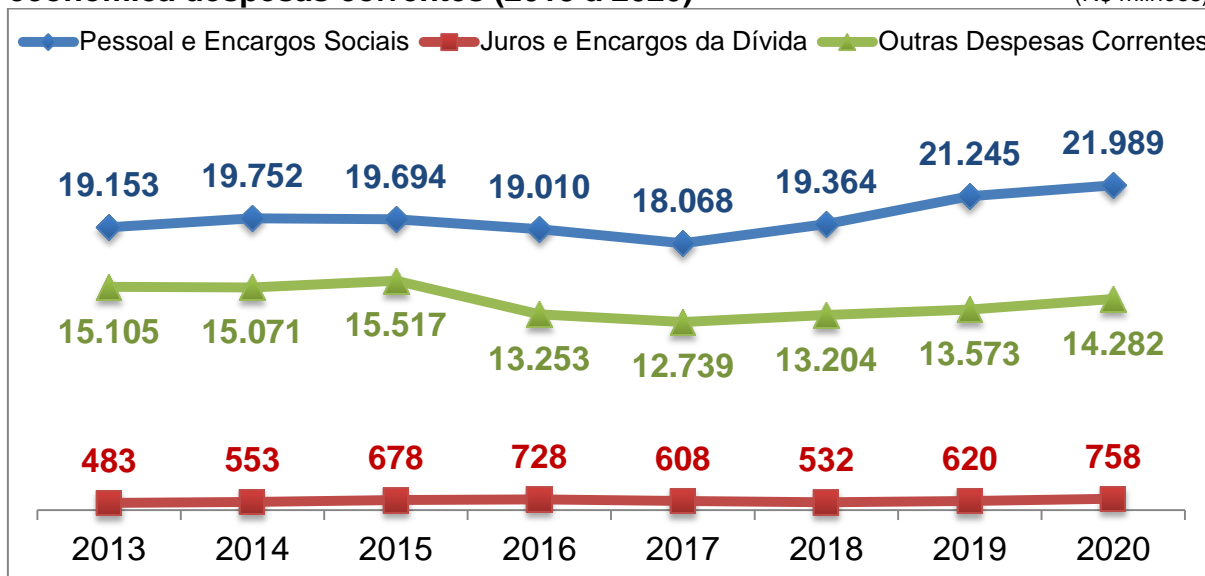
O montante definido no PLOA 2020 apresenta, em termos reais, crescimento de 4,49% em relação à LOA 2019. Ressalta-se, ainda, que esse valor superou o total registrado no ano de 2015, demonstrando que, após o início da crise fiscal, a partir de 2020, há expectativa para um aumento real de gastos com a manutenção da administração pública estadual.

Detalhando as informações, analisa-se, a seguir, o comportamento orçamentário do desdobramento das despesas correntes nos três grupos vinculados a essa categoria: pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes e juros e encargos da dívida.

Primeiramente, é relevante destacar o comportamento das dotações ora em análise entre 2013 e 2020:



Gráfico 22 – Valores orçados dos grupos de natureza de despesa da categoria econômica despesas correntes (2013 a 2020) (R\$ milhões)



Fonte: PLOA 2020 e LOAs 2013 a 2019.

*Dados atualizados pelo IPCA.

Inicialmente, verifica-se no gráfico 22 que o grupo natureza de despesa “Juros e encargos da dívida” apresentou o maior acréscimo percentual com relação à LOA 2019, crescimento de 22,27%. Já as outras despesas correntes, que abarcam, por exemplo, os gastos com serviços terceirizados, energia elétrica e materiais de escritório, podem crescer 5,22% segundo o projeto.

A despesa com pessoal e encargos sociais, que trata de todas as espécies remuneratórias desembolsadas com os servidores (efetivos ou não), ativo, inativo e pensionista, representa a maior parte do orçamento do ente governamental estadual. Diante disso, vale destacar sua trajetória nos últimos três exercícios:

Tabela 19 – Valores orçados e percentuais de alteração das despesas com pessoal e encargos sociais (2018 a 2020) (R\$ 1,00)

Grupo de Natureza da Despesa	2018		2019		2020	
	Valor	Cresc. (%)	2019	Cresc. (%)	2020	Cresc. (%)
Pessoal e encargos sociais	19.363.909.499	7,17%	21.244.729.170	9,71%	21.988.540.700	3,50%

Fonte: PLOA 2020 e LOAs 2018 e 2019.

Os percentuais encontrados acima demonstram que, de acordo com o PLOA 2020, há uma tendência de menor crescimento dos gastos com pessoal em 2020



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

(3,50%) em comparação aos percentuais observados em 2018 e 2019 (7,17% e 9,71%, respectivamente).

Dessa forma, vale frisar que a despesa com pessoal cresceu de forma significativa em 2018 (7,17%) 2019 (9,71%). Para 2020, porém, há previsão de aumento de apenas 3,50%, muito abaixo dos anos anteriores. Como as despesas com pessoal são obrigatórias, essa redução é importante para o ajuste fiscal. Contudo, o crescimento de 3,50% ainda pode enrijecer as demais despesas públicas.

Além disso, cumpre ressaltar que Governo do Estado de Pernambuco pode encontrar dificuldades em conjugar esse aumento na despesa de pessoal com os limites impostos pela LRF, uma vez que no 2º quadrimestre do ano corrente o Poder Executivo registrou o percentual de 48,31% de despesa total com pessoal, ultrapassando o limite prudencial, estipulado no art. 22, parágrafo único da LRF.

Outro grupo de natureza de despesa que registrou um crescimento percentual foi outras despesas correntes. Essa variação positiva foi de 5,22%. Esse grupo, especialmente entre 2016 e 2018, foi o mais atingido pela crise fiscal.

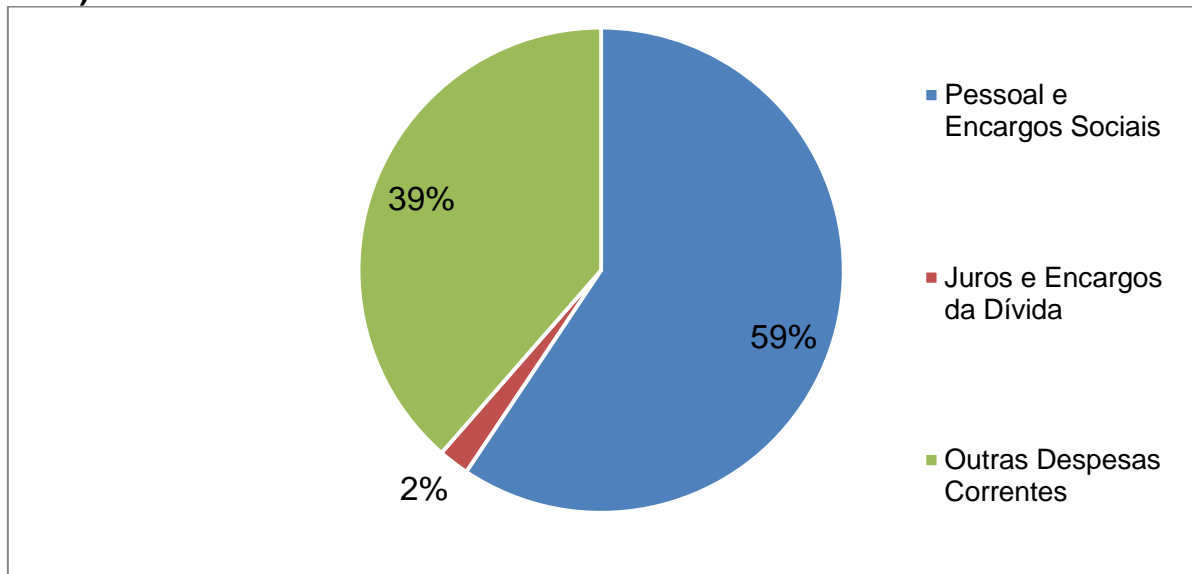
O grupo outras despesas correntes trata do custeio da máquina administrativa, dos insumos e da sua logística. A queda acintosa em 2016, mantida até 2018, reduziu a capacidade de operação da máquina pública. O PLOA 2020 aponta para uma leve recuperação, que, no entanto, ainda é menor que a dotação fixada para 2015, considerando-se a inflação.

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 2018, Volume I, “Os contratos corrigidos pela variação da taxa de câmbio (dólar americano ou euro) representam 48,9% do saldo da dívida pública. Em seguida, os contratos atrelados ao IPCA (20,5%) e os contratos corrigidos pela TJLP, (15,1%)”.

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 2020:



Gráfico 23 – Repartição da despesa (Grupos de natureza de despesa – PLOA 2020)



Fonte: PLOA 2020.

4.1.2 Despesas de capital

O MCASP 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 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”.

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”.

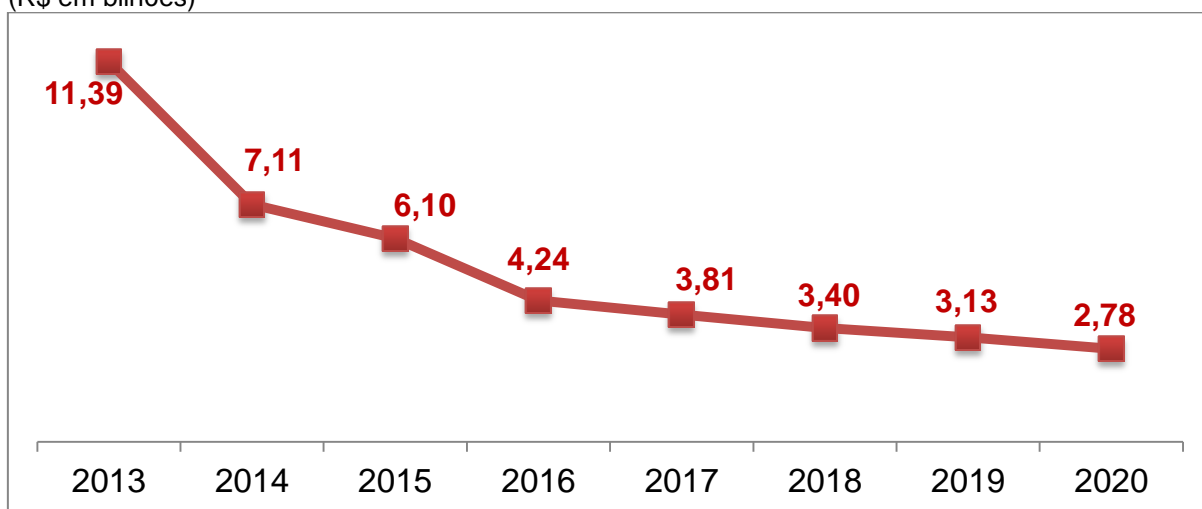


Por fim, a amortização da dívida é “despesa orçamentária com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária”.

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 2013 a 2019, bem como no PLOA 2020, conforme tabela e gráfico abaixo:

Gráfico 24 – Evolução do valor orçado das despesas de capital (2013 a 2020)
(R\$ em bilhões)



Fonte: PLOA 2020 e LOAs 2013 a 2020.

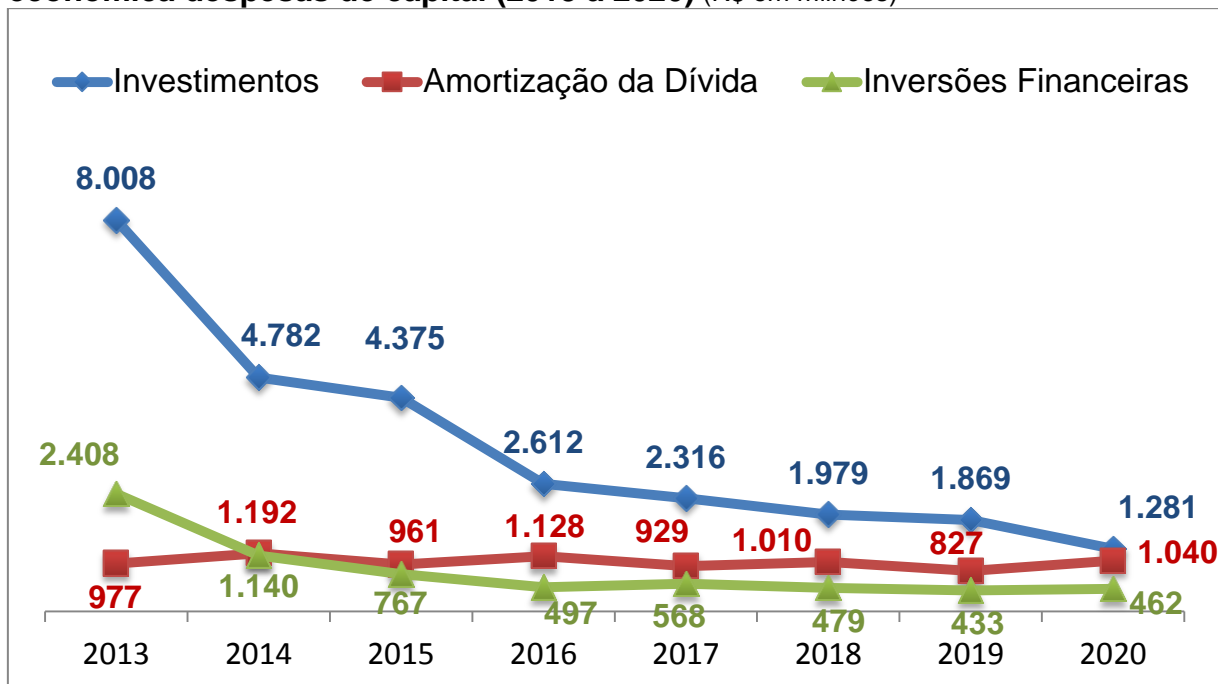
O gráfico 24 evidencia que no PLOA 2020 houve um decréscimo no percentual de despesas de capital na ordem de 11,0% em comparação com a LOA 2019. Ressalte-se que, desde a LOA 2014, as peças orçamentárias registram sucessivas reduções nos valores orçados para despesas de capital. Com relação à LOA 2013, que foi o maior valor orçado da série histórica, o valor consignado no PLOA 2020 representa uma queda percentual de 75,6%.

O quadro apresentado demonstra a grande dificuldade de 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 uma tabela com os valores orçados para os grupos de natureza das despesas de capital:

Gráfico 25 – Valores orçados dos grupos de natureza de despesa da categoria econômica despesas de capital (2013 a 2020) (R\$ em milhões)



Fonte: PLOA 2020 e LOAs 2013 a 2018.

O gráfico 25, no que tange ao grupo de despesa investimentos, demonstra no PLOA 2020 uma redução de 31,5% com relação à LOA 2019. 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 2020) (R\$ em milhões)

Grupo	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Investimento	4.782	4.375	2.612	2.316	1.979	1.869	1.281

Fonte: PLOA 2020 e LOAs 2014 a 2019.

A dotação inicial do PLOA 2020 para o grupo de despesa investimentos apresenta uma queda percentual de 73,2% com relação ao maior valor orçado da série histórica, presente na LOA 2014.



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

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 pode ser explicada 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 25 ainda apresenta um acréscimo real de 25,8% no grupo de despesa amortização da dívida. Esse aumento pode é decorrente do crescimento da dívida estadual, conforme tabela 21 adiante:

Tabela 21 – Valores da Dívida do Estado de Pernambuco (2016 a 2018) (R\$ 1,00)

Dívida	2016	2017	2018
Dívida Interna	8.815.582.335	8.073.555.918	7.748.081.699
Dívida Externa	6.897.788.569	6.908.368.958	7.776.239.747
Total	15.713.370.904	14.981.924.875	15.524.321.446

Fonte: Balanço Geral 2016 a 2018.

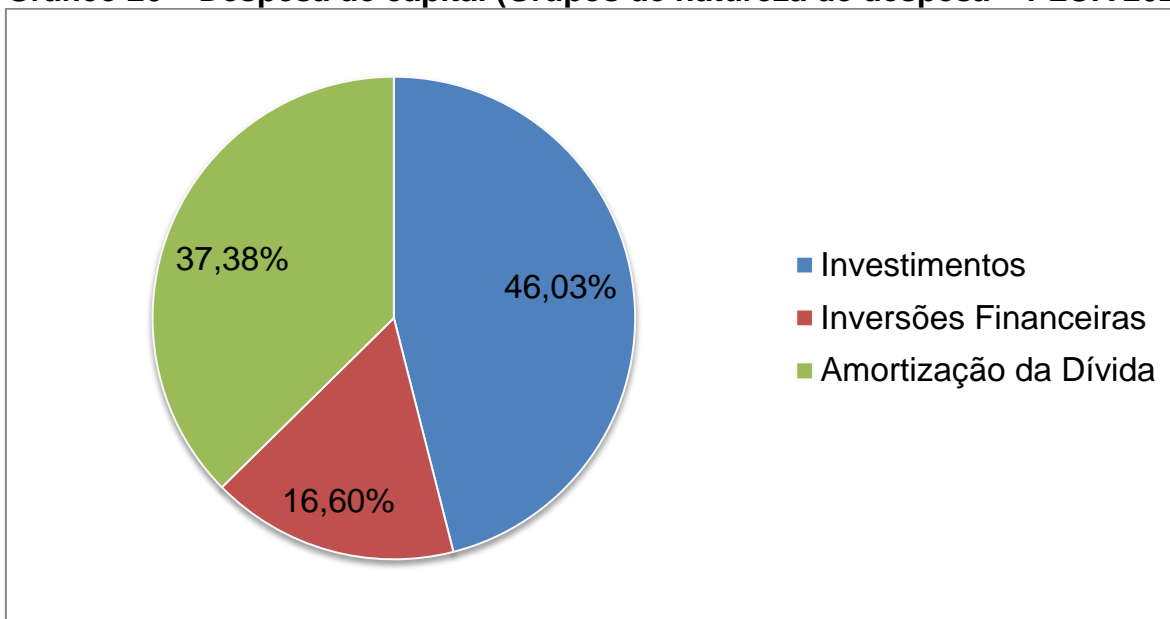
A tabela 21 demonstra que o saldo da dívida externa foi o único a crescer em 2018. Parte do valor foi elevado pela valorização do dólar no período. Já o saldo da dívida pública interna estadual foi, basicamente, devido ao endurecimento das regras pela Secretaria do Tesouro Nacional para concessão de garantias aos estados, por parte da União, na obtenção de novos empréstimos, no período de crise.

Quanto às inversões financeiras, em sua maior parte, representam aporte de capital nas estatais independentes, como Compesa e Cepe. O PLOA 2020 apresenta um aumento na ordem de 6,7% com relação à LOA 2019.

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 2020:



Gráfico 26 – Despesa de capital (Grupos de natureza de despesa – PLOA 2020)



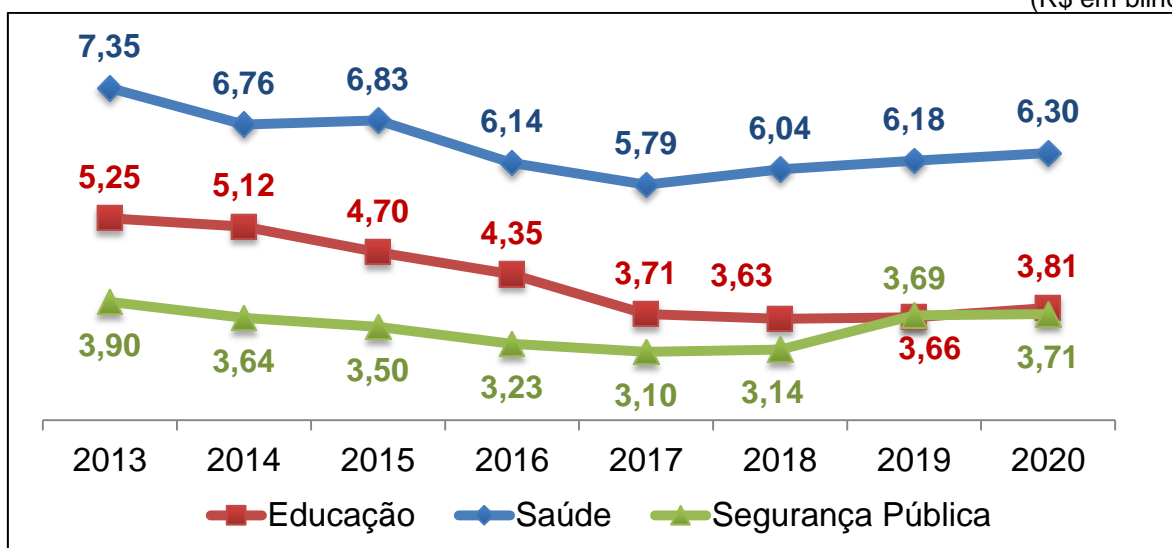
Fonte: PLOA 2020 e LOAs 2012 a 2019.

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 2013 a 2020:

Gráfico 27 – Despesa por função (Educação, Saúde e Segurança Pública)

(R\$ em bilhões)



Fontes: PLOA 2020 e LOAs 2013 a 2019.



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

Inicia-se a análise pela função saúde. Observa-se um leve acréscimo no percentual de 2% com relação à LOA 2019. Entre 2014 e 2017 houve sucessivas reduções de gastos na função, iniciando-se uma recuperação a partir de 2018. Contudo, o valor previsto para 2020 ainda é 14,27% menor que aquele fixado em 2013.

Já a educação apresenta, no PLOA 2020, um crescimento de 4,1%. 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.

O valor consignado no PLOA 2020 é 27,50% inferior ao maior valor da série histórica, encontrado na LOA 2013. Ressalte-se que as maiores dotações das três funções em análise foram registradas na LOA 2013 e a maior diferença relativa desse ano comparada ao PLOA 2020 foi da função educação (como já informado, com uma queda de 27,50%).

No que tange à função segurança pública, o PLOA 2020 apresenta o menor crescimento real entre as funções estudadas, apenas 0,5%. Vale destacar o crescimento real fixado para o exercício de 2019 (17,6%) em relação ao ano anterior, o maior aumento da série histórica.



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 diante de eventuais dificuldades no alcance das metas fiscais definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 (LDO 2020).

O art. 18 da LDO 2020 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:



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

Tabela 22 – Despesas Obrigatórias Constantes do Grupo Outras Despesas Correntes – PLOA 2020 (R\$ 1,00)

Elemento	Dotação
Auxílio - Alimentação	335.146.200
Auxílio - Transporte	76.938.200
Auxílio - Fardamento	17.930.000
Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas	5.221.756.300
Indenizações e Restituições	204.791.200
Arrendamento Mercantil	0,00
Despesas de Exercícios Anteriores	37.506.400
Depósitos Compulsórios	2.330.600
Obrigações Tributárias e Contributivas	302.186.900
Outros Benefícios Assistenciais do servidor e do militar	66.202.700
Compensações ao RGPS	1.638.000
Pensões Especiais	36.461.000
Despesas Decorrentes de Contrato de Parceria Público-Privada - PPP, exceto Subvenções Econômicas, Aporte e Fundo Garantidor	737.700
Outras despesas correntes executadas por meio do fundeb	357.595.000
Sentenças Judiciais	1.801.500
Total	6.663.021.700,00

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

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 23 – Despesas Obrigatórias Fixadas no PLOA 2020 (R\$ 1,00)

Classificação	Dotação
Pessoal e Encargos Sociais	21.988.540.700
Juros e Encargos da Dívida	757.856.300
Amortização de Dívidas	1.040.199.700
Outras Despesas Obrigatórias	6.663.021.700
Total	30.449.618.400

Fonte: PLOA 2020 e Relatório de Detalhamento da Despesa por Elemento, emitido no e-fisco em 10/10/2019.

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



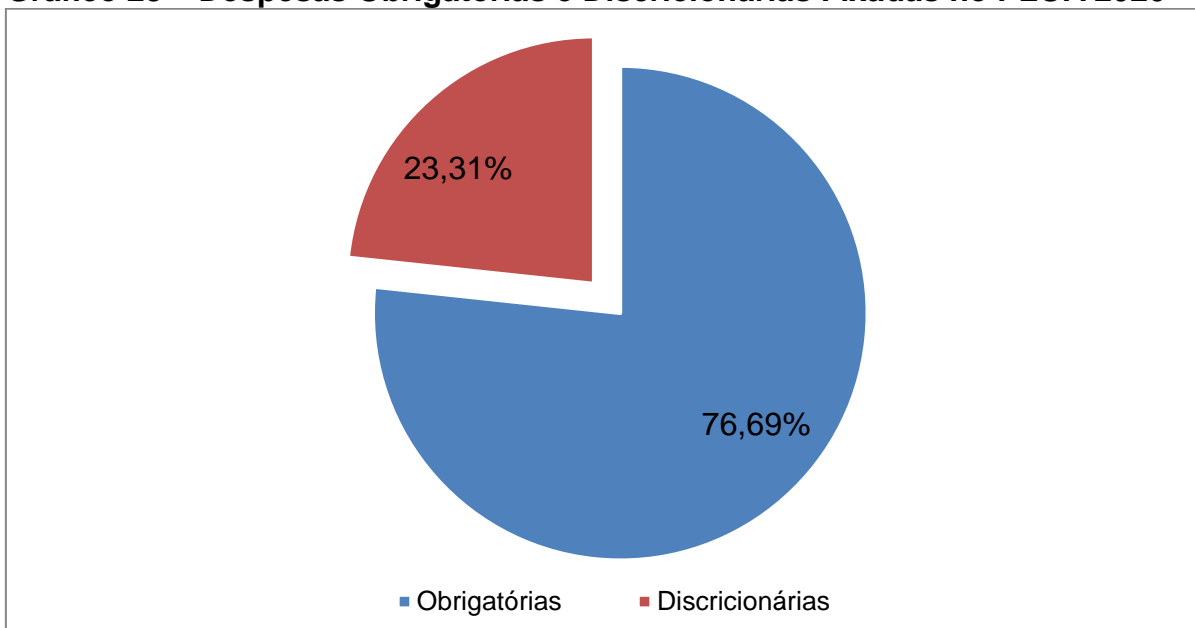
Tabela 24 – Despesas Discricionárias Fixadas no PLOA 2020 (R\$ 1,00)

Grupo de Despesas	Dotação
Investimentos	1.281.061.900
Inversões Financeiras	461.859.900
Outras Despesas Discricionárias	7.482.279.900
Reserva de Contingência	29.818.100
Total	9.255.019.800

Fonte: PLOA 2020 e Relatório de Detalhamento da Despesa por Elemento, emitido no e-fisco em 10/10/2019.

Desta forma, foram propostas 77,69% de despesas obrigatórias no PLOA 2020, em detrimento de 23,31%, considerada discricionária para efeitos deste trabalho, como demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 28 – Despesas Obrigatórias e Discricionárias Fixadas no PLOA 2020



Fonte: PLOA 2020 e Relatório de Detalhamento da Despesa por Elemento, emitido no e-fisco em 10/10/2019.

Por fim, cabe destacar que, 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 2020, do detalhamento das dotações destinadas aos gastos com manutenção e desenvolvimento de ensino e ações e serviços públicos de saúde.