CONSULTORIA
LEGISLATIVA
ALEPE

Projeto de Lei Orçamentária Anual

- PLOA 2022 -

Boletim

Rua da União | Espinheiro | Boa Vista | Recife | PE | CEP 50050-010

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

BOLETIM INFORMATIVO Nº 03, DE 2021

Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2022

Boletim Informativo sobre o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) do Estado de Pernambuco para o ano de 2022, encaminhado pelo Governador do Estado por meio da Mensagem nº 85, de 5 de outubro de 2021.

Consultor-Geral
Marcelo Cabral e Silva

Consultor-chefe do Núcleo de Orçamento e Economia
Cláudio Roberto de Barros Alencar

Consultores designados
Alexandre Torres Vasconcelos
André Pimentel Pontes
Cilano Medeiros de Barros Correia Sobrinho
Ednilson da Silva Cardoso
Erick Bezerra de Souza
Guilherme Stor de Aguiar

SUMÁRIO

1. CONTEXTO MACROECONÔMICO 5
2. VISÃO GERAL DO PLOA 2022 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 das empresas estatais 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 2022) 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 2022) 36
4.1.1 Despesas correntes 37
4.1.2 Despesas de capital 40
4.2 Evolução das despesas orçamentárias nas funções segurança pública, educação e saúde 44
5. DESPESAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS 45

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 2022 – Projeto de Lei nº 2.719/2021.

O presente documento trata da análise técnica das informações contidas no PLOA. Ele contempla avaliações (i) do cenário macroeconômico que consubstanciou sua elaboração; (ii) da parte textual do projeto; (iii) da evolução das receitas e (iv) das despesas públicas; além (v) das despesas obrigatórias e discricionárias.

1. CONTEXTO MACROECONÔMICO

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, portanto, 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 suas tomadas de decisões dependem essencialmente do cenário econômico.

Portanto, precedente ao exame detalhado do PLOA 2022 do Governo de Pernambuco, será realizada uma breve análise sobre o quadro econômico que circunstanciou sua formulação.

Após a recessão vivenciada nos anos de 2015 e 2016, seguida por três anos (2017 a 2019) de uma lenta recuperação, em 2020 o país foi duramente afetado pelos efeitos recessivos decorrentes da pandemia de Covid-19. O ano de 2021, por sua vez, tem sido marcado por certa recuperação da atividade econômica.

Essa trajetória da atividade econômica (PIB) é mais facilmente visualizada nos gráficos abaixo. O gráfico 1.a demonstra a evolução do PIB nacional entre 2014 e 2020, bem como as expectativas de mercado para o fechamento de 2021 e para o exercício de 2022. Espera-se um forte crescimento de 5% no PIB de 2021, seguido por uma volta a um padrão de crescimento tímido no exercício de 2022, tema do PLOA aqui analisado.

O gráfico 1.b evidencia, por sua vez, a evolução do nível de atividade econômica em relação ao início da série, em 2014. Ele informa que, ao final de 2022, a economia brasileira deve, finalmente, retomar o nível de atividade registrado ao final de 2014.

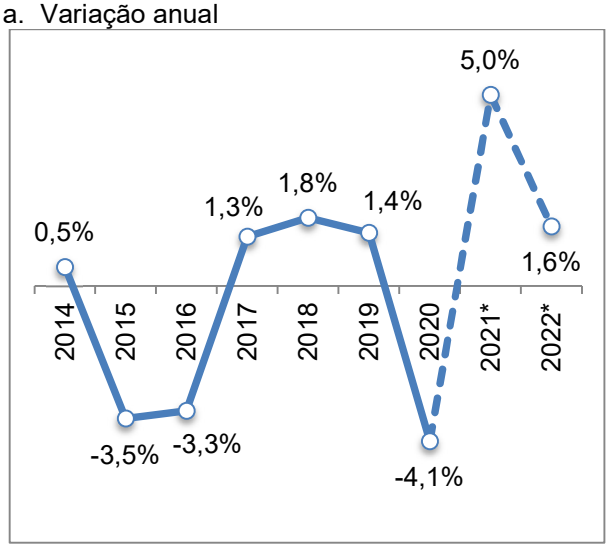
Nota-se que o desempenho esperado para o ano de 2021 deverá ser capaz de reverter os impactos negativos da crise sanitária recente. Por outro lado, esse

vigor econômico não deve se manter para 2022, o qual deve retornar ao padrão de crescimento registrado entre 2017 e 2019.

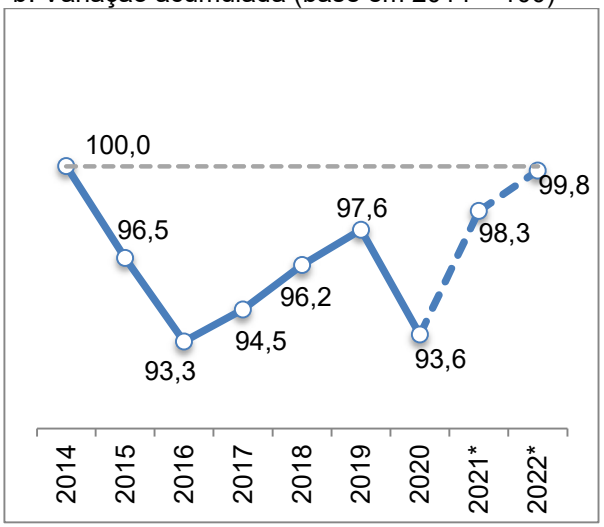
Destaca-se, ademais, que o PIB ao final de 2022 vai ter apenas se igualado ao pico registrado em 2014. Ou seja, a economia brasileira terá levado oito anos para recuperar o nível de atividade econômica registrado antes das crises recentes.

Gráfico 1 – Evolução do PIB do Brasil (2014 a 2022)

a. Variação anual



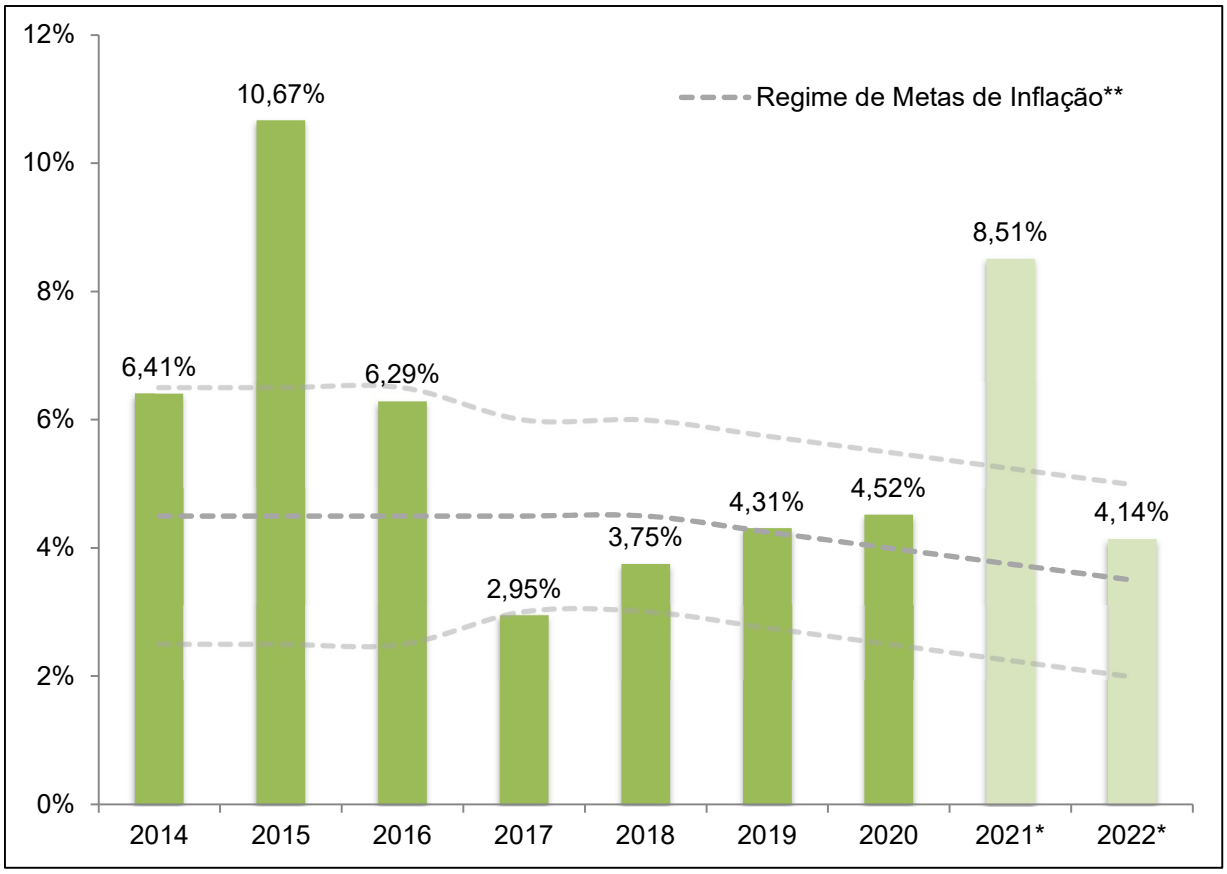
b. Variação acumulada (base em 2014 = 100)



Fontes: IBGE (2014 a 2020) e Banco Central do Brasil (2021 e 2022).
* Expectativas de mercado conforme o Relatório Focus de 01/10/2021.

Além da elevação do ritmo de crescimento econômico em comparação com o ano anterior, o exercício de 2021 também marcará o retorno da pressão inflacionária, visto que a inflação deverá encerrar o exercício no maior patamar desde 2015, conforme ilustrado pelo próximo gráfico.

Gráfico 2 – Evolução do IPCA (2014 a 2022) – % ao ano

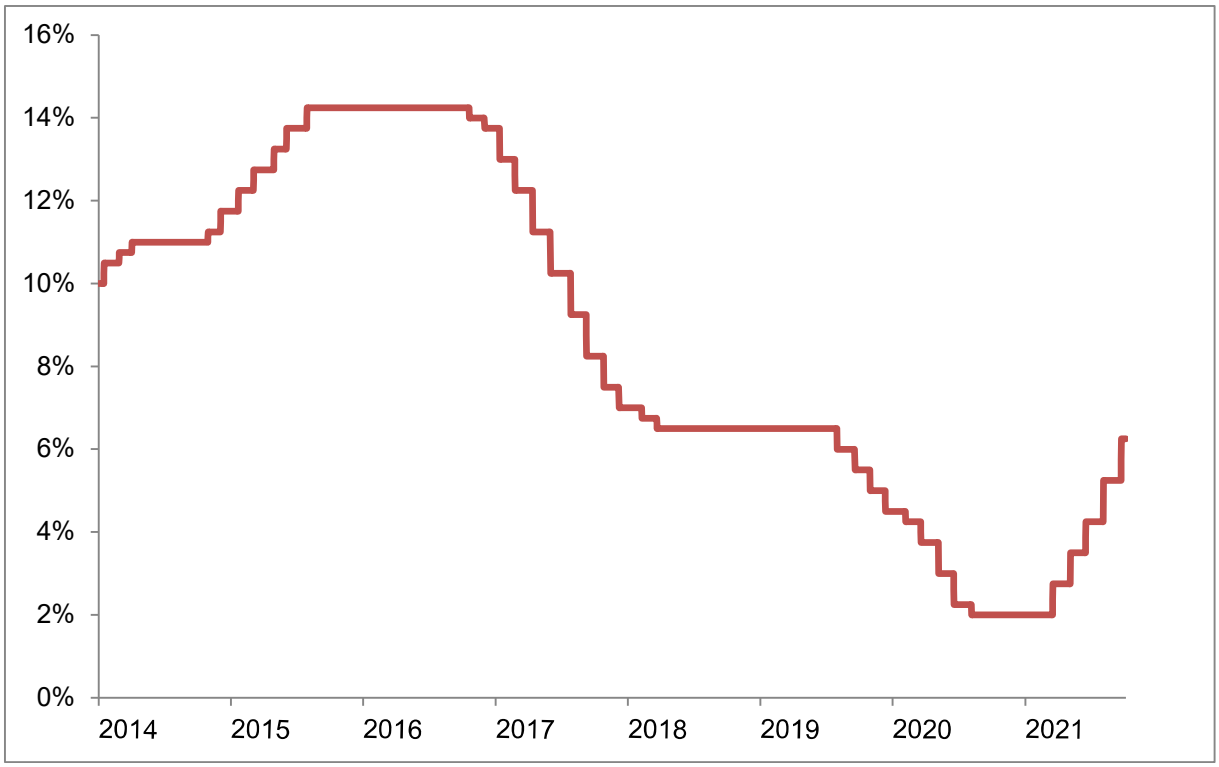


Fontes: IBGE (2014 a 2020) e Banco Central do Brasil (2021 e 2022).
* Expectativas de mercado conforme o Relatório Focus de 01/10/2021.
** Desde 1999, o Brasil adota o regime de metas de inflação. Nesse regime, o objetivo do governo federal é manter a inflação o mais próximo possível do centro da meta, com certa margem de tolerância, para mais e para menos. A atual meta de inflação é de 3,75% para 2021 e de 3,50% para 2022, com margem de tolerância de 1,5%, para cima ou para baixo.

Em números, pelas estimativas de inflação oriundas do Boletim Focus do Banco Central, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA terminará o ano com uma variação de 8,51%, acima, portanto, não apenas da meta de inflação (3,75%), como do seu limite superior (5,25%).

Essa dinâmica observada nos preços ao consumidor antecipou um endurecimento da política monetária nacional. Nesse sentido, visando conter a pressão inflacionária e, consequentemente, trazer a inflação de volta ao centro da meta, o Banco Central realizou rápidos aumentos na taxa de juros, a Selic, que saiu de 2,00% (ao ano) no início do exercício para 6,25% (ao ano) em outubro.

Gráfico 3 – Taxa de juros (2014 a 2021) - meta Selic - % ao ano



Fonte: Banco Central do Brasil.

Outro indicador que corrobora para um cenário turbulento na economia brasileira é a taxa de câmbio. Com o aumento da percepção de risco fiscal do Brasil, juntamente a um contexto global de aversão ao risco, deu-se uma significativa desvalorização do real frente a outras moedas internacionais, sobretudo ao dólar.

O gráfico a seguir ilustra a trajetória da taxa de câmbio R$/US$ entre janeiro de 2014 e setembro de 2021. Interessante observar que, de 2015 a 2019, o dólar oscilou no intervalo entre R$ 3 e R$ 4. Entre janeiro de 2020 e setembro de 2021, contudo, a taxa R$/US$ passou de 4,02 para 5,42, uma apreciação de 35,6% da moeda americana frente à brasileira.

Gráfico 4 – Evolução da taxa de câmbio (2014 a 2021) - R$/US$

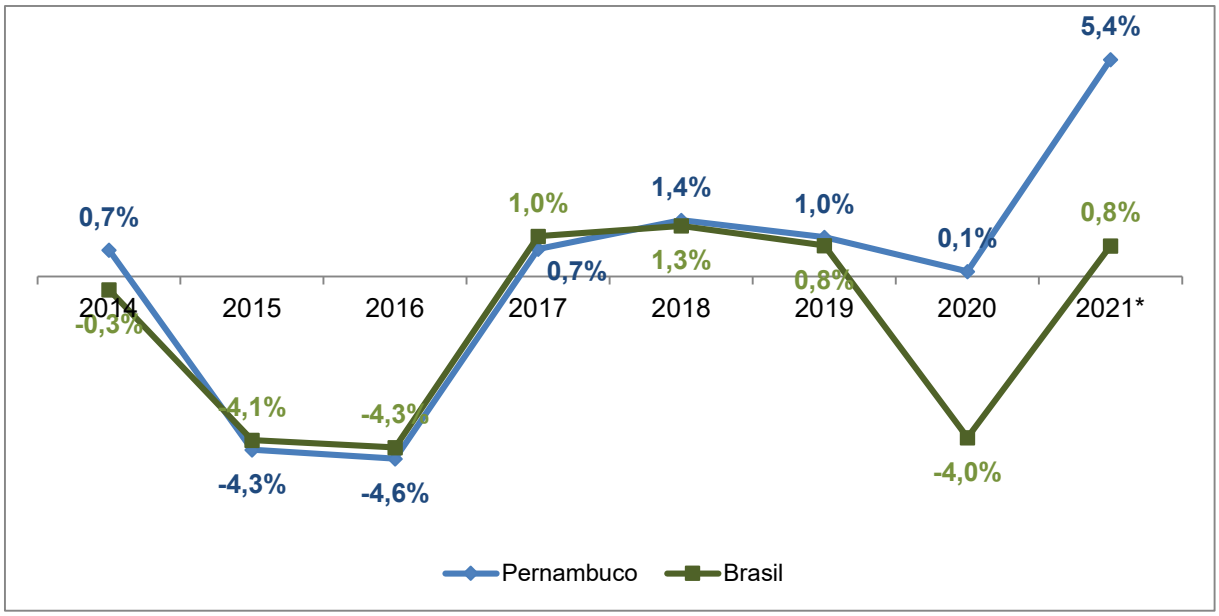
Fonte: Banco Central do Brasil (Sisbacen PTAX 800 - dólar americano - compra).

Importante frisar que o cenário econômico de Pernambuco não pode ser analisado fora do contexto nacional. O governo central 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 seguinte traz, justamente, a comparação entre o nível de atividade econômica de Pernambuco e do Brasil, medida pelo Índice de Atividade Econômica do Banco Central[1]. Observa-se que, em geral, a economia estadual é bastante influenciada pelo comportamento nacional, com movimentos na mesma direção.

[1] O Índice de Atividade Econômica do Banco Central (chamado IBC-Br para o Brasil e IBCR para os estados) é utilizado como parâmetro de avaliação do ritmo de crescimento da economia. Ele serve, portanto, como um indicador de tendência do Produto Interno Bruto (PIB), que apresenta uma defasagem temporal maior em sua divulgação, principalmente no âmbito estadual.

Gráfico 5 – Atividade econômica: Pernambuco x Brasil (2014 a 2021)



Fontes: Banco Central do Brasil, IBC-Br (Brasil) e IBCR (Pernambuco).
* Comparação entre o 1º semestre de 2021 e o mesmo período de 2020.

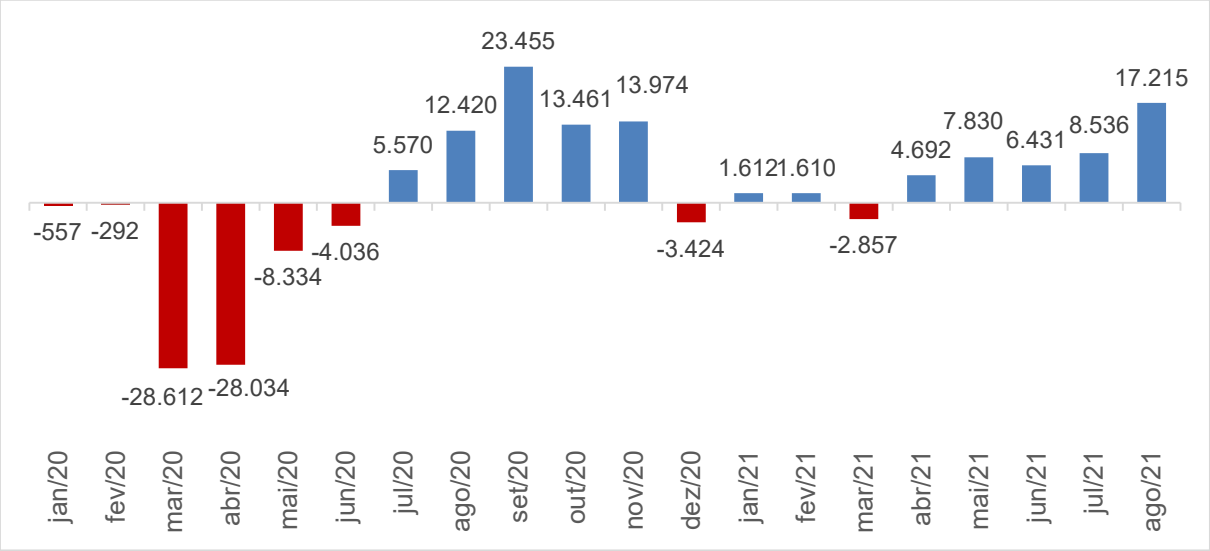
Recentemente, entretanto, percebe-se que esse indicador denota uma separação entre o comportamento da economia local em relação ao cenário nacional.

Por um lado, vê-se que Pernambuco não apresentou retração econômica no ano de 2020, mesmo com as medidas adotadas para conter a pandemia de Covid-19. Além disso, a comparação entre o 1º semestre de 2021 e o mesmo período de 2020, aponta para um crescimento vigoroso da atividade econômica pernambucana (5,4%) contra uma leve recuperação a nível nacional (0,8%).

Diante do cenário econômico traçado, cabe também analisar dados sobre o número de empregos no estado. Para tanto, o próximo gráfico apresenta o saldo da geração de empregos formais em 2020 e 2021 no estado.

Chama atenção, inicialmente, o grande número de empregos formais perdidos no primeiro semestre de 2020 (-69.865), efeito estritamente ligado à crise sanitária derivada da Covid-19. Interessante notar, por outro lado, que o segundo semestre de 2020 conseguiu repor quase a totalidade dessa perda, com a geração de mais de 65 mil postos de trabalho formais. O ano de 2021, até agosto, viu a adição de outros 45 mil empregos formais à economia pernambucana.

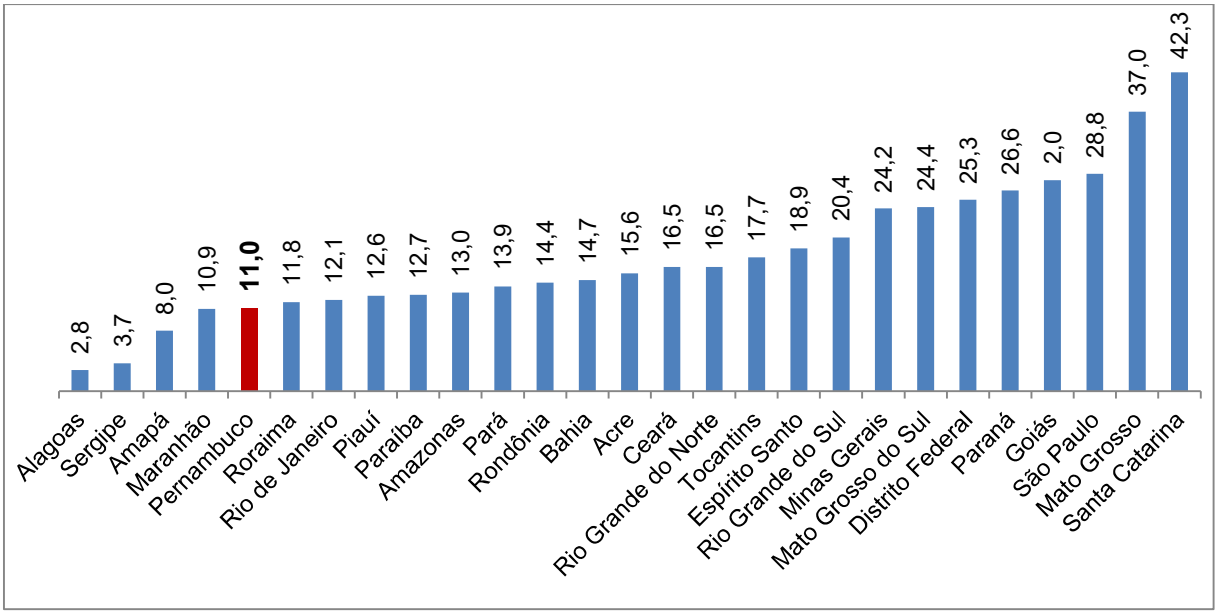
Gráfico 6 – Saldo mensal de empregos formais em Pernambuco (janeiro de 2020 a agosto de 2021)



Fonte: Secretaria Especial de Previdência e Trabalho - Caged.

O gráfico abaixo apresenta o saldo de empregos formais entre janeiro e agosto de 2021, ajustado pela população economicamente ativa, de maneira a facilitar a comparação entre os estados. Apesar de ter gerado cerca de 11 postos de trabalho formais para cada mil pessoas economicamente ativas, Pernambuco teve o quarto pior desempenho na comparação com outras unidades da federação.

Gráfico 7 – Empregos gerados por mil pessoas economicamente ativas



Fonte: Secretaria Especial de Previdência e Trabalho - Caged e IBGE - PNAD Contínua.

A combinação entre a incerteza da atividade econômica e o aumento das necessidades da sociedade pernambucana gerou um complexo desafio para o governo local em anos recentes. O viés de recuperação econômica estadual apontado ainda não parece ter se materializado em grande aumento de oportunidades de emprego, por exemplo.

É nesse contexto de recuperação econômica local ainda inconsistente, inserido num cenário ainda mais incerto nacionalmente, que foi formulado o PLOA 2022, tema central deste boletim.

2. VISÃO GERAL DO PLOA 2022

O PLOA 2022, 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 2021, 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 2022 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 2022 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 IPCA, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Tabela 1 – Documentos e anexos do projeto de lei orçamentária

Exigência	Fundamento legal	PLOA 2022	Página
Sumário geral da receita por fontes.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 1°, I.	Anexo I – Resumo geral da receita	12
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	13-14
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.	21-23
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.	40-47
Legislação da receita.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 1°, III.	Legislação da receita do Estado de Pernambuco.	107-114
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.	130-532
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.	34-47
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.	13-16
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.	13-14
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.	93-97
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.	130-532
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.	130-532
Demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais.	Lei Complementar Federal nº 101/2000, art. 5º, I.	Demonstrativo da compatibilização às metas de política fiscal.	539-540
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 Federal nº 101/2000, art. 5º, II.	Demonstrativo regionalizado da estimativa da renúncia e compensação da receita.	541-542
Medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.	Lei Complementar Federal nº 101/2000, art. 5º, II.	Demonstrativo regionalizado da estimativa da renúncia e compensação da receita.	541-542
Reserva de contingência destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.	Lei Complementar Federal nº 101/2000, art. 5º, III.	Quadro dos créditos orçamentários relativos à reserva de contingência.	533-536

Fonte: PLOA 2022.

2.1 Estimativa da receita e fixação da despesa

Em sua porção textual, o PLOA 2022 estima receita e fixa despesa nos seguintes montantes:

Tabela 2 – Estimativa de receita e fixação de despesa no PLOA 2022 (R$ 1,00)

Orçamento 2022	Valor estimado	Participação % no total
Orçamento Fiscal	44.050.093.000	96,98%
Orçamento de Investimento das Empresas Estatais	1.371.563.700	3,02%
Total	45.421.656.700	100,00%

Fonte: PLOA 2022, artigos 1º, 2º e 5º.

2.2 Evolução do orçamento

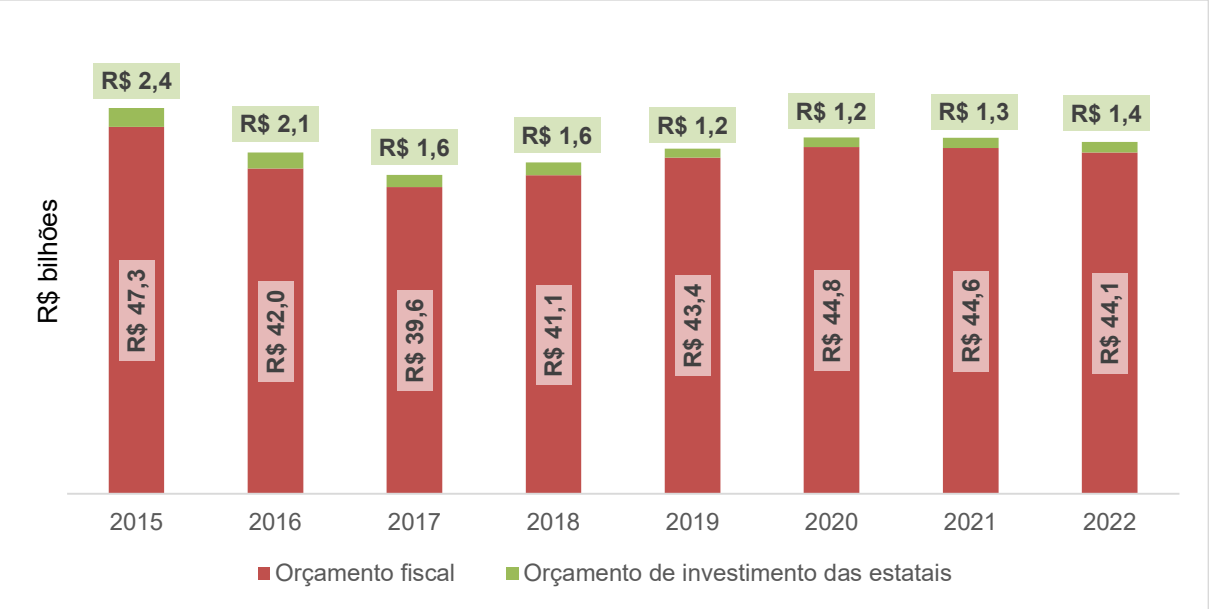
O comportamento histórico do orçamento estimado apresenta a seguinte conformação:

Tabela 3 – Evolução do orçamento estimado de 2015 a 2022 (R$ milhões)

LOA/PLOA	Orçamento Fiscal	Orçamento de Investimento das Estatais	Total	Evolução em relação ao ano anterior
2015	47.329,96	2.448,11	49.778,08	-1,0%
2016	41.964,67	2.077,74	44.042,41	-11,5%
2017	39.593,85	1.558,82	41.152,67	-6,6%
2018	41.120,98	1.627,45	42.748,42	3,9%
2019	43.366,62	1.161,48	44.528,09	4,2%
2020	44.763,70	1.205,60	45.969,29	3,2%
2021	44.627,86	1.326,32	45.954,18	-0,03%
2022	44.050,09	1.371,56	45.421,66	-1,2%

Fontes: LOAs 2015 a 2021 e PLOA 2022.

Gráfico 8 – Evolução do orçamento estimado (orçamento fiscal e de investimento)



Fontes: LOAs 2015 a 2021 e PLOA 2022.

2.3 Orçamento fiscal

No tocante ao orçamento fiscal para 2022, 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 4 – Orçamento fiscal PLOA 2022 (R$ 1,00)

Orçamento Fiscal	Valor estimado
Receitas correntes	47.070.483.500
(-) Deduções (Fundeb)	-5.075.262.400
Receitas correntes após deduções do Fundeb	**41.995.221.100**
(+) Receitas de capital	2.054.871.900
Total	**44.050.093.000**

Fonte: PLOA 2022, Anexo I – Resumo geral da receita.

O valor total acima é 1,3% menor do que os R$ 44,6 bilhões estimados pelo orçamento fiscal de 2021, corrigidos pelos índices inflacionários. Isso representa uma diminuição real de R$ 577,6 milhões.

2.4 Orçamento de investimento das empresas estatais

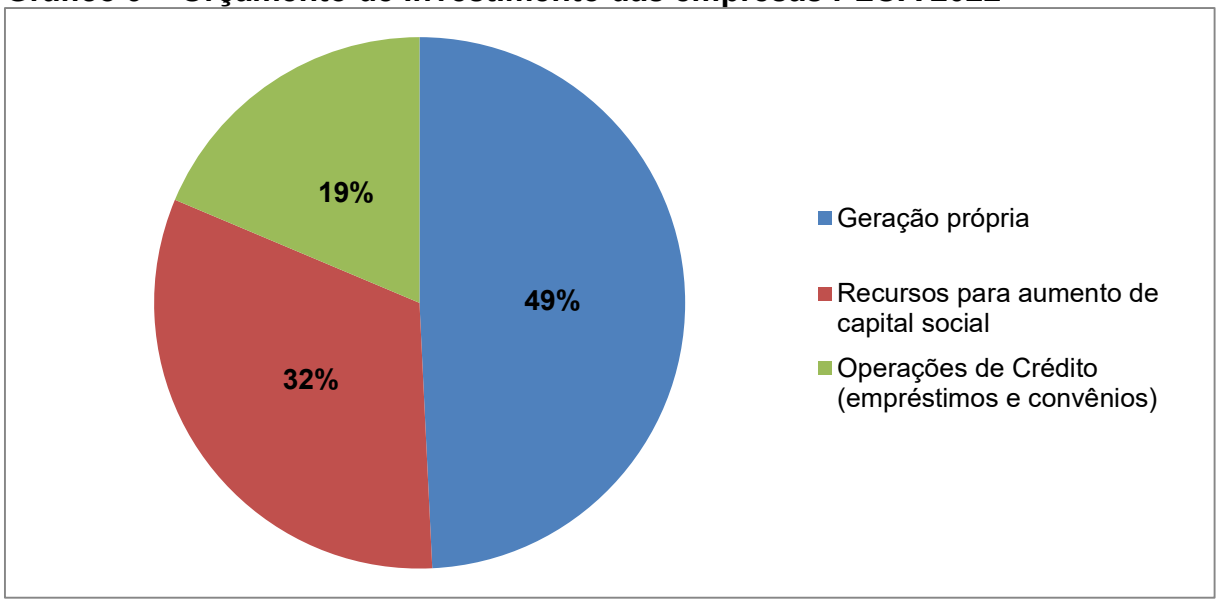
As fontes de financiamento do orçamento de investimento das empresas provêm da arrecadação de receitas operacionais e não operacionais, da captação de recursos para aumento do capital social e da realização de operações de crédito.

Tabela 5 – Orçamento de Investimento das empresas PLOA 2022 (R$ 1,00)

Orçamento de Investimento	Valor estimado
Geração própria (operacionais e não operacionais)	675.367.400
Recursos para aumento de capital social[3]	440.195.000
Operações de crédito (empréstimos e convênios)	256.001.300
Total	**1.371.563.700**

Fonte: PLOA 2022, artigo 6º e Anexo IV – Demonstrativo dos investimentos por fonte de financiamento.

Gráfico 9 – Orçamento de Investimento das empresas PLOA 2022



Fonte: PLOA 2022, artigo 6º e Anexo IV – Demonstrativo dos investimentos por fonte de financiamento.

O orçamento de investimento das empresas estaduais para 2022 sofreu um crescimento de 3,2%, em relação à LOA 2021. Ou seja, em termos reais, houve um incremento de aproximadamente R$ 43 milhões na dotação à disposição dessas entidades.

[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.

As empresas englobadas pelo orçamento de investimento são:

Tabela 6 – Orçamento de Investimento das empresas PLOA 2022 (R$ mil)

Empresa estatal	LOA 2021	PLOA 2022	Variação 2022/2021	Participação relativa PLOA 2022
Compesa	1.089.597	1.055.390	-3,1%	76,9%
Porto do Recife	36.119	106.140	193,9%	7,7%
Suape	77.569	94.879	22,3%	6,9%
Copergás	48.095	48.293	0,4%	3,5%
AD/Diper	41.035	46.477	13,3%	3,4%
Lafepe	34.337	18.685	-45,6%	1,4%
Cepe	1.206	1.200	-0,5%	0,1%
AGE[4]	548	500	-8,8%	0,0%
TOTAL	**1.328.507**	**1.371.564**	**3,2%**	**100,0%**

Fonte: PLOA 2022, 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$ 29,48 bilhões, valor que é inferior em 0,3% à estimativa do exercício corrente, que é de R$ 29,56 bilhões, atualizada pela inflação do período. A tabela abaixo demonstra essa evolução:

Tabela 7 – Evolução da RCL estimada (2015 a 2022) (R$ 1,00)

LOA/PLOA	RCL	Evolução em relação ao ano anterior
2015	29.855.442.724	1,17%
2016	27.140.805.206	-9,09%
2017	25.693.692.413	-5,33%
2018	26.505.533.544	3,16%
2019	28.454.308.452	7,35%
2020	29.253.704.941	2,81%
2021	29.565.839.838	1,07%
2022	29.480.626.600	-0,29%

Fontes: LOAs 2015 a 2021 e PLOA 2022.

[4] A AGE é a Agência de Empreendedorismo de Pernambuco, nova denominação da Agência de Fomento do Estado de Pernambuco (Agefepe), conforme descrito aqui: http://www.age.pe.gov.br/historia-e-perfil. Este boletim optou por utilizar a nova denominação, em que pese o PLOA 2022 adote a denominação anterior Agefepe.

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 10 – Evolução da reserva de contingência consignado nas peças orçamentárias

Fontes: LOAs 2015 a 2021 e PLOA 2022.

Desde a LDO 2017, vigora a regra, reproduzida até hoje, que delimita a reserva de contingência a até 0,5% da RCL, enquanto as LDOs anteriores definiam que a mesma reserva seria correspondente a exatamente 0,5% da RCL prevista para o respectivo exercício. Isso explica a queda verificada naquele ano.

Comparada à receita corrente líquida, a reserva de contingência fixada pelo PLOA 2022 corresponde a uma fração de 0,27% do orçamento.

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

O PLOA 2022 também trata de abertura de créditos suplementares e de contratação de operações de crédito, valendo-se da autorização constitucional que ressalta tal possibilidade.

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

Tabela 8 – 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 2022, art. 10, I.	Até 15% da receita corrente estimada (R$ 41.995.221.100)	Até R$ 6.299.283.165
Operações de crédito da dívida fundada.	PLOA 2022, art. 10, II.	Até R$ 1.348.958.100 (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$ 1.348.958.100
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 2022, art. 10, IV.	Até 20% do total da despesa fixada (R$ 44.050.093.000 no orçamento fiscal e R$ 1.371.563.700 no orçamento de investimento)	Até R$ 8.810.018.600 no orçamento fiscal Até R$ 274.312.740 no orçamento de investimento das empresas
Abertura de créditos suplementares, **via decreto do Poder Executivo**, 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 2022, art. 10, V.	Até 20% da despesa fixada para os fundos, fundações e empresas, respeitado o limite geral do inciso IV.	-
Abertura de créditos suplementares, **via decreto do Poder Executivo**, 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 2022, art. 10, VI.	-	-
Abertura de créditos suplementares, **via decreto do Poder Executivo**, para o Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal-FEM, com a finalidade de suprir déficits e cobrir necessidades operacionais da entidade.	PLOA 2022, art. 10, VII.	Até o limite correspondente a 50% da despesa fixada para o FEM (R$ 95.738.300), respeitado o limite geral do inciso IV.	Até R$ 47.869.150.
Abertura de créditos suplementares, **via decreto do Poder Executivo**, para o Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife-CTM, com a finalidade de suprir déficits e necessidades operacionais da entidade.	PLOA 2022, art. 10, VIII.	Até o limite de 70% da despesa fixada para o CTM (R$ 294.661.700), respeitado o limite geral do inciso IV.	Até R$ 206.263.190.

Fonte: PLOA 2022, art. 10.

3. RECEITAS

3.1 Receitas de capital x receitas correntes (PLOA 2022)

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 2022, 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 2022 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 2021 sempre que houver necessidade de comparação temporal entre os números apresentados.

O primeiro dado fundamental para análise é a proporção entre as receitas correntes[5] e as receitas de capital no PLOA 2022. Abaixo seguem tabela e gráfico com os montantes de cada categoria, depois de deduzidos os valores do Fundeb da receita corrente:

[5] 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 2022.

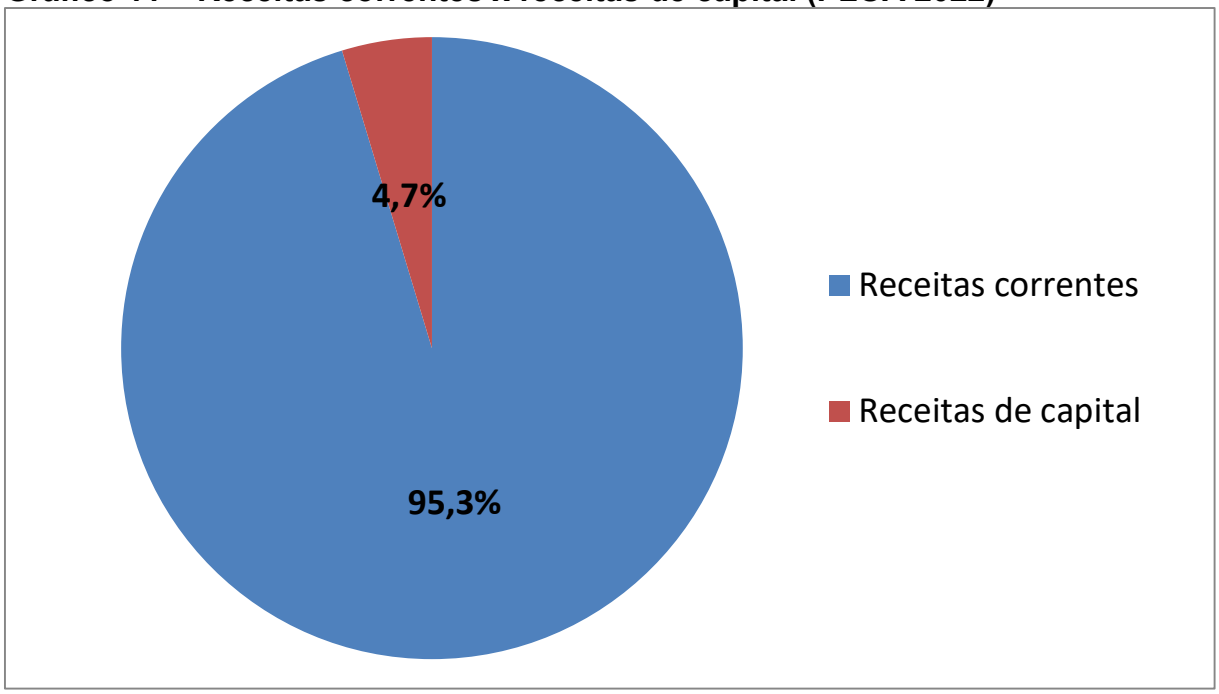
Tabela 9 – Valores orçados para receitas correntes e receitas de capital no PLOA 2022

(R$ 1,00)

Receitas correntes	41.995.221.100
Receitas de capital	2.054.871.900
Total	44.050.093.000

Fonte: PLOA 2022.

Gráfico 11 – Receitas correntes x receitas de capital (PLOA 2022)



Fonte: PLOA 2022.

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 2015 a 2022, conforme tabela e gráfico abaixo:

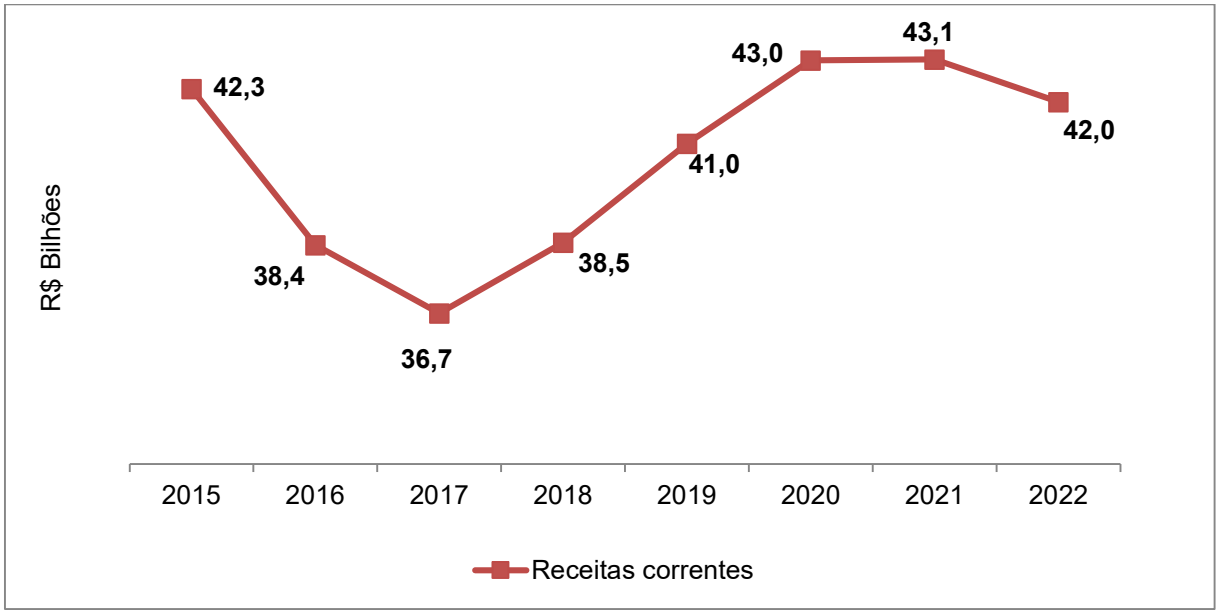
Tabela 10 – Valores orçados das receitas correntes de 2015 a 2022

(R$ 1,00)

Ano	Receitas correntes
2015	42.316.883.582
2016	38.437.350.453
2017	36.745.536.513
2018	38.498.500.729
2019	40.960.012.267
2020	43.024.476.364
2021	43.052.623.931
2022	41.995.221.100

Fontes: LOAs 2015 a 2021 e PLOA 2022.

Gráfico 12 – Evolução dos valores orçados das receitas correntes de 2015 a 2022

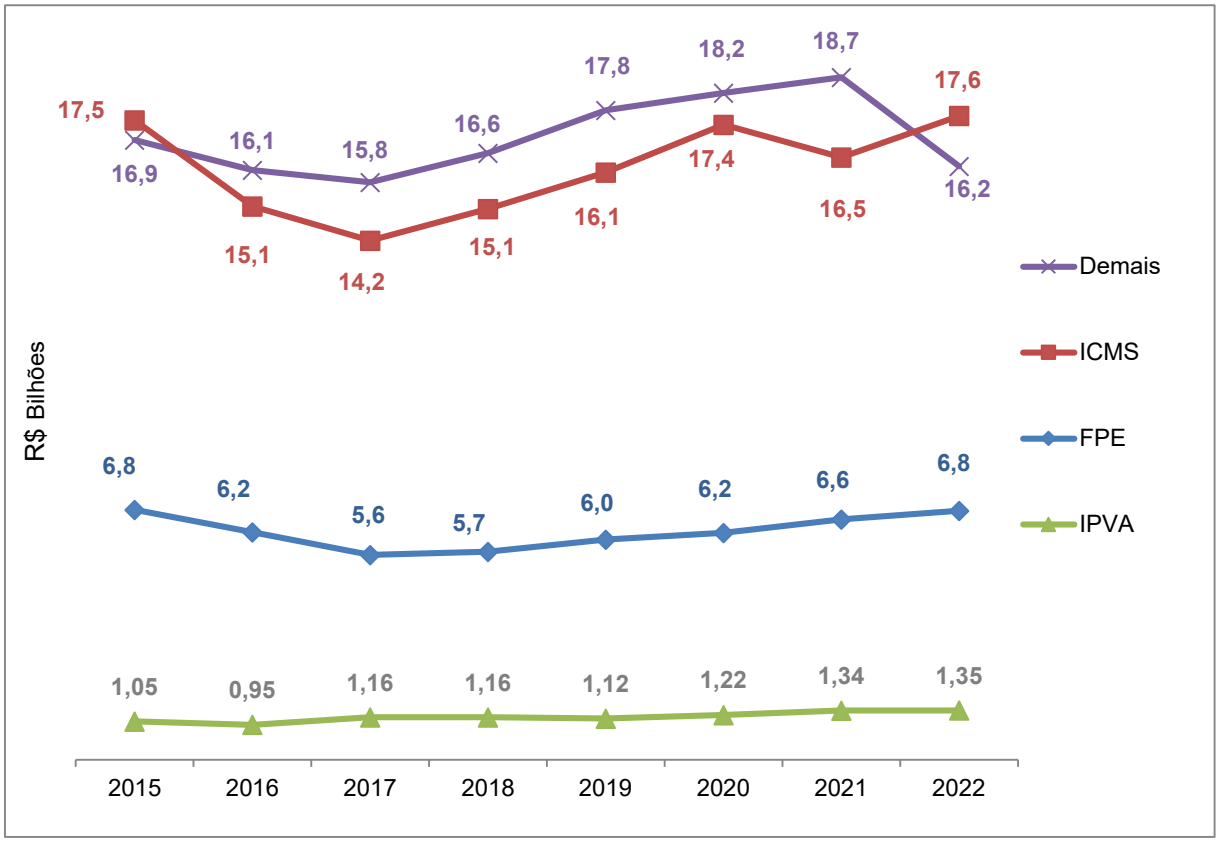


Fontes: LOAs 2015 a 2021 e PLOA 2022.

A receita corrente prevista para o exercício de 2022 representa uma redução de 2,5% em relação ao valor estimado para o ano de 2021.

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

Gráfico 13 – Previsão orçamentária de receitas correntes estaduais de 2015 a 2022



Fontes: LOAs 2015 a 2021 e PLOA 2022.

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 aproximadamente 42% do total de receitas correntes.

O PLOA 2022 projeta um aumento real da arrecadação do ICMS de aproximadamente 7% em relação ao exercício de 2021, o que representa, ao mesmo tempo, o maior valor, em termos reais, desde 2015.

O Fundo de Participação dos Estados (FPE) no PLOA 2022, por sua vez, traz uma previsão de crescimento pelo quinto ano consecutivo. Em termos reais, esse aumento representa 3,6% em comparação com o valor estimado na LOA 2021.

Cabe ressaltar que esse valor é inferior em R$ 32,7 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 2022, aumento da arrecadação na ordem de apenas 0,3% em comparação com os valores previstos para o exercício de 2021.

Por fim, as demais receitas correntes no PLOA 2022 interrompem a tendência de crescimento verificada a partir de 2018, com queda na ordem de 13% em comparação com os valores da LOA 2021.

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 2022.

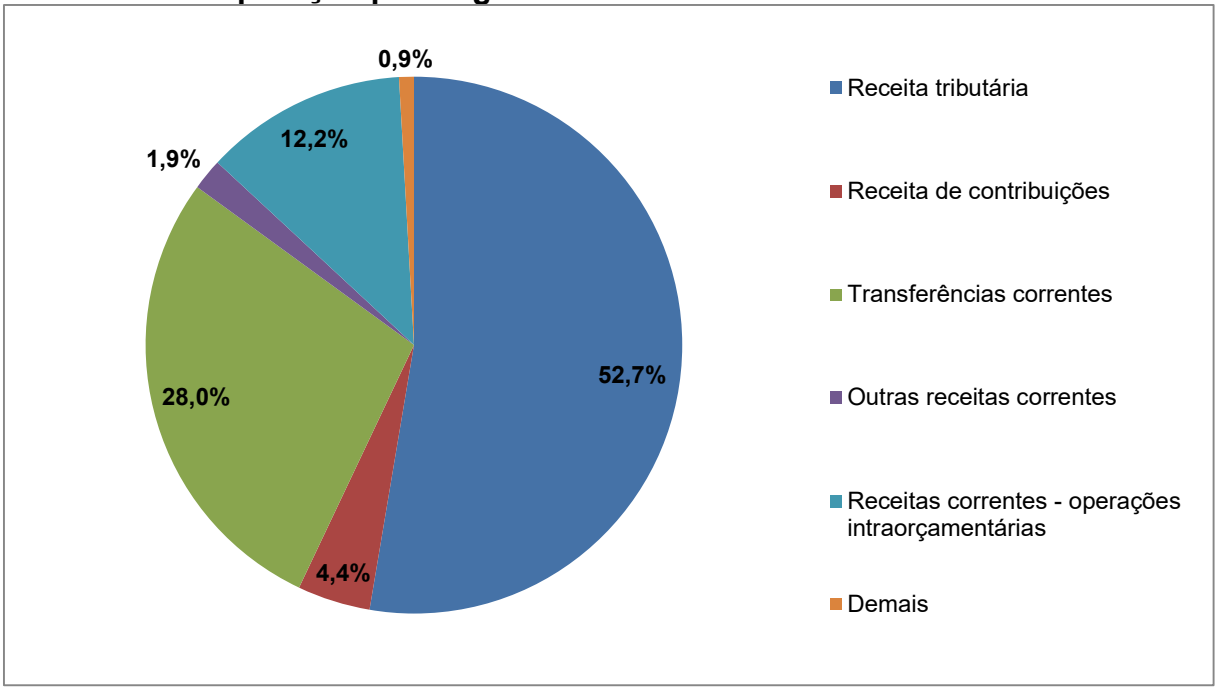
Tabela 11 – Repartição por origem das receitas correntes de 2022

(R$ 1,00)

Origem de recursos	Valores
Receita tributária	22.113.460.500
Receita de contribuições	1.846.409.400
Receita patrimonial	228.628.500
Receita agropecuária	1.152.900
Receita industrial	634.000
Receita de serviços	146.116.100
Transferências correntes	11.746.437.400
Outras receitas correntes	790.212.200
Receitas correntes - operações intraorçamentárias	5.122.170.100
Total	**41.995.221.100**

Fonte: PLOA 2022.

Gráfico 14 – Repartição por origem das receitas correntes de 2022



Fonte: PLOA 2022.

3.1.2 Receitas de capital

Inicialmente, apresentam-se os valores orçados das receitas de capital nas leis orçamentárias referentes aos períodos de 2015 a 2021 e no PLOA 2022, conforme tabela e gráfico abaixo:

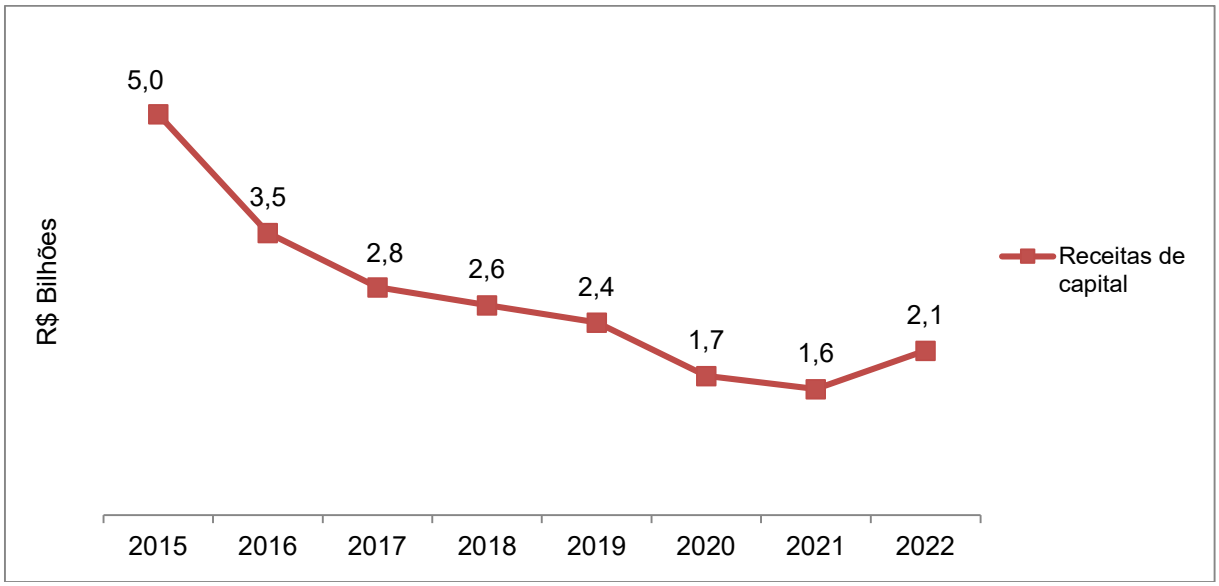
Tabela 12 – Valores orçados das receitas de capital de 2015 a 2022

(R$ 1,00)

Ano	Receitas de capital
2015	5.012.938.359,83
2016	3.527.193.481,78
2017	2.848.194.526,52
2018	2.622.353.098,68
2019	2.406.473.584,99
2020	1.739.085.366,72
2021	1.575.096.908,35
2022	2.054.871.900,00

Fontes: LOAs 2015 a 2021 e PLOA 2022.

Gráfico 15 – Evolução dos valores orçados das receitas de capital de 2015 a 2022



Fontes: LOAs 2015 a 2021 e PLOA 2022.

A tabela e o gráfico acima apontam que a previsão de receitas de capital para 2022 experimentou um aumento de 30,5% em relação a 2021, quando atingiu o menor valor da série histórica analisada.

Além disso, o gráfico demonstra que, desde 2015, é a primeira vez que as estimativas para as receitas de capital apresentam uma melhora. No entanto, a previsão para 2022 ainda se encontra 59% abaixo do montante previsto para o exercício de 2015.

As receitas de capital financiam os gastos com investimentos de qualquer ente governamental. Assim, a peça orçamentária de 2022 anuncia uma recuperação moderada da capacidade de investimento que o estado terá no próximo exercício.

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

O MTO 2022 define operação de crédito como os 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 os 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 da 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 2015 a 2022, bem como gráfico referente às duas principais origens das receitas de capital: operações de crédito e transferências de capital.

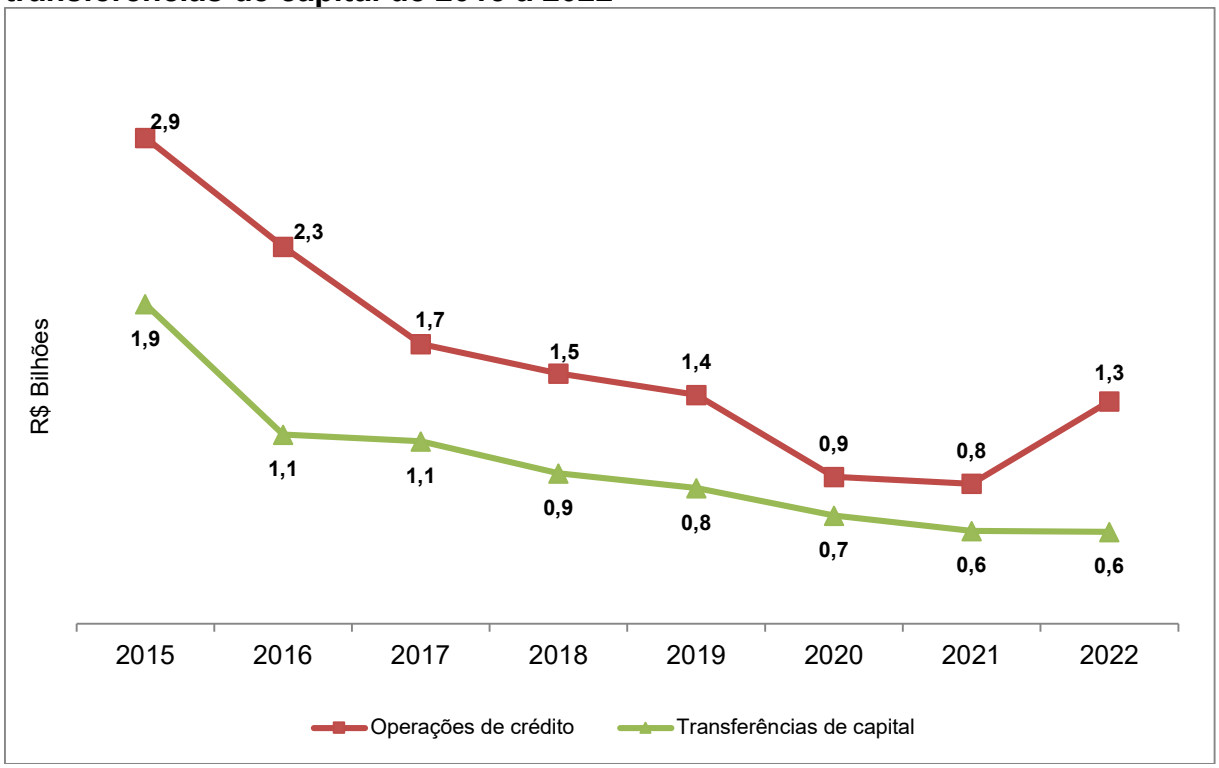
Tabela 13 – Evolução, por origem das receitas de capital de 2015 a 2022

(R$ milhões)

Origens de receita de capital	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Operações de crédito	2.946,07	2.286,78	1.695,49	1.516,45	1.387,45	889,96	849,58	1.348,96
Alienação de bens	2,81	0,29	7,82	13,18	0,10	6,85	4,50	3,58
Amortização de empréstimos	0,00	0,00	1,51	2,22	2,17	1,75	1,24	2,73
Transferências de capital	1.938,44	1.147,32	1.105,35	912,53	822,67	655,91	562,85	557,01
Outras receitas de capital	125,61	92,80	38,02	177,97	194,07	184,61	156,94	142,59
TOTAL	**5.012,94**	**3.527,19**	**2.848,19**	**2.622,35**	**2.406,47**	**1.739,09**	**1.575,10**	**2.054,87**

Fontes: LOAs 2015 a 2021 e PLOA 2022.

Gráfico 16 – Evolução, por origens, das operações de crédito e das transferências de capital de 2015 a 2022



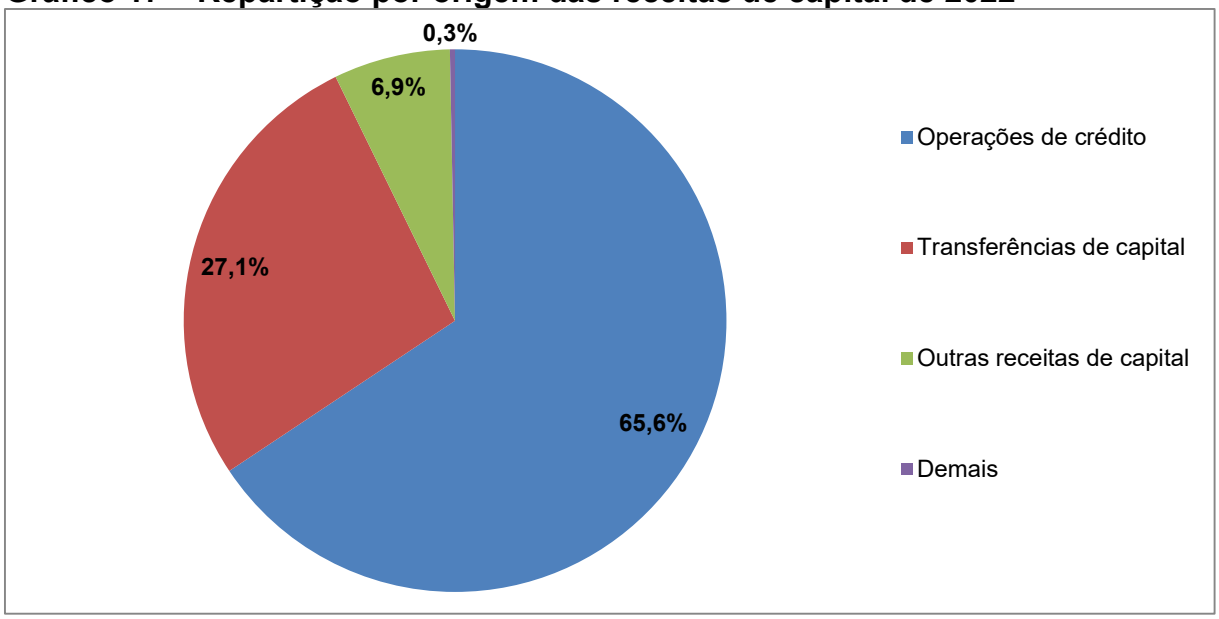
Fontes: LOAs 2015 a 2021 e PLOA 2022.

No que se refere às operações de crédito, o gráfico acima demonstra a primeira elevação após seis anos consecutivos de queda. O valor previsto para o exercício de 2022 é quase 60% maior em relação a 2021. Contudo, ainda se encontra 54% abaixo do valor previsto em 2015, pico da série histórica.

A recuperação observada nas receitas com operações de crédito, no entanto, não se repete nas transferências de capital, que refletem decréscimos sucessivos desde a previsão para o exercício de 2015. O valor esperado para o exercício de 2022, o menor da série histórica, é inferior na ordem de 1% com relação ao exercício anterior e 71,3% em relação a 2015.

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 2022.

Gráfico 17 – Repartição por origem das receitas de capital de 2022



Fonte: PLOA 2022.

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 (92,7%).

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).

O PLOA 2022, repetindo o modelo adotado na LOA 2021, discrimina o valor global de renúncias de receita de ICMS por programa de benefícios fiscais, e por região.

A renúncia total projetada para 2022 é equivalente a R$ 3,04 bilhões, dos quais R$ 2,79 bilhões decorrem de incentivos de ICMS. Isso representa 11,7% dos R$ 23,79 bilhões do ICMS potencial, conceito que contemplaria a arrecadação total do referido imposto caso não fossem concedidos os benefícios fiscais relacionados.

Tabela 14 – Estimativa da renúncia da receita de ICMS em 2022 (R$ 1,00)

ICMS potencial (A)	Estimativa da renúncia fiscal (B)	ICMS estimado (A – B)
23.796.806.361	2.791.698.161	21.005.110.200

Fonte: PLOA 2022.

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 renúncia 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.

A tabela seguinte informa o montante renunciado em relação à estimativa de arrecadação de ICMS projetado nas respectivas leis orçamentárias anuais entre 2015 e 2020, comparando-as com a previsão constante do PLOA 2022.

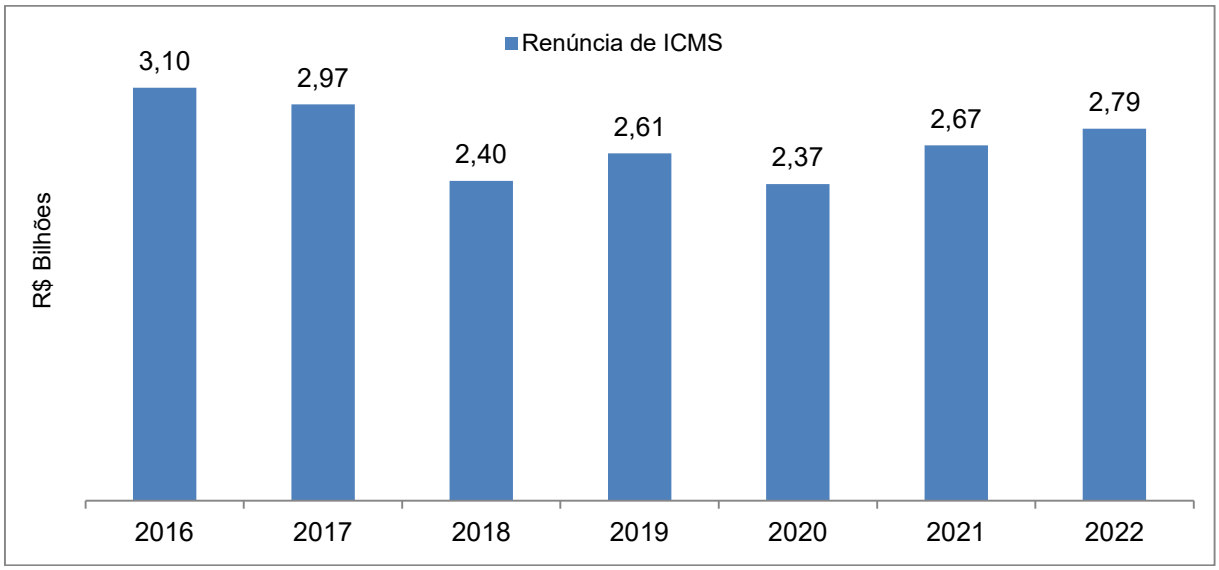
Tabela 15 – Estimativa da renúncia da receita de ICMS de 2016 a 2022 (R$ 1,00)

	ICMS potencial (A)	Estimativa da renúncia fiscal (B)	ICMS estimado (A – B)	Proporção de renúncia (%B/A)
2016	20.639.074.709	3.099.168.645	17.539.906.064	15,0%
2017	19.659.720.758	2.972.561.428	16.687.159.330	15,1%
2018	20.122.652.185	2.400.001.487	17.722.650.698	11,9%
2019	21.693.367.716	2.605.700.195	19.087.667.521	12,0%
2020	23.057.178.622	2.374.865.382	20.682.313.240	10,3%
2021	22.220.728.699	2.666.126.241	19.554.602.457	12,0%
2022	23.796.806.361	2.791.696.161	21.005.110.200	11,7%

Fontes: LOAs 2016 a 2021 e PLOA 2022.
Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2021.

Observa-se que a proporção da renúncia de receita deve manter-se em um percentual próximo aos anos anteriores. Em relação aos valores absolutos, percebe-se que o PLOA 2022 aumentou em 4,7% a renúncia de ICMS esperada em 2021, como demonstra o gráfico seguinte:

Gráfico 18 – Estimativa de renúncia de ICMS de 2016 a 2022



Fontes: LOAs 2016 a 2021 e PLOA 2022.
Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2021.

Convém mencionar que, além da renúncia de ICMS apontada acima, o PLOA 2022 ainda prevê redução de R$ 253,2 milhões na arrecadação estadual, a título de renúncia de receita não vinculada a esse tributo.

Quanto ao detalhamento da estimativa de benefícios fiscais concedidos por espécie e região, o PLOA 2022 trouxe informações relevantes que possibilitam avaliar onde está a maior parte dos beneficiários desses incentivos.

O quadro seguinte replica o demonstrativo existente no PLOA 2022:

Tabela 16 – Demonstrativo regionalizado da estimativa de renúncia de receita para 2022 (R$ 1,00)

Tributo	Modalidade	Setores / programas / beneficiários	Mesorregião	Renúncia de receita prevista	Compensação
ICMS	Crédito presumido e redução de base de cálculo	Atividade portuária/ PEAP	Agreste	2.826.813,13	A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita no exercício, no início de sua vigência e nos dois seguintes, foram consideradas na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetarão as metas de resultados fiscais.
			Mata	3.944.382,45	
			RMR	86.003.880,24	
			São Francisco	0,00	
			Sertão	0,00	
			Total	**92.775.075,82**	
	Crédito presumido	Setor Industrial, Central de Distribuição e Comercial Atacadista/Prodepe	Agreste	268.629.474,41	
			Mata	228.134.578,27	
			RMR	1.263.356.454,16	
			São Francisco	20.264.799,70	
			Sertão	42.721.373,27	
			Total	**1.823.106.679,81**	
	Crédito presumido e aproveitamento do saldo devedor	Setor automotivo/ Prodeauto	Agreste	0,00	
			Mata	720.144.724,95	
			RMR	94.192.833,43	
			São Francisco	0,00	
			Sertão	0,00	
			Total	**814.337.558,38**	
	Crédito presumido	Setores industrial de Calçados/Procalçado	Agreste	636.642,29	
			Mata	0,00	
			RMR	0,00	
			São Francisco	414.576,43	
			Sertão	0,00	
			Total	**1.051.218,72**	
	Crédito Presumido	Setor industrial/ Proind	Agreste	11.989.027,99	
			Mata	3.991.812,11	
			RMR	43.497.862,95	
			São Francisco	0,00	
			Sertão	948.925,31	
			Total	**60.427.628,36**	
TOTAL				**2.791.698.161,09**	
Demais				253.167.625,93	
TOTAL GERAL				**3.044.865.787,02**	

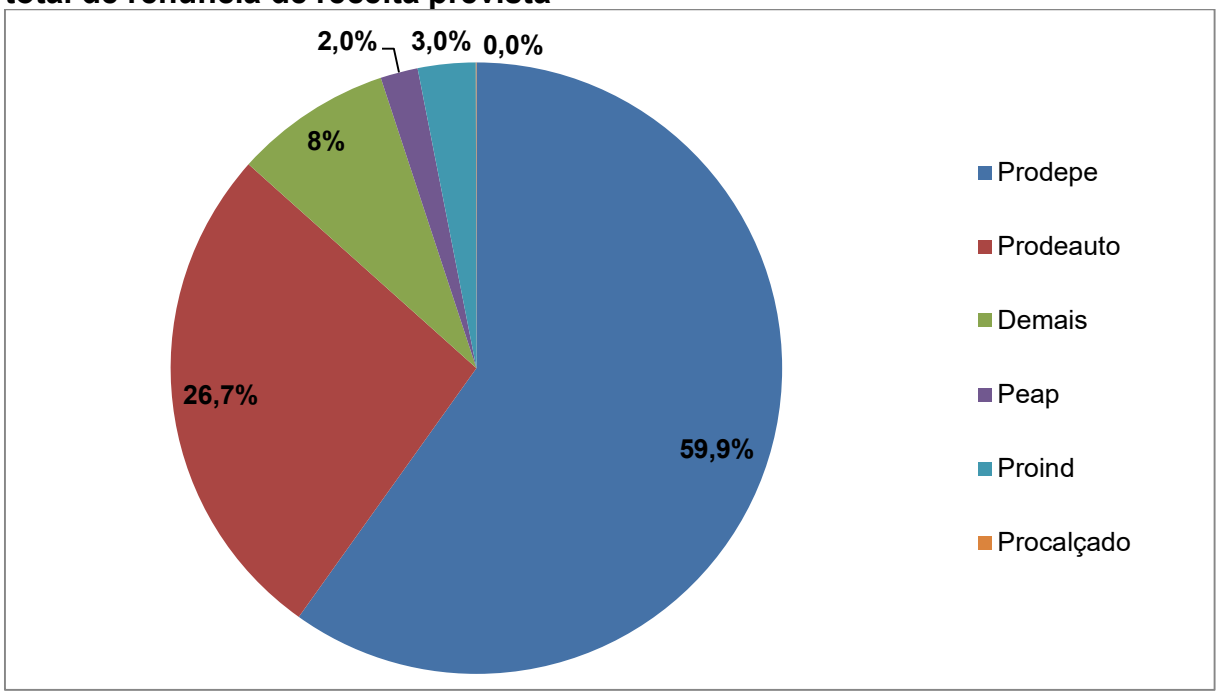
Fonte: PLOA 2022.

Como era de se esperar, o PLOA 2022 reproduz o demonstrativo 7 do Anexo de Metas Fiscais componente da LDO 2022.

Em relação aos programas de estímulo fiscal, é possível perceber que quase a totalidade dos benefícios são concedidos para dois programas, sendo 59,9% para o Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco (Prodepe), voltado

essencialmente para estímulo ao setor industrial e comercial atacadista, e 26,7% para o Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo do Estado de Pernambuco (Prodeauto).

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



Fonte: PLOA 2022.

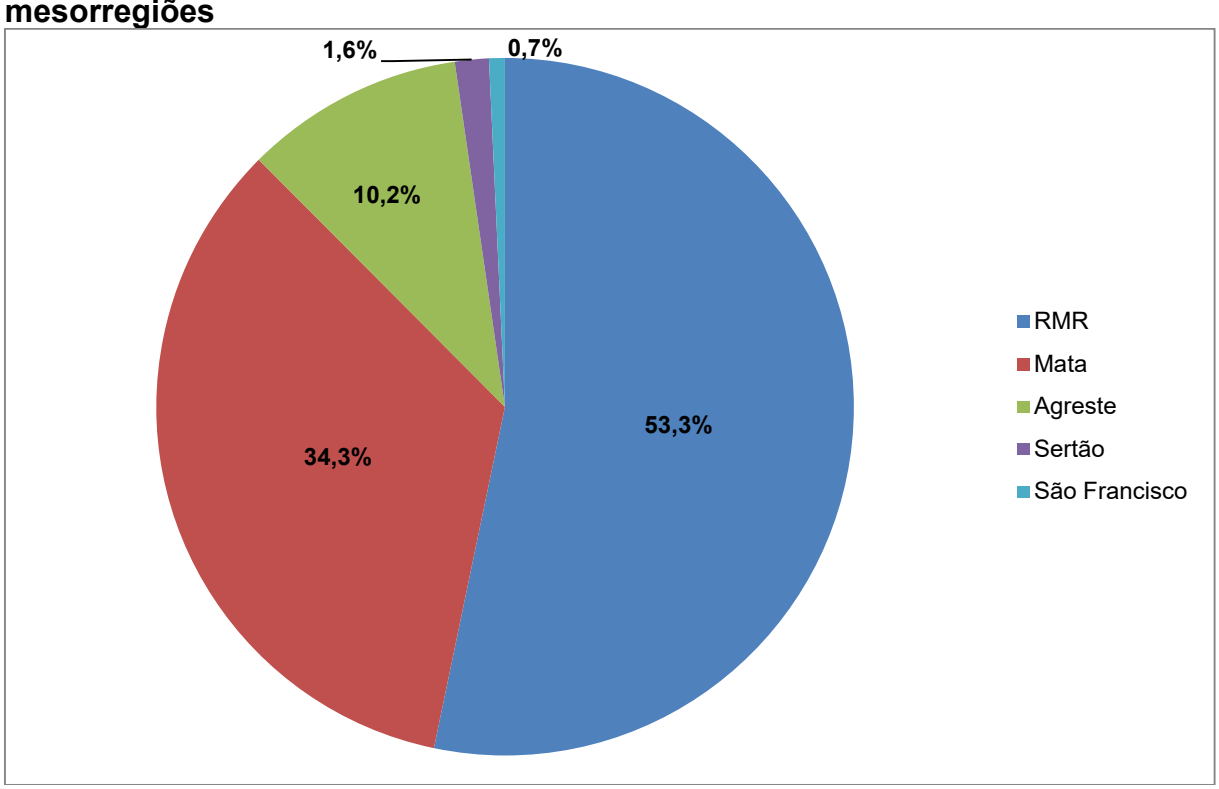
Em termos percentuais, o Peap foi o programa que mais cresceu (28%), pois saiu de R$ 72,5 milhões em 2021 para R$ 92,7 milhões em 2022. Em termos absolutos, o Prodepe foi o programa que mais recebeu incentivos, saindo de R$ 1,75 bilhão em 2021 para R$ 1,82 bilhão em 2022, um aumento real de R$ 71,56 milhões.

Por outro lado, Procalçado (R$ 1,05 milhão) e Proind (R$ 60,4 milhões) tiveram uma redução de, respectivamente, 67,7% e 40,6% em relação ao exercício atual.

Por fim, quanto à regionalização, é possível verificar que a mesorregião onde haverá maior volume de incentivos fiscais[6] é a Região Metropolitana do Recife (RMR), que deve alcançar R$ 1,5 bilhão (53,3%):

[6] Os incentivos fiscais do ICMS estão segregados por mesorregião de desenvolvimento, enquanto os demais não estão segregados. Dessa forma, apenas, os incentivos fiscais do ICMS foram utilizados nessa análise.

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



Fonte: PLOA 2022.

Por fim, vale lembrar que a Lei Complementar nº 426/2020 excluiu o município de Goiana, sede do polo automotivo do estado, da RMR. Isso explica por que praticamente a totalidade do Prodeauto concentra-se na Zona da Mata. Nesse ponto, cerca de 68,9% dos incentivos destinados a essa região são decorrentes daquele mesmo programa.

4. DESPESAS

4.1 Despesas de capital x despesas correntes (PLOA 2022)

Segundo a 8ª edição do MCASP, a despesa pública é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade.[7] 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 (despesas correntes) 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 (despesas de capital).

Além das duas categorias mencionadas, o PLOA 2022 também traz uma dotação global, a ser utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais, bem como para atender a passivos contingentes e outros 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 2022. Segue tabela com essas informações:

Tabela 17 – Valores orçados das despesas de capital e correntes no PLOA 2022 (orçamento fiscal) (R$ 1,00)

Categoria Econômica	Dotação	Percentual s/ Total
Despesas correntes	40.152.099.800	91,15%
Despesas de capital	3.817.993.200	8,67%
Reserva de contingência	80.000.000	0,18%
Total	**44.050.093.000**	**100%**

Fonte: PLOA 2022.

A tabela acima demonstra que a maior parte dos gastos públicos do Estado de Pernambuco previstos para 2022 está concentrada nas despesas correntes

[7] Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) - 8ª edição. Página 71. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26. Acesso: 15/10/2021.

(91,15%). Somente 8,67% foram destinados às despesas de capital e 0,18% foi reservado para cobrir necessidades imprevistas.

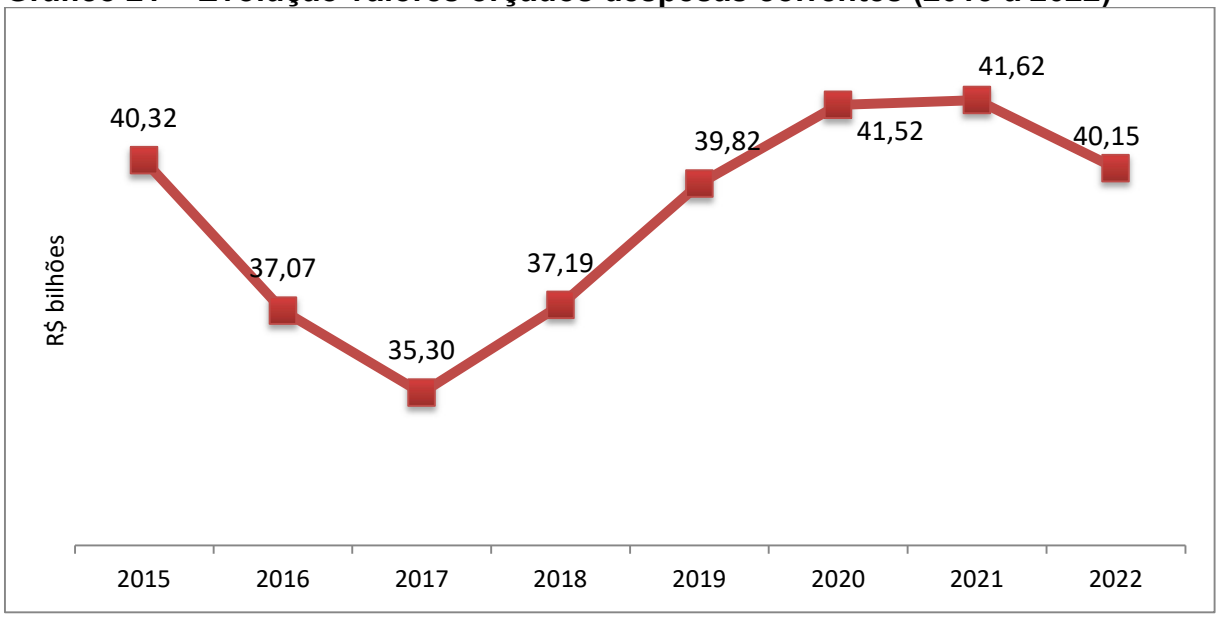
Efetuada essa primeira análise panorâmica, cumpre refletir acerca de cada uma das categorias econômicas e seu comportamento em série histórica e no presente PLOA.

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 2015 a 2022, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 21 – Evolução valores orçados despesas correntes (2015 a 2022)



Fontes: PLOA 2022 e LOAs 2015 a 2021.
*Dados atualizados pelo IPCA.

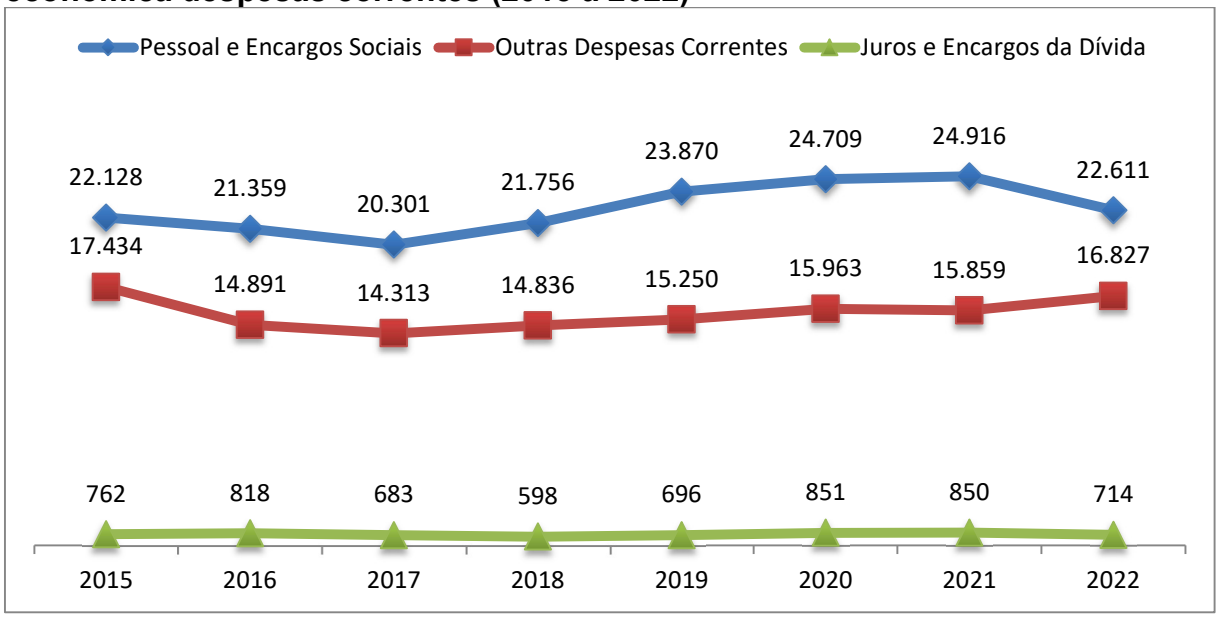
Os dados apresentados no gráfico acima exibem crescimento das despesas correntes orçadas entre 2018 e 2021. Contudo, o montante definido no PLOA 2022 sofreu, em termos reais, uma queda de 3,54% em relação à LOA 2021. Essa diminuição pode ser explicada pela expectativa de queda na arrecadação, objeto de

análise na seção 3 deste Boletim, que acaba impedindo o estado de elevar os gastos públicos.

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 2015 e 2022:

Gráfico 22 – Valores orçados dos grupos de natureza de despesa da categoria econômica despesas correntes (2015 a 2022)



Fontes: PLOA 2022 e LOAs 2015 a 2021.
*Dados atualizados pelo IPCA.

Inicialmente, verifica-se do gráfico acima que o grupo juros e encargos da dívida apresentou uma significativa queda com relação à LOA 2021, equivalente a 15,9%. Já as outras despesas correntes, que abarcam, por exemplo, os gastos com serviços terceirizados, energia elétrica e materiais de escritório, podem crescer 6,1% segundo o projeto.

Ressalta-se que esse grupo (outras despesas correntes) trata do custeio da máquina administrativa, dos insumos e da sua logística. O menor valor desse grupo ocorreu no ano de 2017. Por sua vez, o PLOA 2022 registra uma dotação 17,6% maior que a de 2017, descontando-se a inflação.

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 18 – Valores orçados e percentuais de alteração das despesas com pessoal e encargos sociais (2020 a 2022) (R$ 1,00)

Grupo de natureza da despesa	2020		2021		2022	
	Valor	Cresc. (%)	Valor	Cresc. (%)	Valor	Cresc. (%)
Pessoal e encargos sociais	24.708.977.725	3,5%	24.915.591.943	0,8%	22.610.995.000	-9,2%

Fontes: PLOA 2022 e LOAs 2020 e 2021.

Os percentuais encontrados acima demonstram que, de acordo com o PLOA 2022, haverá uma queda de 9,2% na dotação de gastos com pessoal em 2022, se comparada ao exercício anterior. Isso contraria a tendência de crescimento observada em 2020 e 2021 (3,5% e 0,8%, respectivamente).

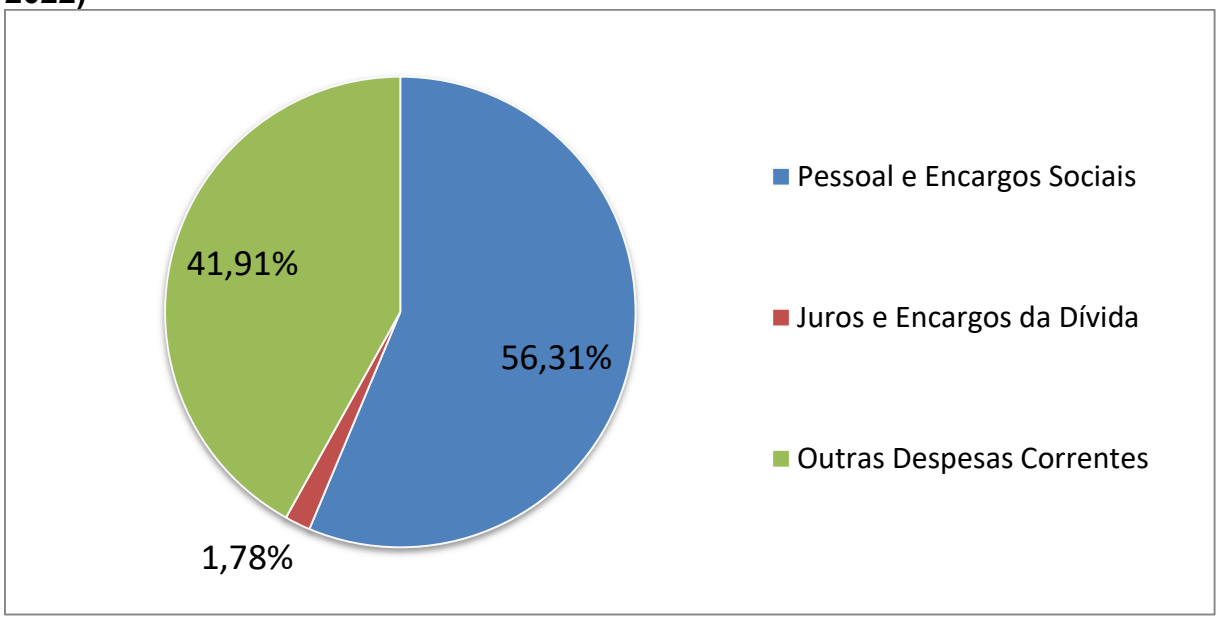
Esse movimento reflete os efeitos da Lei Complementar Federal nº 173/2020, que estabeleceu, como condição para recebimento das transferências emergenciais da União aos estados e municípios em 2020, a proibição da concessão de aumentos na remuneração dos servidores públicos.

O aumento de apenas 0,8% em 2021 pode ter origem no crescimento vegetativo da folha de pagamento dos órgãos e poderes do estado, decorrente, por exemplo, de promoções na carreira ou de reajuste inflacionário dos aposentados e pensionistas que têm direito a essa atualização.

Adicionalmente, vale registrar que, no 2º quadrimestre do ano corrente, o Poder Executivo comprometeu apenas 40,97% da receita corrente líquida com a despesa total com pessoal, percentual bem abaixo dos anos anteriores.

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 2022:

Gráfico 23 – Repartição da despesa (Grupos de natureza de despesa – PLOA 2022)



Fonte: PLOA 2022.

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.[8] 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.[9]

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

[8] Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) - 8ª edição. Página 76. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26. Acesso: 15/10/2021.
[9] *Idem*, página 77.

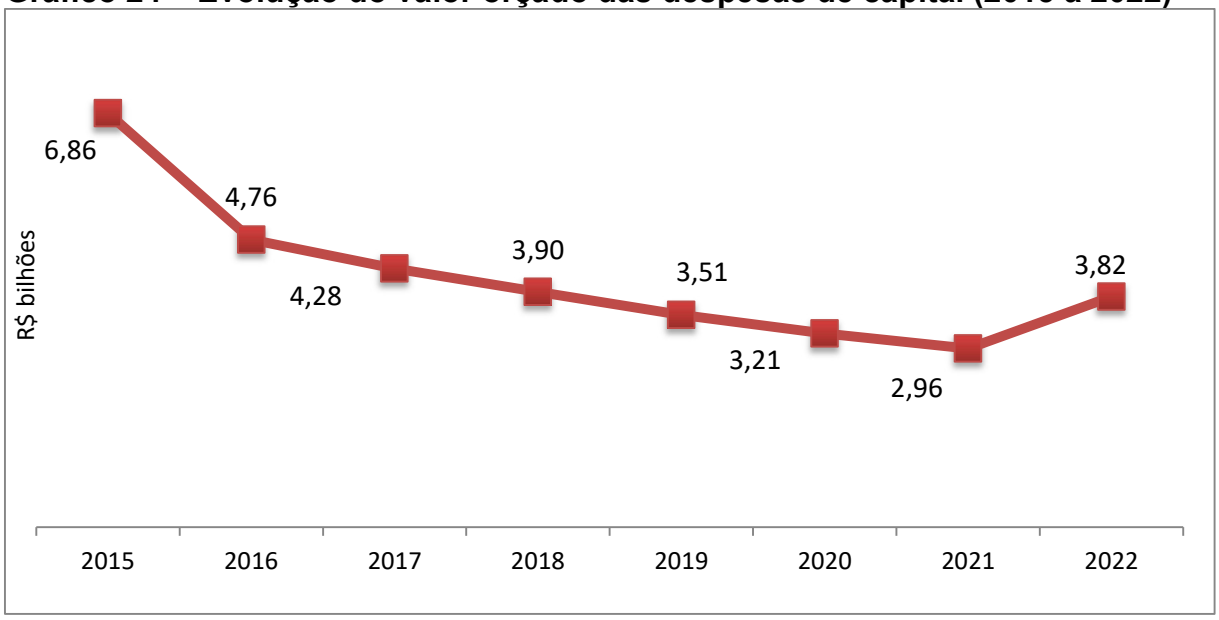
constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo.[10]

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.[11]

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 2015 a 2021, bem como no PLOA 2022, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 24 – Evolução do valor orçado das despesas de capital (2015 a 2022)



Fontes: PLOA 2022 e LOAs 2015 a 2021.

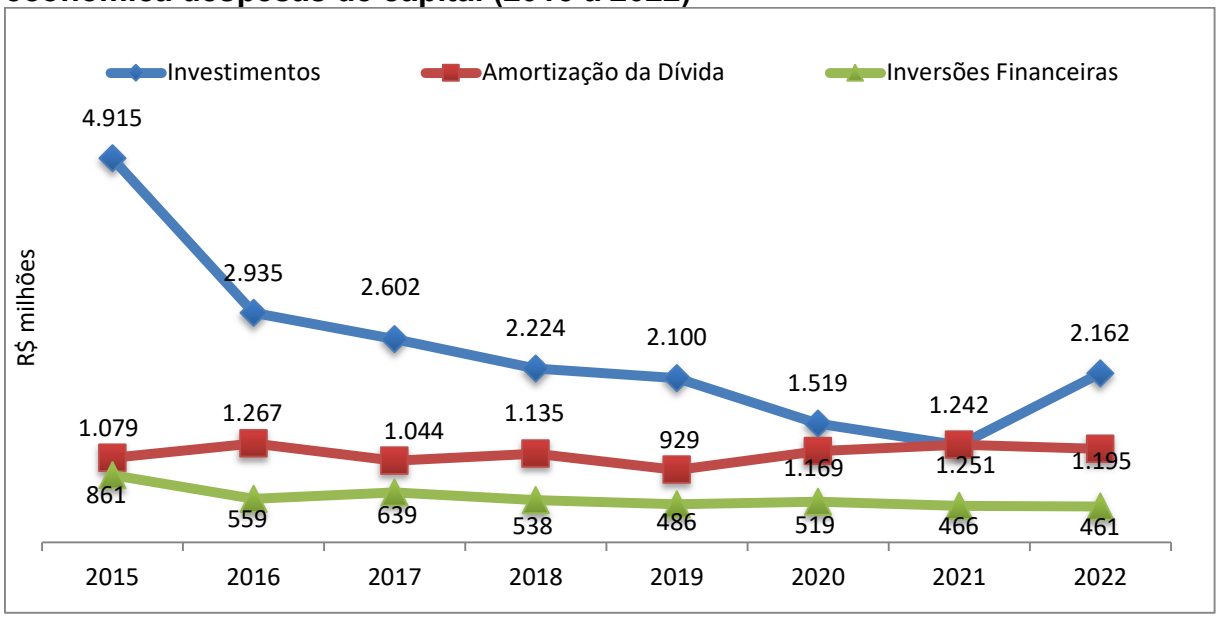
O gráfico evidencia que, no PLOA 2022, houve um acréscimo no percentual de despesas de capital na ordem de 29,02% em comparação com a LOA 2021. Ressalte-se que, desde o início da série histórica observada, as peças orçamentárias registram sucessivas reduções nos valores orçados para despesas de capital. Assim, o valor consignado no PLOA 2022 ainda é 44,31% menor do que o orçado pela LOA 2015, o maior do período estudado.

[10] *Ibidem*.
[11] Idem, página 78.

De qualquer forma, o quadro apresentado sugere a tentativa do estado de incrementar o desembolso governamental em investimentos, equipamentos públicos, infraestrutura, dentre outros, fundamentais para o seu desenvolvimento.

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 (2015 a 2022)



Fontes: PLOA 2022 e LOAs 2015 a 2021.

O gráfico acima, no que tange ao grupo de despesa investimentos, extrai do PLOA 2022 um aumento de 74,1% com relação à LOA 2021. Vale destacar que os decréscimos nesse grupo vinham se acumulando sucessivamente, desde a LOA 2015, até a LOA 2021.

A dotação inicial do PLOA 2022 para o grupo de despesa investimentos apresenta uma queda percentual de 56,01% com relação ao maior valor orçado da série histórica, presente na LOA 2015.

Esse deságio sugere que, com a ocorrência de dificuldade fiscal enfrentada pelo estado nos últimos anos, houve a opção governamental de realizar cortes mais rígidos nas despesas de capital, especialmente nos 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.

Quanto às despesas com amortização da dívida, o gráfico indica um decréscimo real de 4,4% para 2022. Sobre esse tema, a tabela adiante detalha o endividamento estadual nos três anos anteriores:

Tabela 19 – Valores da dívida do estado de Pernambuco (2018 a 2020) (R$ 1,00)

Dívida	2018	2019	2020
Dívida interna	8.705.423.358	8.119.586.868	7.771.747.351
Dívida externa	8.737.060.573	8.531.775.341	10.157.188.507
Total	**17.442.483.931**	**16.651.362.209**	**17.928.935.858**

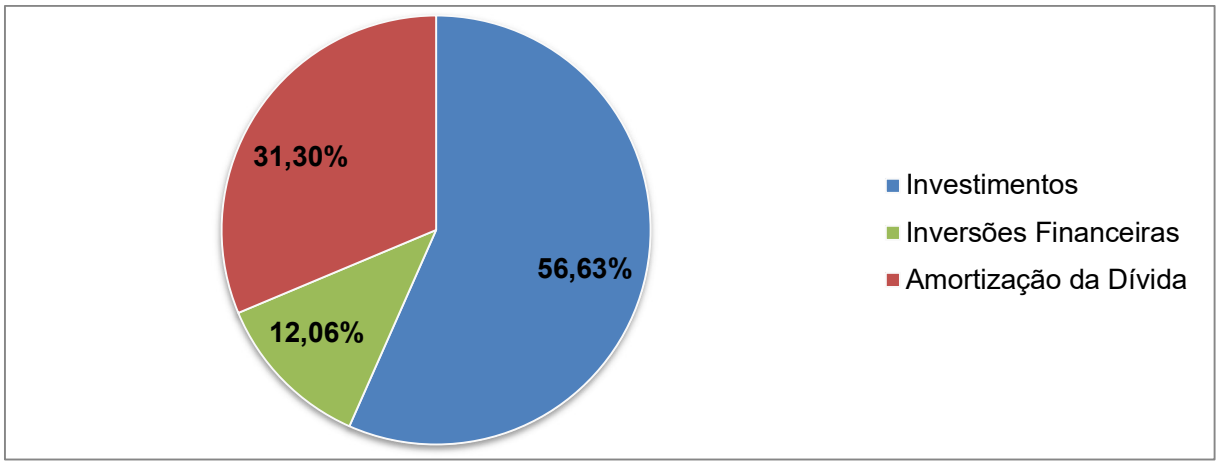
Fonte: Balanço Geral 2018 a 2020.

A tabela acima demonstra que o saldo da dívida externa foi o único a crescer em 2020. Parte da alta deu-se pela valorização do dólar no período. Já as quedas no saldo da dívida pública interna estadual vêm ocorrendo devido ao endurecimento das regras pela Secretaria do Tesouro Nacional para concessão de garantias aos estados em operações de crédito.

Quanto às inversões financeiras, em sua maior parte, elas representam aporte de capital nas estatais independentes, como Compesa e Cepe. O PLOA 2022 apresenta uma queda de 1,2% com relação à LOA 2021.

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 2022:

Gráfico 26 – Despesa de capital (Grupos de natureza de despesa – PLOA 2022)

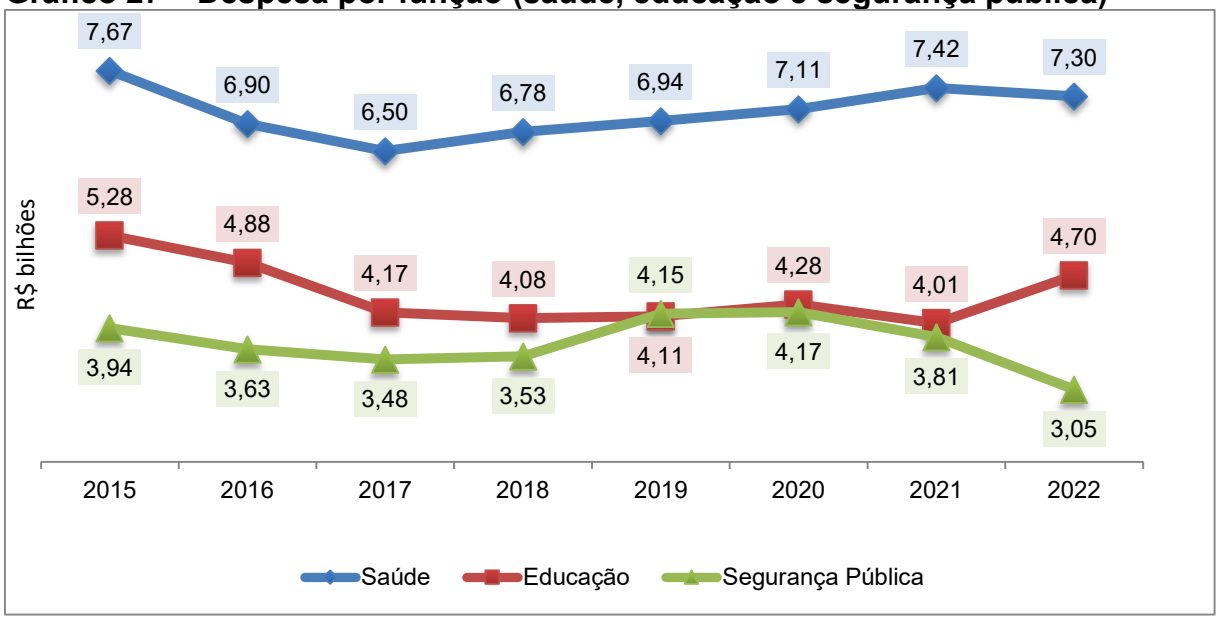


Fonte: PLOA 2022.

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 2015 a 2022:

Gráfico 27 – Despesa por função (saúde, educação e segurança pública)



Fontes: PLOA 2022 e LOAs 2015 a 2021.

Inicia-se a análise pela função saúde, em que se observa um decréscimo de 1,6% em relação à LOA 2021. Cabe mencionar que, entre 2020 e 2021, houve um aumento expressivo de gastos nessa função, em decorrência das despesas atribuídas ao combate à Covid-19.

Já a educação apresenta, no PLOA 2022, um aumento de 17,3% em relação ao valor orçado para 2021, retomando o crescimento de gastos em uma função que oscilou bastante desde 2015.

No que tange à função segurança pública, o PLOA 2022 apresenta a maior diminuição real entre as funções estudadas, equivalente a 19,9%. 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 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 2022 (LDO 2022).

O art. 18 da LDO 2022 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, excetuando-se veículos escolares destinados a áreas de difícil acesso;
> 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 20 – Despesas Obrigatórias do Grupo Outras Despesas Correntes – PLOA 2022 (R$ 1,00)

Elemento	Dotação PLOA 2022
Auxílio-alimentação	350.284.300
Auxílio-transporte	121.749.000
Auxílio-fardamento	18.514.300
Distribuição constitucional ou legal de receitas	6.065.970.300
Indenizações e restituições	408.870.600
Despesas de exercícios anteriores	184.793.000
Depósitos compulsórios	35.544.700
Obrigações tributárias e contributivas	340.311.400
Outros benefícios assistenciais e previdenciários do servidor e do militar	186.003.400
Compensações ao RGPS	844.600
Pensões especiais	36.968.400
Despesas decorrentes de contrato de Parceria Público-Privada - PPP, exceto subvenções econômicas, aporte e fundo garantidor	3.121.200
Outras despesas correntes executadas por meio do Fundeb	201.521.540
Sentenças judiciais	325.370.800
Total	**8.279.867.540**

Fonte: Relatório de Detalhamento da Despesa por Elemento, emitido no e-fisco em 13/10/2021.

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

Tabela 21 – Despesas Obrigatórias Fixadas no PLOA 2022 (R$ 1,00)

Classificação	Dotação PLOA 2022
Pessoal e Encargos Sociais	22.610.995.000
Juros e Encargos da Dívida	714.288.600
Amortização de Dívidas	1.195.219.400
Outras Despesas Obrigatórias[12]	8.279.867.540
Total	**32.800.370.540**

Fontes: PLOA 2022 e Relatório de Detalhamento da Despesa por Elemento, emitido no e-fisco em 13/10/2021.

[12] Valor encontrado na tabela 20.

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

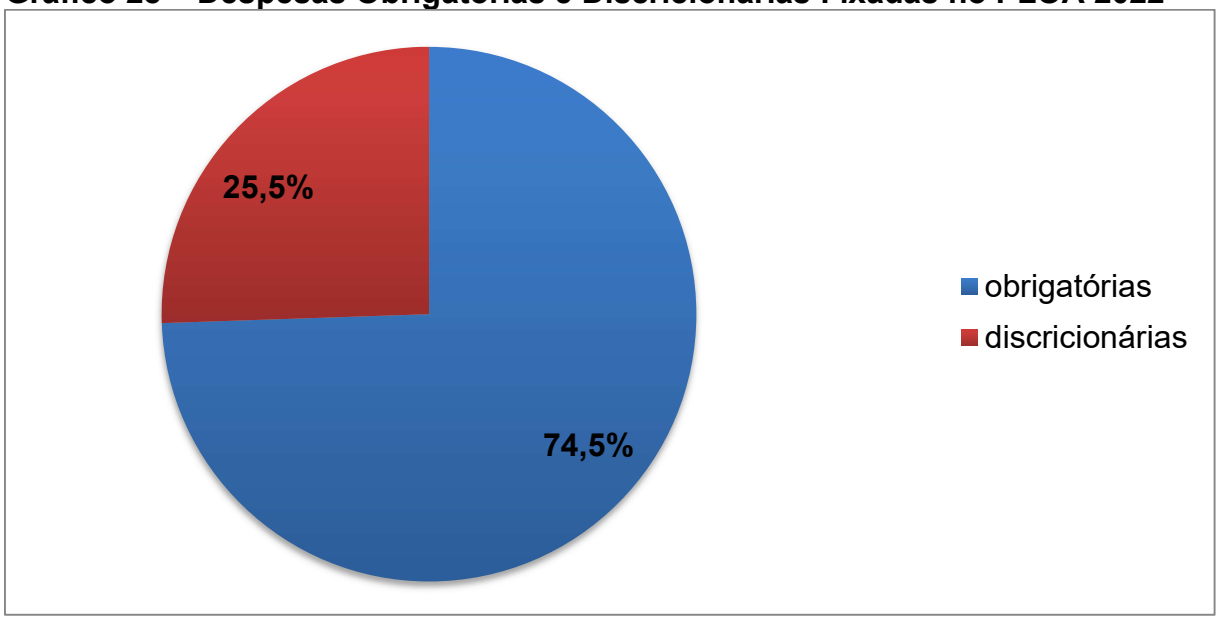
Tabela 22 – Despesas Discricionárias Fixadas no PLOA 2022 (R$ 1,00)

Grupo de Despesas	Dotação (PLOA 2021)
Investimentos	2.162.135.800
Inversões Financeiras	460.638.000
Outras Despesas Discricionárias	8.546.948.660
Reserva de Contingência	80.000.000
Total	**11.249.722.460**

Fontes: PLOA 2022 e Relatório de Detalhamento da Despesa por Elemento, emitido no e-Fisco em 13/10/2021.

Dessa forma, foi proposto um total de 74,5% de despesas obrigatórias no PLOA 2022, em detrimento de 25,5% relativo à considerada discricionária para efeitos deste trabalho, como demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 28 – Despesas Obrigatórias e Discricionárias Fixadas no PLOA 2022



Fontes: PLOA 2022 e Relatório de Detalhamento da Despesa por Elemento, emitido no e-fisco em 13/10/2021.