



Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2023 - Boletim



Assembleia Legislativa
do Estado de Pernambuco



BOLETIM INFORMATIVO Nº 03, DE 2022

Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2023

Boletim Informativo sobre o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) do Estado de Pernambuco para o ano de 2023, encaminhado pelo Governador do Estado por meio da Mensagem nº 85, de 5 de outubro de 2023.

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



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

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
1 CONTEXTO MACROECONÔMICO	5
2 VISÃO GERAL DO PLOA	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	20
3 RECEITAS	22
3.1 Receitas de capital x receitas correntes (PLOA 2023)	22
3.1.1 Receitas correntes	23
3.1.2 Receitas de capital	28
3.2 Renúncia de receitas tributárias	31
4 DESPESAS	37
4.1 Despesas de capital x despesas correntes (PLOA 2023)	37
4.1.1 Despesas correntes	38
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 de Pernambuco (Alepe). Desta vez, o objeto de estudo é o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para o exercício de 2023 – Projeto de Lei nº 3.680/2022.

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 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 suas tomadas de decisões dependem essencialmente do cenário econômico.

Portanto, precedente ao exame detalhado do PLOA 2023 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, foi marcado pela 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 2016 e 2021, bem como as expectativas de mercado para o fechamento de 2022 e para o exercício de 2023. Espera-se um crescimento de 2,71% no PIB de 2022, seguido por uma volta a um padrão de crescimento tímido no exercício de 2023, contexto 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 2016. Ele informa que, ao final de 2023, a economia brasileira deve experimentar a terceira elevação anual consecutiva do nível de atividade.

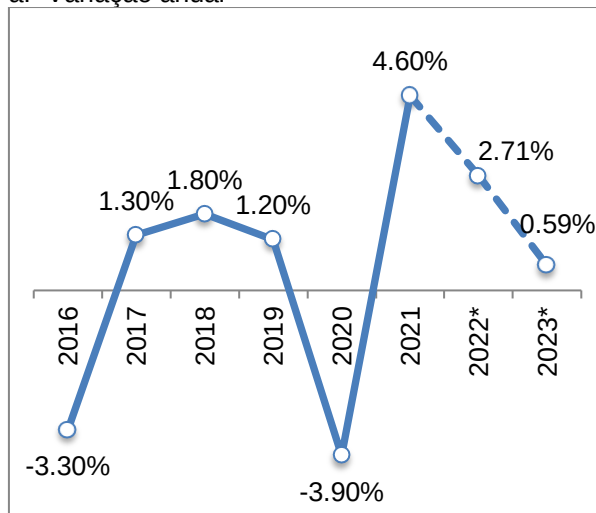
Nota-se que o desempenho esperado para o ano de 2022 deverá ser capaz de dar continuidade à reversão, iniciada em 2021, dos impactos negativos da crise sanitária recente. Por outro lado, esse vigor econômico não deve se manter em



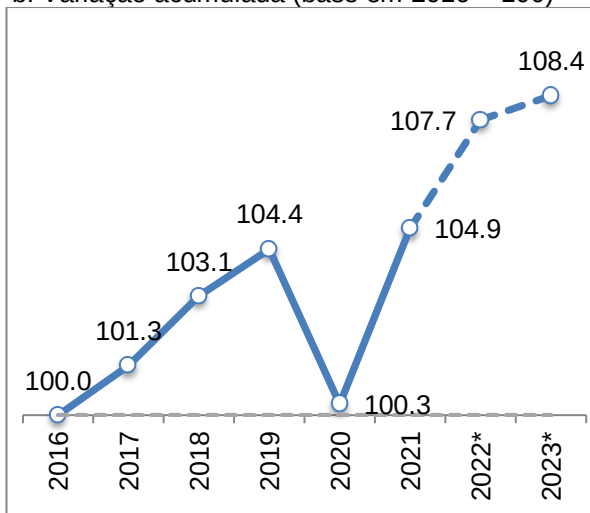
2023, o qual deve ficar abaixo do padrão de crescimento registrado entre 2017 e 2019. Ainda assim, o nível do PIB ao final de 2023 deverá ser o maior desde 2016.

Gráfico 1 – Evolução do PIB do Brasil (2016 a 2023)

a. Variação anual



b. Variação acumulada (base em 2016 = 100)



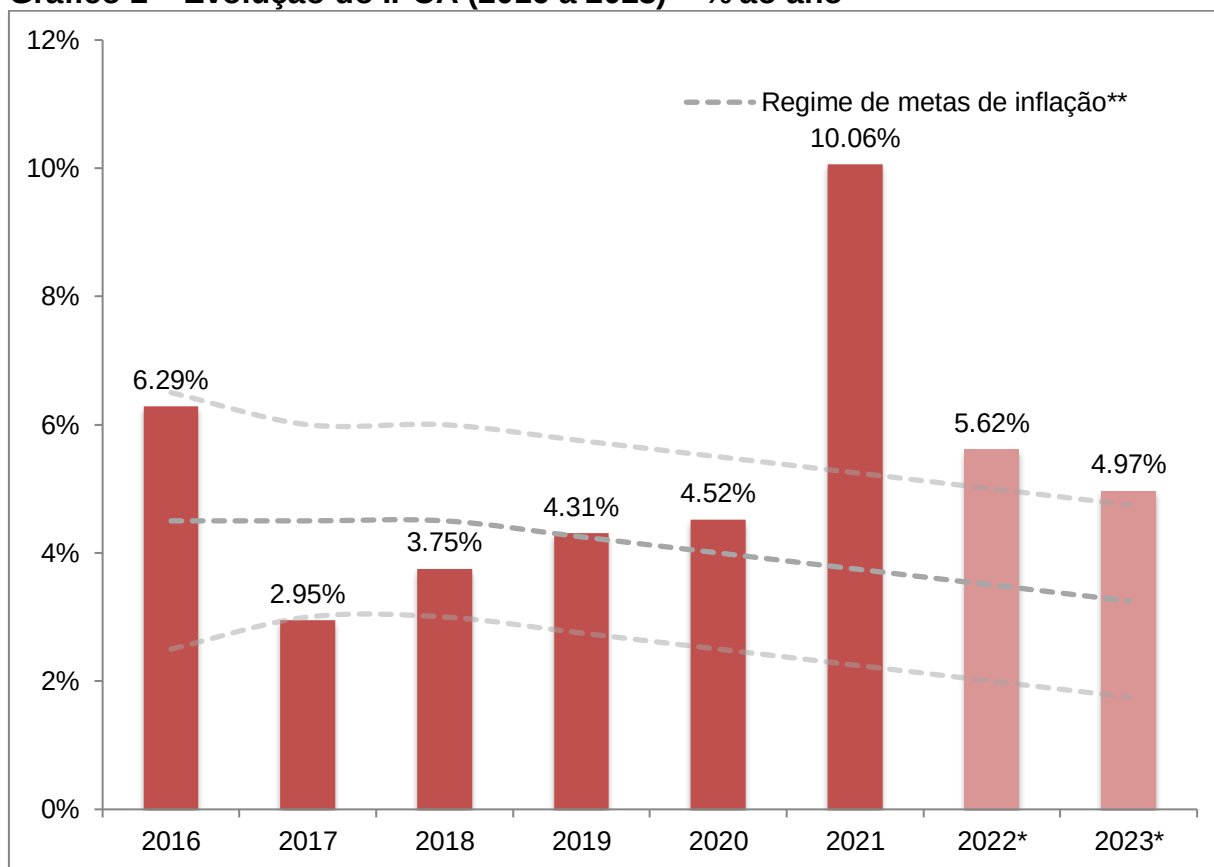
Fontes: IBGE (2016 a 2021) e Banco Central do Brasil (2022 e 2023).

* Expectativas de mercado conforme o Relatório Focus de 14/10/2022.

Apesar da expectativa de atividade econômica positiva, o exercício de 2022 também deverá sofrer forte pressão inflacionária, ainda que em magnitude inferior à do ano passado, maior patamar desde 2016, conforme ilustrado pelo próximo gráfico:



Gráfico 2 – Evolução do IPCA (2016 a 2023) – % ao ano



Fontes: IBGE (2016 a 2021) e Banco Central do Brasil (2022 e 2023).

* Expectativas de mercado conforme o Relatório Focus de 14/10/2022.

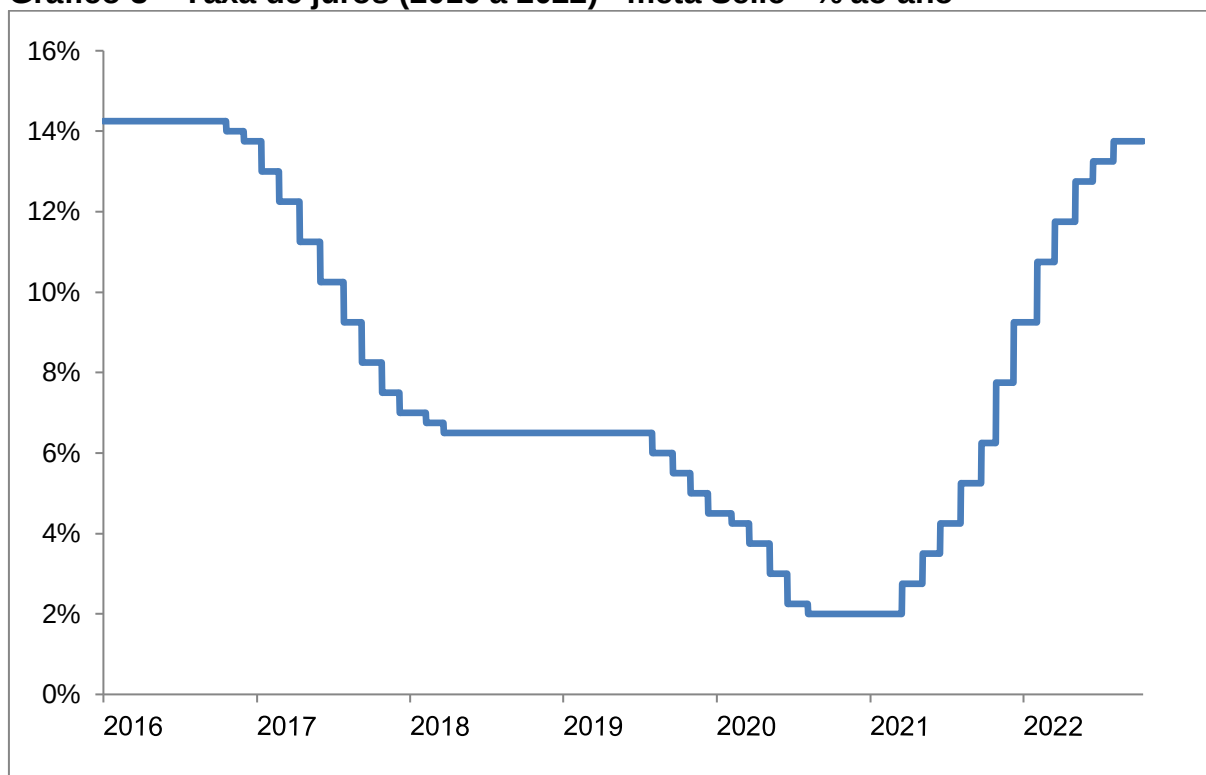
** Desde 1999, o Brasil adota o regime de metas de inflação. Nesse regime, o objetivo do governo federal é manter a inflação o mais próximo possível do centro da meta, com certa margem de tolerância, para mais e para menos. A atual meta de inflação é de 3,50% para 2022 e de 3,25% para 2023, com margem 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 5,62%, acima, portanto, não apenas da meta de inflação (3,50%), como do seu limite superior (5,00%).

Essa dinâmica observada nos preços ao consumidor antecipou um endurecimento da política monetária nacional. Nesse sentido, visando conter a pressão inflacionária e, conseqüentemente, trazer a inflação de volta ao centro da meta, o Banco Central realizou rápidos aumentos na taxa de juros, a Selic, que saiu de 9,25% (ao ano) no início do exercício para 13,75% (ao ano) em outubro.



Gráfico 3 – Taxa de juros (2016 a 2022) - 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 2016 e setembro de 2022. Nele, observa-se que, de 2016 a 2019, o dólar oscilou no intervalo entre R\$ 3 e R\$ 4. Entre janeiro de 2020 e setembro de 2022, contudo, a taxa R\$/US\$ passou de 4,02 para 5,41, uma elevação de 34,5% da moeda americana frente à brasileira.



Gráfico 4 – Evolução da taxa de câmbio (2016 a 2022) - R\$/US\$



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

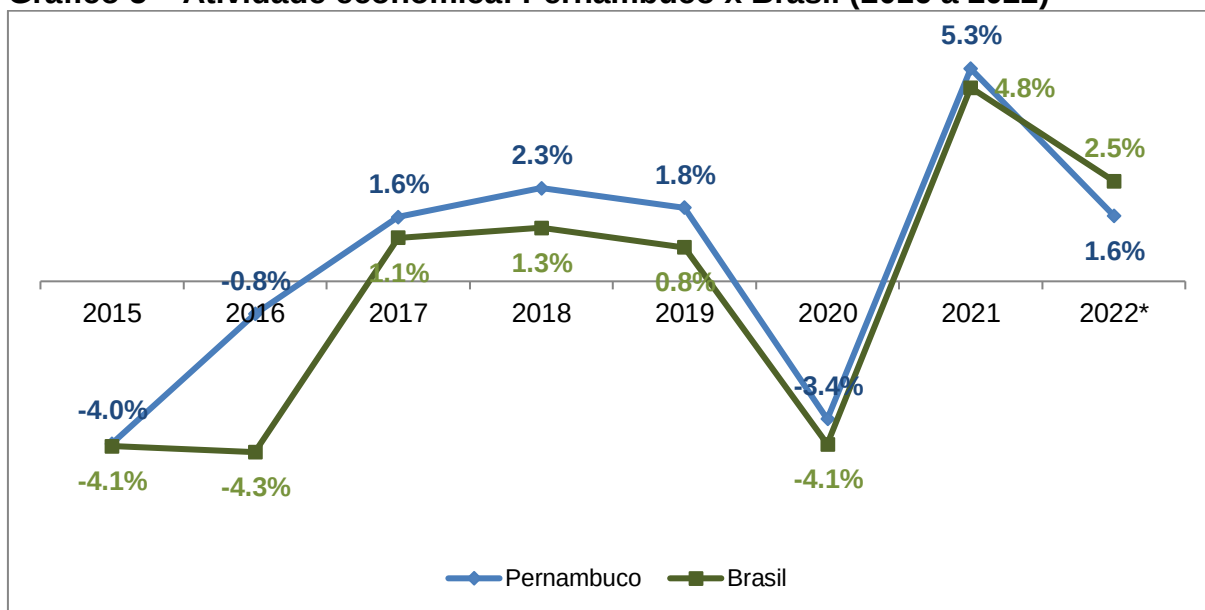
Importante frisar que o cenário econômico de Pernambuco não pode ser analisado fora do contexto nacional. O governo central traça as políticas macroeconômicas do país, afetando diretamente todos os entes federados, de forma que as economias regionais tendem a seguir os indicadores nacionais.

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 Central¹. 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 (2016 a 2022)



Fontes: Banco Central do Brasil, IBC-Br (Brasil) e IBCR (Pernambuco).

* Comparação entre o 1º semestre de 2022 e o mesmo período de 2021.

Recentemente, percebe-se que esse indicador reforça a similitude entre o comportamento da economia local em relação ao cenário nacional.

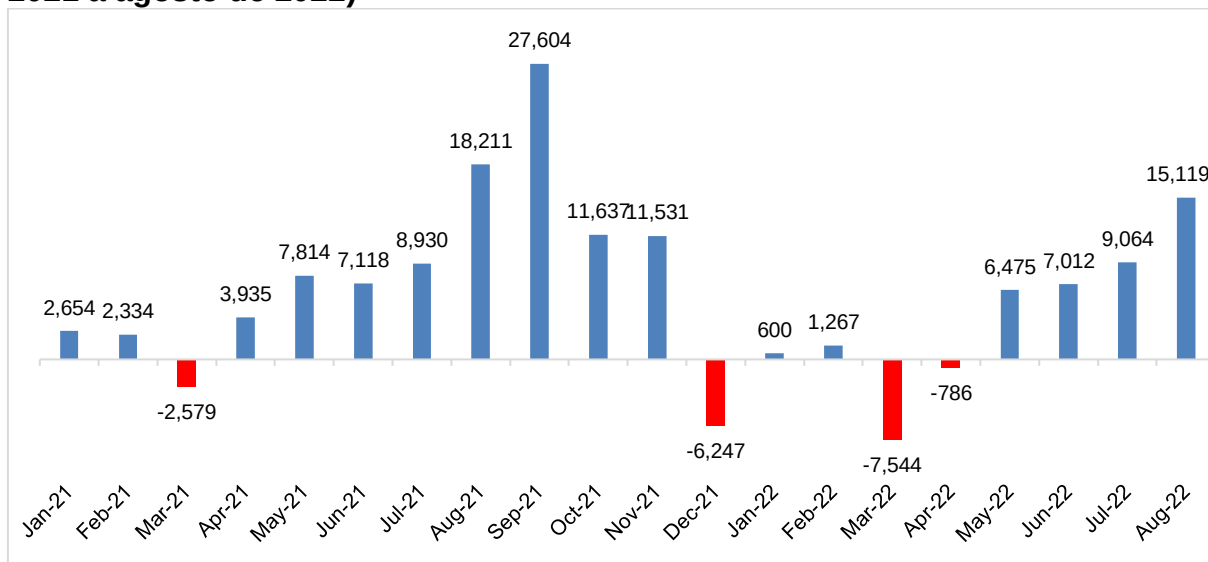
Ambas apresentaram retração econômica no ano de 2020 e recuperação da atividade no ano seguinte, reflexo das medidas adotadas para conter a pandemia de Covid-19. Além disso, a comparação entre o 1º semestre de 2022 e o mesmo período de 2021 aponta para um comportamento positivo da atividade econômica nas duas esferas, embora a pernambucana esteja um pouco abaixo da nacional (1,6% e 2,5%, respectivamente).

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 Pernambuco do ano passado até agora.

Em 2021, o estado conseguiu gerar 92.942 novos postos de trabalho, superando as perdas decorrentes do período pandêmico. Esse viés positivo vem se repetindo em 2022, que testemunhou, até agora, a criação de 31.207 vagas.



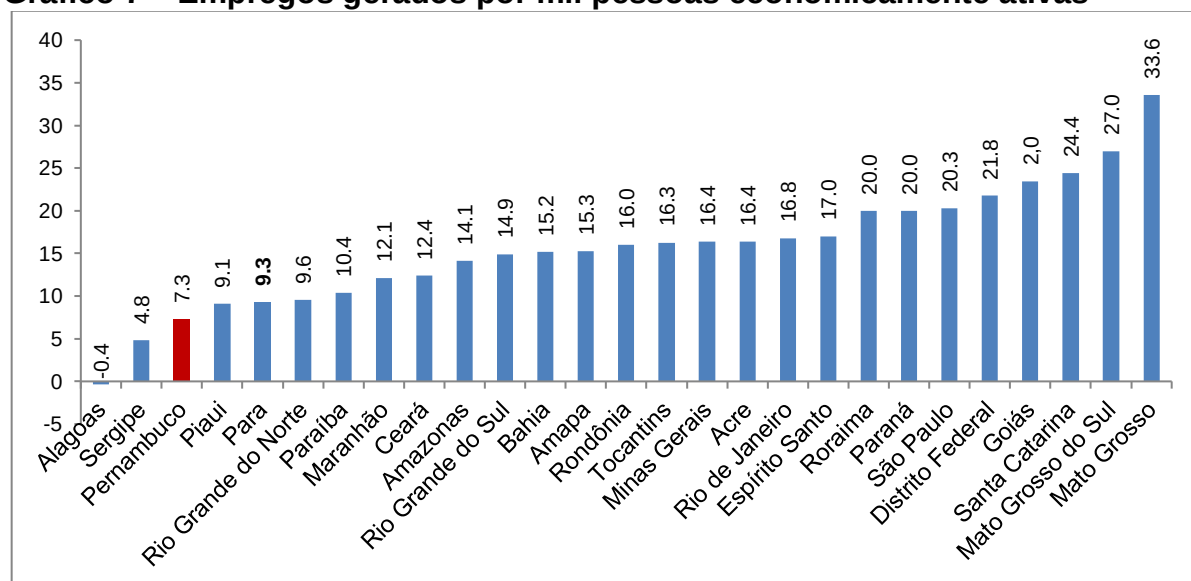
Gráfico 6 – Saldo mensal de empregos formais em Pernambuco (janeiro de 2021 a agosto de 2022)



Fonte: Secretaria Especial de Previdência e Trabalho - Caged.

O gráfico abaixo apresenta o saldo de empregos formais entre janeiro e agosto de 2022, ajustado pela população economicamente ativa, de maneira a facilitar a comparação entre os estados. Apesar de ter gerado cerca de 7,3 postos de trabalho formais para cada mil pessoas economicamente ativas, Pernambuco teve o terceiro 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.



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

Esses dados ambivalentes traduzem o tamanho das dificuldades enfrentadas recentemente pelos gestores públicos e dos desafios que ainda persistem na área econômica. O viés de recuperação 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 desafiador nacionalmente, que foi formulado o PLOA 2023, tema central deste boletim.



2 VISÃO GERAL DO PLOA

O PLOA 2023, 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 2022, 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 2023 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 2023 até detalhes operacionais orçamentários a serem efetuados no sistema e-Fisco.

Em seguida, são apresentados seis anexos especificando o resumo geral da receita, as despesas por função, as despesas por órgão, os investimentos por fonte de financiamento, os investimentos por função e os investimentos por unidade orçamentária.

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.



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

Tabela 1 – Documentos e anexos do projeto de lei orçamentária

Exigência	Fundamento legal	PLOA 2023	Página
Sumário geral da receita por fontes.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 1º, I.	Anexo I – Resumo geral da receita	12
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	13
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.	19
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.	32-39
Legislação da receita.	Lei Federal nº 4.320/1964, art. 2º, § 1º, III.	Legislação da receita do Estado de Pernambuco.	97-103
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.	119-565
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.	26-39
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.	13-14
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.	13
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.	82-86
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.	119-565
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.	119-565
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.	523-524
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.	525-526
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.	525-526
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.	517-520

Fonte: PLOA 2023.



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

2.1 Estimativa da receita e fixação da despesa

Em sua porção textual, o PLOA 2023 estima receita e fixa despesa nos seguintes montantes:

Tabela 2 – Estimativa de receita e fixação de despesa no PLOA 2023 (R\$ 1,00)

Orçamento 2023	Valor estimado	Participação % no total
Orçamento Fiscal	43.804.427.300	97,04%
Orçamento de Investimento das Empresas Estatais	1.336.116.100	2,96%
Total	45.140.543.400	100,00%

Fonte: PLOA 2023, artigos 1º, 2º e 5º.

2.2 Evolução do orçamento

O comportamento histórico do orçamento estimado apresenta a seguinte conformação:

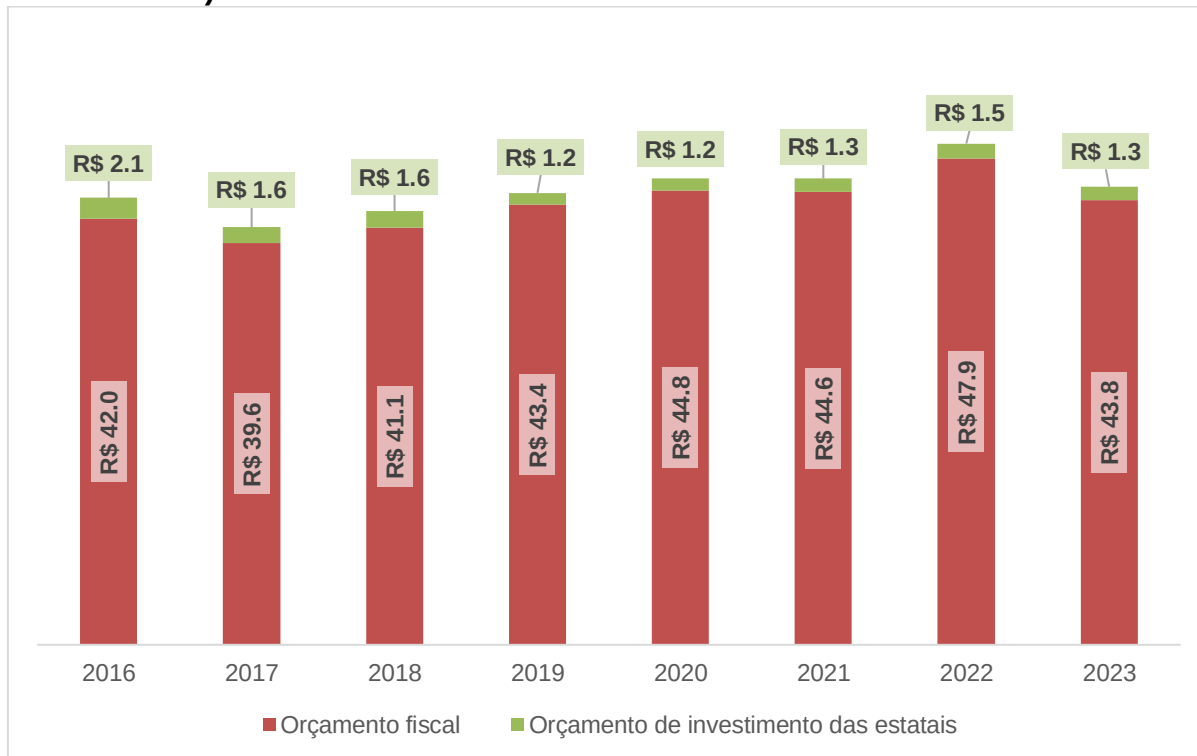
Tabela 3 – Evolução do orçamento estimado de 2016 a 2023 (R\$ milhões)

LOA/PLOA	Orçamento Fiscal	Orçamento de Investimento das Estatais	Total	Evolução em relação ao ano anterior
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	47.895,67	1.491,30	49.386,97	7,5%
2023	43.804,43	1.336,12	45.140,54	-8,6%

Fontes: LOAs 2016 a 2022 e PLOA 2023.



Gráfico 8 – Evolução do orçamento estimado (orçamento fiscal e de investimento) de 2016 a 2023



Fontes: LOAs 2016 a 2022 e PLOA 2023.

2.3 Orçamento fiscal

No tocante ao orçamento fiscal para 2023, 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 2023

(R\$ 1,00)

Orçamento Fiscal	Valor estimado
Receitas correntes	47.784.974.400
(-) Deduções (Fundeb)	-5.312.097.500
Receitas correntes após deduções do Fundeb	42.472.876.900
(+) Receitas de capital	1.331.550.400
Total	43.804.427.300

Fonte: PLOA 2023, Anexo I – Resumo geral da receita.



O valor total acima é 9% menor do que os R\$ 47,9 bilhões estimados pelo orçamento fiscal de 2022, corrigidos pelos índices inflacionários. Isso representa uma diminuição real de R\$ 4,1 bilhões.

2.4 Orçamento de investimento das empresas estatais

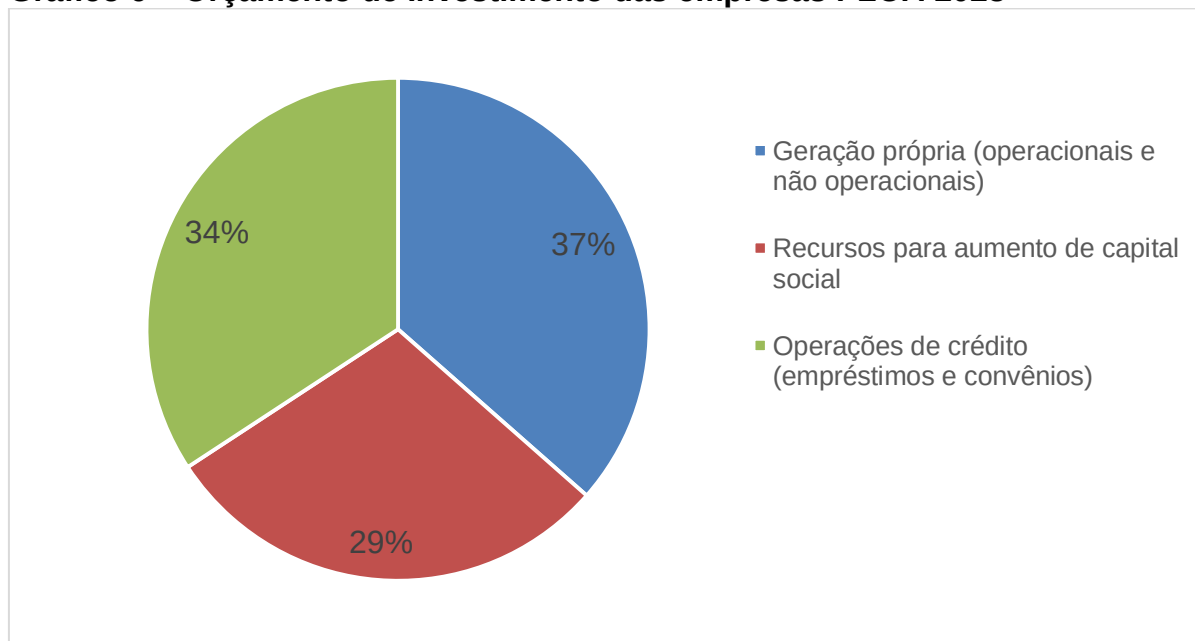
As fontes de financiamento do orçamento de investimento das empresas provêm da arrecadação de receitas operacionais e não operacionais, da captação de recursos para aumento do capital social e da realização de operações de crédito.

Tabela 5 – Orçamento de Investimento das empresas PLOA 2023 (R\$ 1,00)

Orçamento de Investimento	Valor estimado
Geração própria (operacionais e não operacionais)	487.659.500
Recursos para aumento de capital social	391.067.300
Operações de crédito (empréstimos e convênios)	457.389.300
Total	1.336.116.100

Fonte: PLOA 2023, Anexo IV – Demonstrativo dos investimentos por fonte de financiamento.

Gráfico 9 – Orçamento de Investimento das empresas PLOA 2023



Fonte: PLOA 2023, Anexo IV – Demonstrativo dos investimentos por fonte de financiamento.

O orçamento de investimento das empresas estaduais para 2023 sofreu uma queda de 10,4%, em relação à LOA 2022. Ou seja, em termos reais, houve uma



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

redução de aproximadamente R\$ 155 milhões na dotação à disposição dessas entidades.

As empresas englobadas pelo orçamento de investimento são:

Tabela 6 – Orçamento de Investimento das empresas PLOA 2023 (R\$ mil)

Empresa Estatal	LOA 2022	PLOA 2023	Variação 2023/2022	Participação relativa PLOA 2023
Compesa	1.147.525	1.082.941	-5,6%	81,1%
Suape	103.162	76.539	-25,8%	5,7%
Copergás	50.535	52.541	4,0%	3,9%
AD-Diper	52.509	46.566	-11,3%	3,5%
Porto do Recife	20.316	19.619	-3,4%	1,5%
Lafepe	115.406	56.260	-51,3%	4,2%
Cepe	1.305	650	-50,2%	0,0%
Agefepe	544	1.000	83,9%	0,07%
TOTAL	1.491.301	1.336.116	-10,41%	100,0%

Fonte: PLOA 2023, 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\$ 32,2 bilhões, valor que é levemente superior à estimativa do exercício corrente, que é de R\$ 32,05 bilhões, atualizada pela inflação do período. A tabela abaixo demonstra essa evolução:

Tabela 7 – Evolução da RCL estimada (2016 a 2023) (R\$ 1,00)

LOA/PLOA	RCL	Evolução em relação ao ano anterior
2016	29.510.197.501	-9,09%
2017	27.936.751.761	-5,33%
2018	28.819.466.622	3,16%
2019	30.938.369.580	7,35%
2020	31.807.553.383	2,81%
2021	32.146.937.656	1,07%
2022	32.054.285.302	-0,29%
2023	32.202.352.600	0,46%

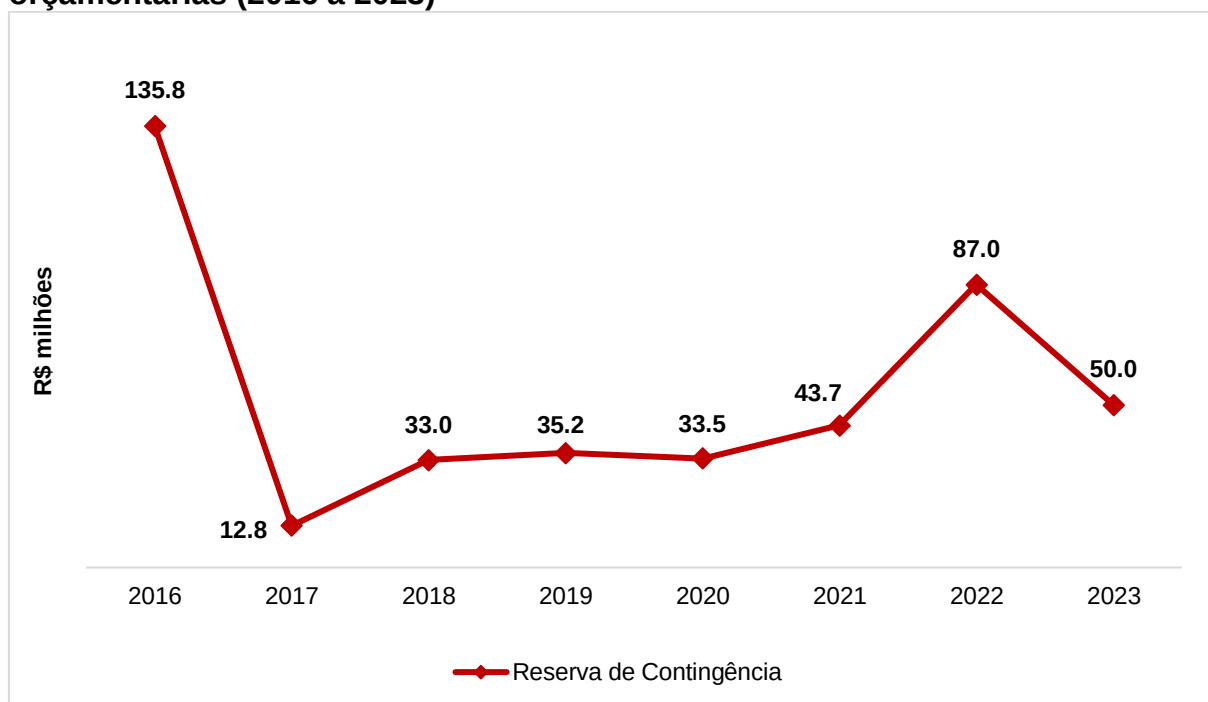
Fontes: LOAs 2016 a 2022 e PLOA 2023.



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 consignada nas peças orçamentárias (2016 a 2023)



Fontes: LOAs 2016 a 2022 e PLOA 2023.

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 2023 corresponde a uma fração de 0,15% do orçamento.



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

O PLOA 2023 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 2023, art. 10, I.	Até 15% da receita corrente estimada (R\$ 43.804.427.300)	Até R\$ 6.570.664.095
Operações de crédito da dívida fundada.	PLOA 2023, art. 10, II.	Até R\$ 880.007.900 (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\$ 880.007.900
Abertura de créditos suplementares, <u>via decreto do Poder Executivo</u> , 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 2023, art. 10, IV.	Até 30% do total da despesa fixada (R\$ 43.804.427.300 no orçamento fiscal e R\$ 1.336.116.100 no orçamento de investimento)	Até R\$ 13.141.328.190 no orçamento fiscal Até R\$ 400.834.830 no orçamento de investimento das empresas
Abertura de créditos suplementares, <u>via decreto do Poder Executivo</u> , 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 2023, 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, <u>via decreto do Poder Executivo</u> , 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 2023, art. 10, VI.	-	-
Abertura de créditos suplementares, <u>via decreto do Poder Executivo</u> , para o Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal (FEM), com a finalidade de suprir déficits e cobrir necessidades operacionais da entidade.	PLOA 2023, art. 10, VII.	Até o limite correspondente a 50% da despesa fixada para o FEM (R\$ 50.000.000), respeitado o limite geral do inciso IV.	Até R\$ 25.000.000.
Abertura de créditos suplementares, <u>via decreto do Poder Executivo</u> , para o Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife (CTM), com a finalidade de suprir déficits e necessidades operacionais da entidade.	PLOA 2023, art. 10, VIII.	Até o limite de 70% da despesa fixada para o CTM (R\$ 277.590.600), respeitado o limite geral do inciso IV.	Até R\$ 194.313.420.

Fonte: PLOA 2023, art. 10.



Importante

É importante destacar a mudança, em relação à Lei Orçamentária Anual de 2022, no limite para abertura de créditos suplementares, que foi de 20% para 30%:

Art. 10. Fica o Poder Executivo autorizado, durante o exercício vigente desta Lei, a:

[...]

IV - abrir créditos suplementares, por meio de decreto do Poder Executivo, até o limite correspondente a 30% (trinta por cento) do total da despesa fixada nesta Lei, para viabilizar alterações ou inclusões de grupos de despesa e categorias econômicas de ações, com a finalidade de atender a insuficiências de dotações constantes do Orçamento Fiscal, do Orçamento de Investimento das Empresas e de créditos adicionais, na forma do que dispõem os arts. 7º e 40 a 43, da Lei Federal nº 4.320, de 1964, e os arts. 34 a 39, da Lei nº 17.922, de 2022; **(grifamos)**

O novo limite aumenta a flexibilidade do Executivo, que fica autorizado a modificar o orçamento, por meio de decreto, até o montante de 30% do total da despesa fixada (R\$ 45,14 bilhões), ou seja, **até R\$ 13,54 bilhões**.

Essa inovação necessariamente enfraquece a atuação do Poder Legislativo como agente fiscalizador do orçamento, dado que as alterações até o valor indicado não precisarão ser submetidas à sua aprovação. Em outras palavras, determinadas políticas públicas poderão perder recursos em detrimento de outras sem o aval do parlamento.

A tabela a seguir evidencia a utilização histórica desse limite:

Tabela 9 – Abertura de créditos suplementares de 2016 a 2020 R\$ bilhões

Ano	Valor fixado na LOA (A)	Valor utilizado (B)	Percentual de Utilização (B/A)
2016	6,21 (20%)	4,81	77,49%
2017	6,38 (20%)	6,38	99,99%
2018	6,72 (20%)	5,40	79,46%
2019	7,46 (20%)	4,98	66,72%
2020	7,97 (20%)	6,73	84,44%

Fontes: LOAs 2016 – 2020, Relatórios de Auditoria do TCE-PE 2016 – 2020 e Defesa prévia de 2017³.

³ A época da elaboração deste boletim, o TCE-PE não havia publicado relatórios de auditoria para o orçamento de 2021. Também consideramos a defesa apresentada pelo Poder Executivo em 2017, em razão de divergências metodológicas com o relatório preliminar da Corte de Contas para o mesmo ano.



3 RECEITAS

3.1 Receitas de capital x receitas correntes (PLOA 2023)

O MCASP 9ª edição define as receitas orçamentárias como disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício e que aumentam o saldo financeiro da instituição⁴.

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 2023 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 2023 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 2022 sempre que houver necessidade de comparação temporal entre os números apresentados.

O primeiro dado fundamental para análise é a proporção entre as receitas correntes⁵ e as receitas de capital no PLOA 2023. Abaixo seguem tabela e gráfico

⁴ Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) - 9ª edição. Página 39. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2021/26>. Acesso: 04/10/2022.



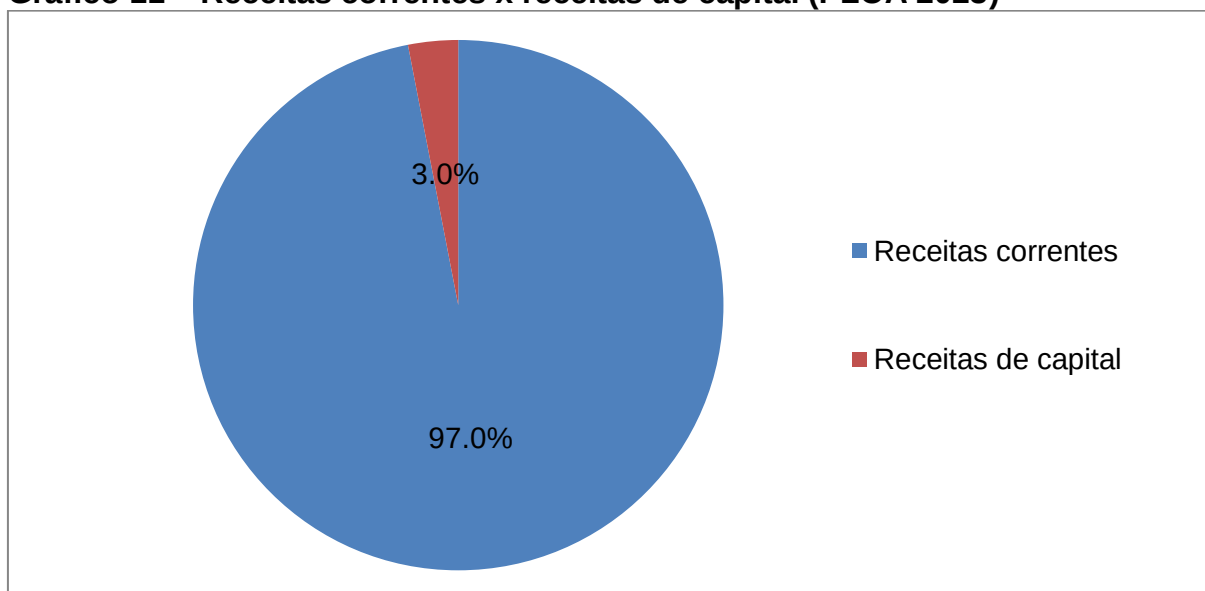
com os montantes de cada categoria, depois de deduzidos os valores do Fundeb da receita corrente:

Tabela 10 – Valores orçados para receitas correntes e receitas de capital no PLOA 2023 (R\$ 1,00)

Receitas correntes	42.472.876.900
Receitas de capital	1.331.550.400
Total	43.804.427.300

Fonte: PLOA 2023.

Gráfico 11 – Receitas correntes x receitas de capital (PLOA 2023)



Fonte: PLOA 2023.

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 2016 a 2023, conforme tabela e gráfico abaixo:

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 2023.



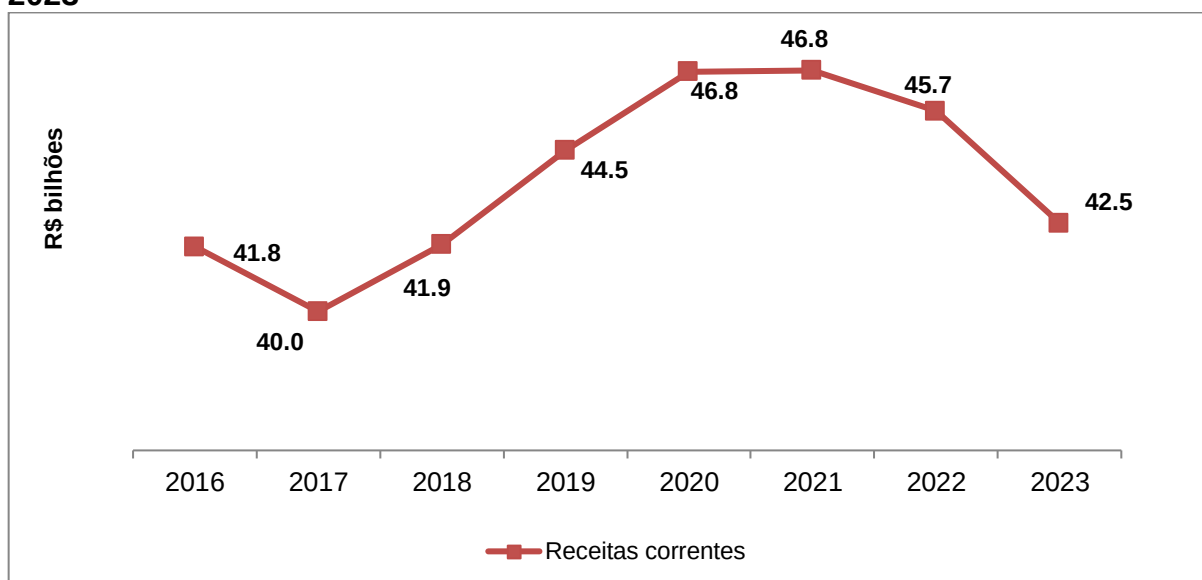
Tabela 11 – Valores orçados das receitas correntes de 2016 a 2023

(R\$ 1,00)

Ano	Receitas correntes
2016	41.792.931.147
2017	39.953.421.850
2018	41.859.419.843
2019	44.535.821.337
2020	46.780.513.151
2021	46.811.118.000
2022	45.661.403.902
2023	42.472.876.900

Fontes: LOAs 2016 a 2022 e PLOA 2023.

Gráfico 12 – Evolução dos valores orçados das receitas correntes de 2016 a 2023



Fontes: LOAs 2016 a 2022 e PLOA 2023.

A receita corrente prevista para o exercício de 2023 representa uma redução de 7,0% em relação ao valor estimado para o ano de 2022.

Esse decréscimo pode ser explicado pela expectativa de diminuição na arrecadação de ICMS na ordem de R\$ 2,8 bilhões (valor atualizado pelo IPCA).

Além disso, no PLOA 2023, houve uma forte queda nas receitas correntes intraorçamentárias que alcançou R\$ 2,8 bilhões (valor atualizado pelo IPCA). Basicamente, por conta da extinção da dotação orçamentaria específica para cobertura do déficit previdenciário. Essa receita correspondia ao valor que cada órgão do Estado transferia para o Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões



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

dos Servidores do Estado de Pernambuco (Funafin), nos casos de insuficiência de arrecadação para cobertura dos benefícios de aposentadorias e pensões.

Essa extinção da DOE decorre de determinação do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que, na sua 9ª edição, afirma o seguinte:

4.5.5.3. Aporte para Cobertura de Déficit Financeiro – Fundo em Repartição e Fundo em Capitalização

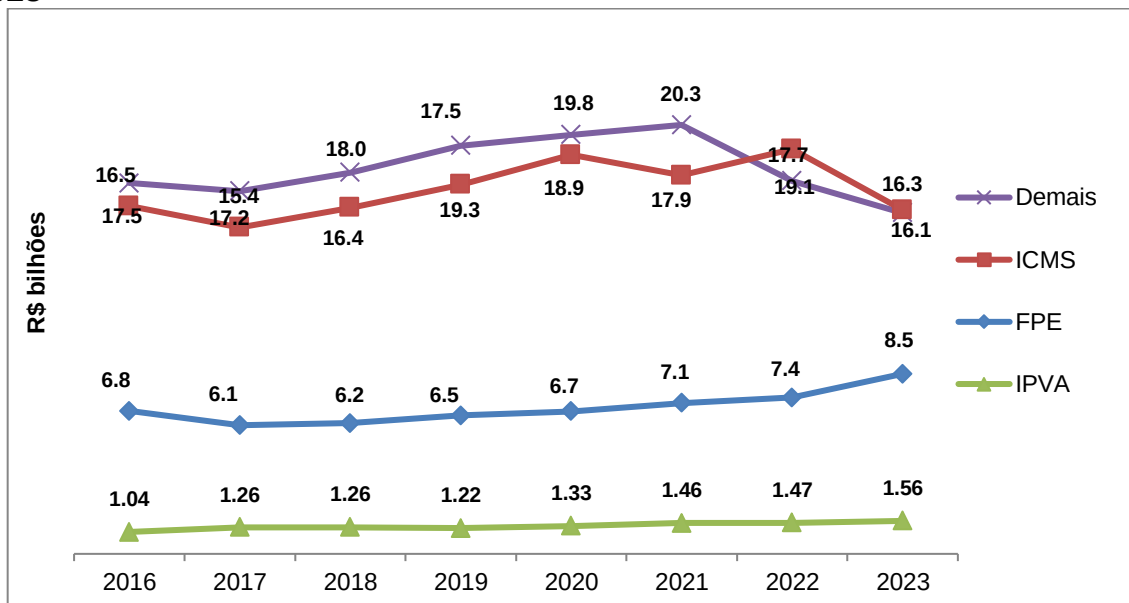
Todavia, ressalte-se que, para cobertura de déficit financeiro, não há execução orçamentária pela transferência de recursos do ente ao RPPS. Isso se deve ao fato de que, como o RPPS é o responsável primário pelo atendimento das despesas previdenciárias em comento e integra o OFSS do seu ente, este sendo o responsável último por tais despesas, não há necessidade de se determinar que o ente realize o registro das despesas orçamentárias a serem honradas por desequilíbrio financeiro, tendo em vista que o próprio RPPS já terá providenciado a contabilização desse gasto, e assim ocorre apenas uma descentralização financeira. Caso o ente contabilizasse o referido gasto, haveria uma duplicidade de registros orçamentários.

O déficit previdenciário, por sua vez, continuará sendo equivalente à diferença entre as receitas e despesas do regime próprio do Estado de Pernambuco. Ou seja, os benefícios, que eram custeados com recursos transferidos ao gestor do Fundo Previdenciário, continuarão sendo financiados por transação semelhante. A única diferença é que haverá somente a transferência de natureza financeira extraorçamentária, que independe de dotação para acontecer.

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 2016 a 2023



Fontes: LOAs 2016 a 2022 e PLOA 2023.

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 38,3% do total de receitas correntes.

O PLOA 2023 projeta uma queda real da arrecadação do ICMS de aproximadamente 15,0% em relação ao exercício de 2022, o que representa, ao mesmo tempo, o segundo menor valor, em termos reais, desde 2016, atrás apenas de 2017.

O Fundo de Participação dos Estados (FPE) no PLOA 2023, por sua vez, traz uma previsão de crescimento pelo sexto ano consecutivo. Em termos reais, esse aumento representa 15,1% em comparação com o valor estimado na LOA 2022. Cabe ressaltar que o valor previsto para 2023 é o maior de toda a série histórica, ou seja, desde 2016.

O Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) prevê, no PLOA 2023, aumento da arrecadação na ordem de apenas 6,3% em comparação com os valores previstos para o exercício de 2022.



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

Por fim, as demais receitas correntes no PLOA 2023 mantiveram a tendência de redução verificada no exercício anterior e projetam uma queda na ordem de 8,6% em comparação com os valores do PLOA 2022.

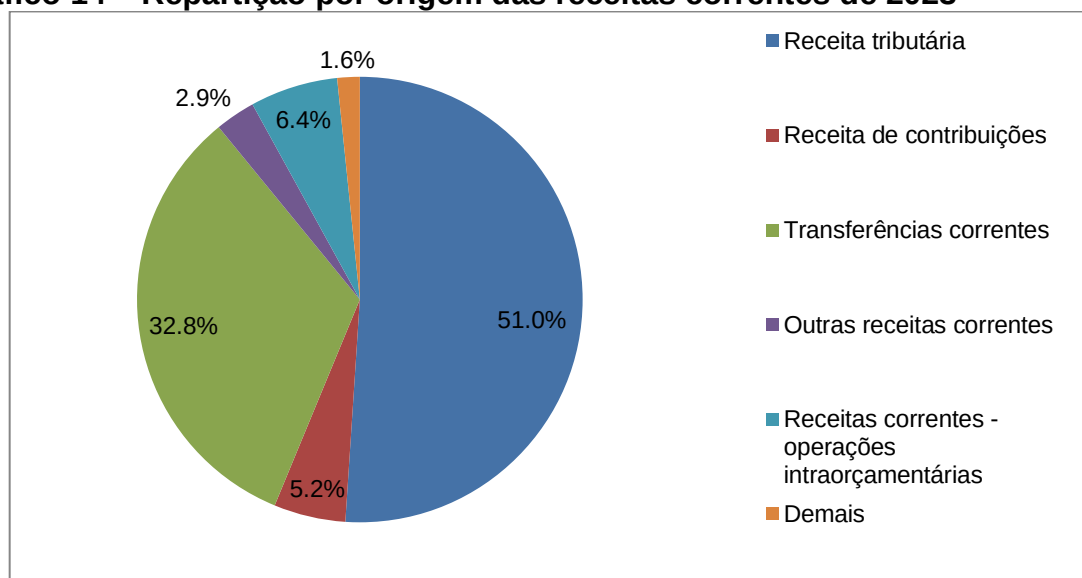
Finalizando a presente análise das receitas correntes, apresentam-se tabela e gráfico com as principais origens de receita corrente e sua proporção dentro do PLOA referente ao exercício financeiro de 2023.

Tabela 12 – Repartição por origem das receitas correntes de 2023 (R\$ 1,00)

Origem de recursos	Valores
Receita tributária	21.677.741.300
Receita de contribuições	2.210.391.300
Receita patrimonial	537.868.800
Receita agropecuária	1.206.600
Receita industrial	750.000
Receita de serviços	152.740.700
Transferências correntes	13.947.708.000
Outras receitas correntes	1.237.170.100
Receitas correntes - operações intraorçamentárias	2.707.300.100
Total	42.472.876.900

Fonte: PLOA 2023.

Gráfico 14 – Repartição por origem das receitas correntes de 2023



Fonte: PLOA 2023.



3.1.2 Receitas de capital

Inicialmente, apresentam-se os valores orçados das receitas de capital nas leis orçamentárias referentes aos períodos de 2016 a 2022 e no PLOA 2023, conforme tabela e gráfico abaixo:

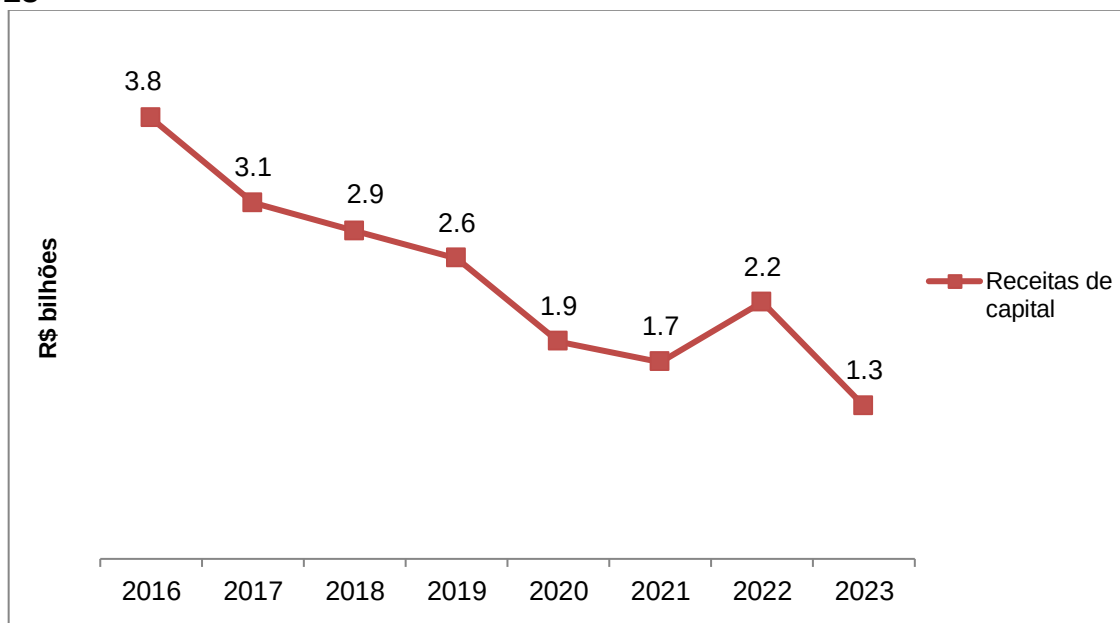
Tabela 13 – Valores orçados das receitas de capital de 2016 a 2023

(R\$ 1,00)

Ano	Receitas de capital
2016	3.835.117.473
2017	3.096.841.909
2018	2.851.284.524
2019	2.616.558.729
2020	1.890.907.519
2021	1.712.602.868
2022	2.234.262.217
2023	1.331.550.400

Fontes: LOAs 2016 a 2022 e PLOA 2023.

Gráfico 8 – Evolução dos valores orçados das receitas de capital de 2016 a 2023



Fontes: LOAs 2016 a 2022 e PLOA 2023.

A tabela e o gráfico acima apontam que a previsão de receitas de capital para 2023 experimentou um decréscimo de 40,4% em relação a 2022, atingindo assim o



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

menor valor da série histórica analisada. Destaca-se que a estimativa para 2023 se encontra 65,3% abaixo do montante previsto para o exercício de 2016, pico da série histórica.

As receitas de capital financiam os gastos com investimentos de qualquer ente governamental. Assim, a peça orçamentária de 2023 anuncia uma retração significativa na 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 2023 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 relativas aos exercícios de 2016 a 2023, bem como gráfico referente às duas principais origens das receitas de capital: operações de crédito e transferências de capital.



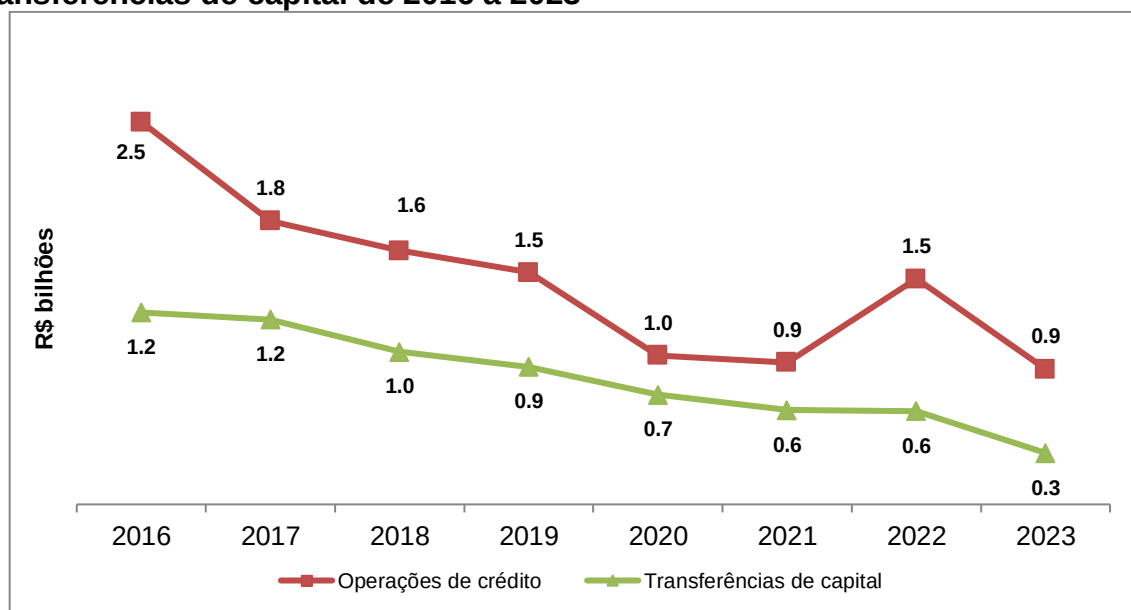
Tabela 24 – Evolução, por origem das receitas de capital de 2016 a 2023

(R\$ milhões)

Origens de receita de capital	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Operações de crédito	2.486,42	1.843,51	1.648,84	1.508,58	967,66	923,74	1.466,72	880,01
Alienação de bens	0,32	8,50	14,33	0,11	7,45	4,89	3,90	3,55
Amortização de empréstimos	0,00	1,64	2,42	2,36	1,91	1,34	2,97	1,00
Transferências de capital	1.247,48	1.201,85	992,19	894,49	713,17	611,99	605,64	334,51
Outras receitas de capital	100,90	41,34	193,51	211,01	200,72	170,64	155,03	112,48
TOTAL	3.835,12	3.096,84	2.851,28	2.616,56	1.890,91	1.712,60	2.234,26	1.331,55

Fontes: LOAs 2016 a 2022 e PLOA 2023.

Gráfico 9 – Evolução, por origens, das operações de crédito e das transferências de capital de 2016 a 2023



Fontes: LOAs 2016 a 2022 e PLOA 2023.

No que se refere às operações de crédito, o gráfico acima demonstra uma queda expressiva para o ano de 2023 na ordem de 40,0% em relação a 2022. Destaca-se, ainda, que o montante estimado para 2023, encontra-se 64,6% abaixo do valor previsto em 2016, maior valor da série histórica.

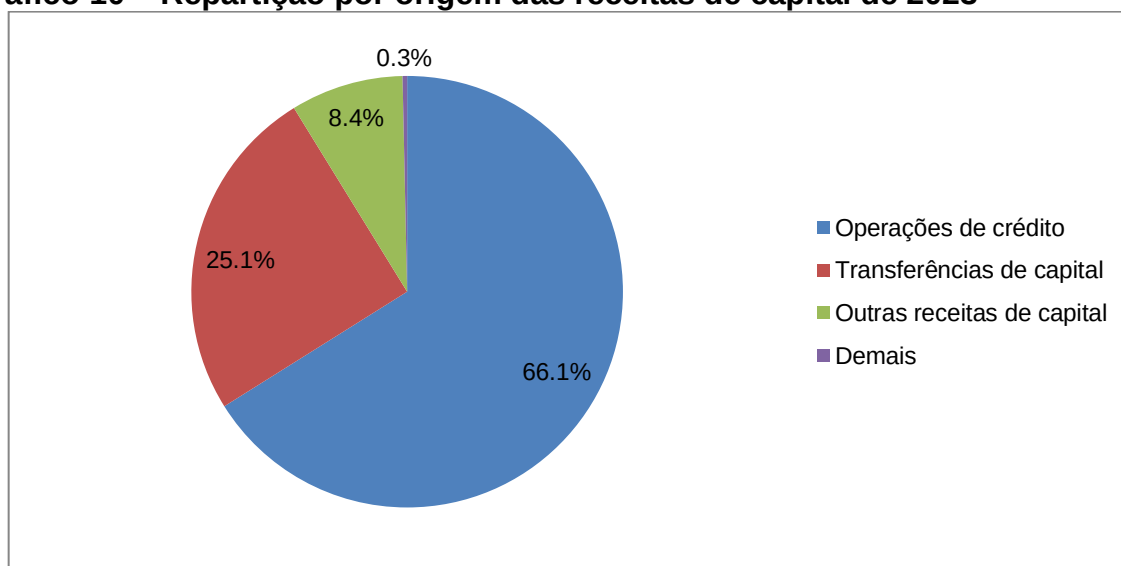
Quanto às transferências de capital, refletem decréscimos sucessivos desde a previsão para o exercício de 2016. O valor esperado para o exercício de 2023, o menor da série histórica, é inferior na ordem de 44,8% com relação ao exercício



anterior e 73,2% em relação a 2016, o qual apresentou o maior valor no período estudado.

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 2023.

Gráfico 10 – Repartição por origem das receitas de capital de 2023



Fonte: PLOA 2023.

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 (91,2%).

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 2023, repetindo o modelo adotado na LOA 2022, discrimina o valor global de renúncias de receita de ICMS por programa de benefícios fiscais e por região.

A renúncia total projetada para 2023 é equivalente a R\$ 4,66 bilhões, dos quais R\$ 4,27 bilhões decorrem de incentivos de ICMS. Isso representa 18% dos R\$ 23,70 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 2023 (R\$ 1,00)

ICMS potencial (A)	Estimativa da renúncia fiscal (B)	ICMS estimado (A – B)
23.705.250.001	4.268.912.501	19.436.337.500

Fonte: PLOA 2023.

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 2016 e 2022, comparando-as com a previsão constante do PLOA 2023.



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

Tabela 16 – Estimativa da renúncia da receita de ICMS de 2016 a 2023 (R\$ 1,00)

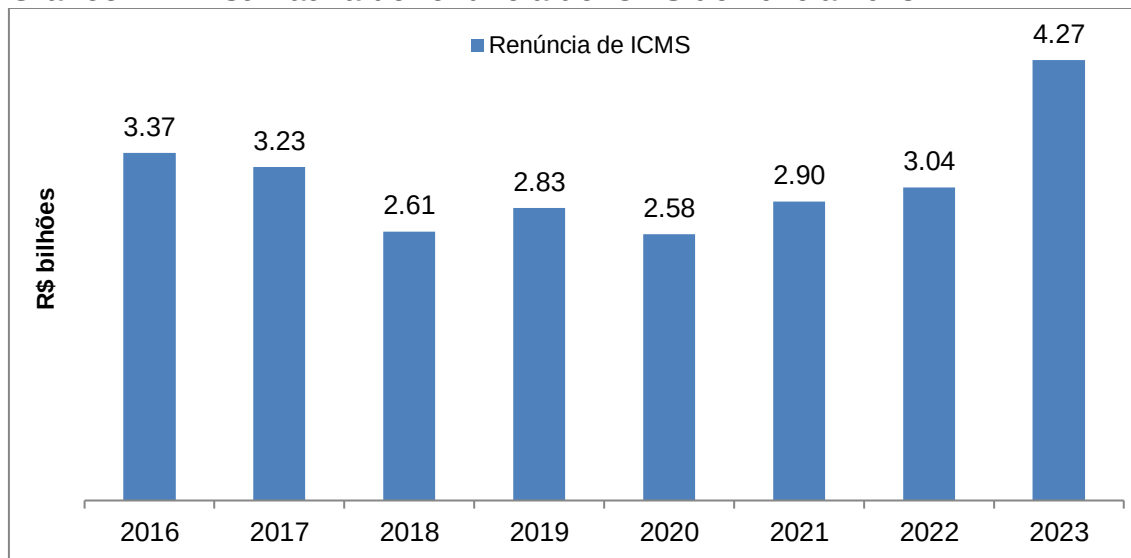
	ICMS potencial (A)	Estimativa da renúncia fiscal (B)	ICMS estimado (A – B)	Proporção de renúncia (%B/A)
2016	22.440.865.931	3.369.726.067	19.071.139.864	15,0%
2017	21.376.014.380	3.232.066.040	18.143.948.340	15,1%
2018	21.879.359.721	2.609.521.617	19.269.838.104	11,9%
2019	23.587.198.717	2.833.177.822	20.754.020.895	12,0%
2020	25.070.070.315	2.582.191.129	22.487.879.186	10,3%
2021	24.160.598.314	2.898.879.062	21.261.719.252	12,0%
2022	25.874.269.731	3.035.413.411	22.838.856.320	11,7%
2023	23.705.250.001	4.268.912.501	19.436.337.500	18,0%

Fontes: LOAs 2016 a 2022 e PLOA 2023.

Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2022.

Observa-se que a proporção da renúncia de receita saiu de 11,7% em 2022 para 18,0% em 2023. Em relação aos valores absolutos, percebe-se que o PLOA 2023 aumentou em 40,6% a renúncia de ICMS esperada em 2022, como demonstra o gráfico seguinte:

Gráfico 11 – Estimativa de renúncia de ICMS de 2016 a 2023



Fontes: LOAs 2016 a 2022 e PLOA 2023.

Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2022.

Convém mencionar que, além da renúncia de ICMS apontada acima, o PLOA 2023 ainda prevê redução de R\$ 387,13 milhões na arrecadação estadual, a título de renúncia de receita não vinculada a esse tributo.



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

Quanto ao detalhamento da estimativa de benefícios fiscais concedidos por espécie e região, o PLOA 2023 trouxe informações relevantes que possibilitam avaliar onde está a maior parte dos beneficiários desses incentivos.

O quadro seguinte replica o demonstrativo existente no PLOA 2023:

Tabela 37 – Demonstrativo regionalizado da estimativa de renúncia de receita para 2023

(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	2.312.516,68	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	4.768.125,56	
			RMR	209.907.175,88	
			São Francisco	0,00	
			Sertão	4448,69	
			Total	216.992.266,81	
	Crédito presumido	Setor Industrial, Central de Distribuição e Comercial Atacadista/Prodepe	Agreste	313.933.490,82	
			Mata	274.625.182,16	
			RMR	1.267.596.912,74	
			São Francisco	25.706.524,10	
			Sertão	59.337.323,36	
			Total	1.941.199.433,18	
	Crédito presumido e aproveitamento do saldo devedor	Setor automotivo/ Prodeauto	Agreste	0,00	
			Mata	1.690.263.789,41	
			RMR	178.804.961,95	
			São Francisco	0,00	
			Sertão	0,00	
			Total	1.869.068.751,36	
	Crédito presumido	Setores industrial de Calçados/Procalçado	Agreste	243.785,59	
			Mata	27.819.299,50	
			RMR	0,00	
			São Francisco	2.409.174,29	
			Sertão	0,00	
			Total	30.472.259,38	
	Crédito Presumido	Setor industrial/ Proind	Agreste	35.625.382,61	
			Mata	14.231.745,29	
			RMR	158.358.651,43	
São Francisco			1.037.613,86		
Sertão			1.926.396,75		
Total			211.179.789,94		
Total				4.268.912.500,67	
Demais				387.130.119,64	
Total Geral				4.656.042.620,31	

Fonte: PLOA 2023.

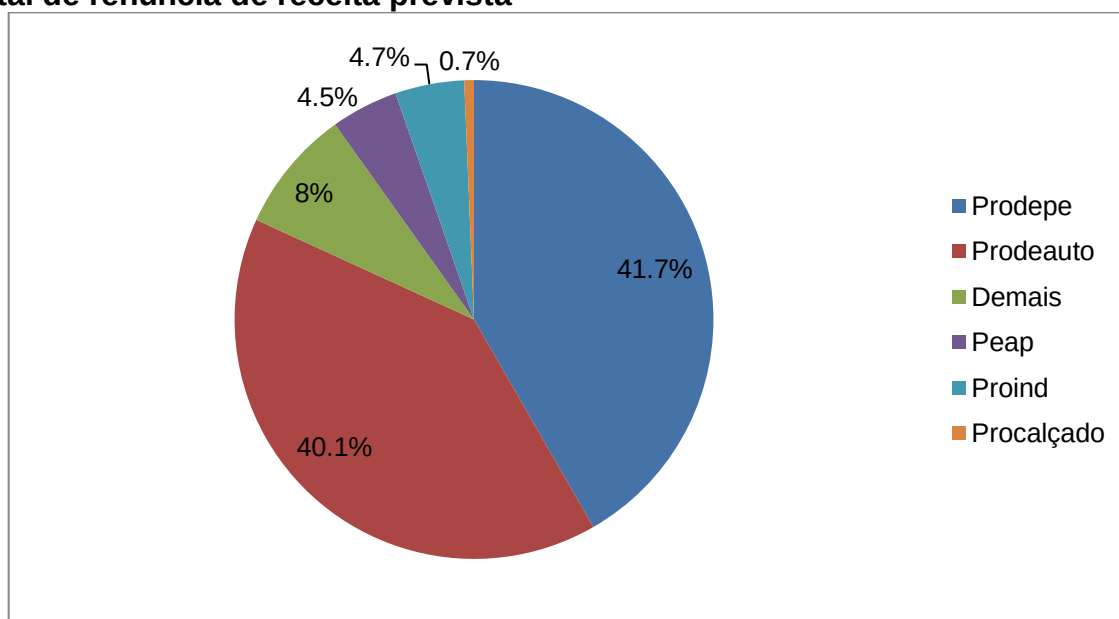
Como era de se esperar, o PLOA 2023 reproduz o demonstrativo 7 do Anexo de Metas Fiscais componente da LDO 2023.

Em relação aos programas de estímulo fiscal, é possível perceber que quase a totalidade dos benefícios são concedidos para dois programas, sendo 41,7% para o Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco (Prodepe), voltado



essencialmente para estímulo ao setor industrial e comercial atacadista, e 40,1% para o Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo do Estado de Pernambuco (Prodeauto).

Gráfico 12 – Participação dos diferentes tipos de incentivos fiscais no valor total de renúncia de receita prevista



Fonte: PLOA 2023.

Em termos percentuais, o Procalçado foi o programa que mais cresceu (2.566%), pois saiu de R\$ 1,14 milhão em 2022 para R\$ 30,47 milhões em 2023. Em termos absolutos, o Prodeauto foi o programa que mais recebeu incentivos, saindo de R\$ 885,43 milhões em 2022 para R\$ 1,87 bilhão em 2023, um aumento real de R\$ 983,64 milhões.

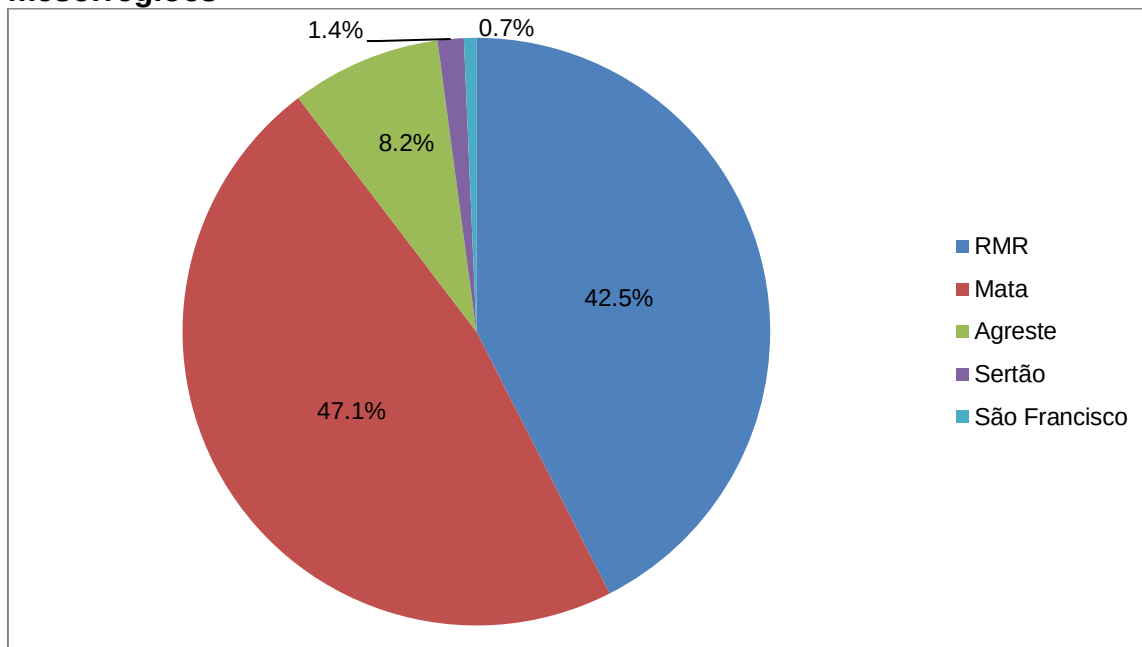
Por outro lado, o Prodepe, que possui incentivo estimado de R\$ 1,94 bilhão para 2023, foi o único programa que sofreu redução real e encolheu cerca de 2,1% em relação ao exercício atual.

Por fim, quanto à regionalização, é possível verificar que a mesorregião onde haverá maior volume de incentivos fiscais⁶ é a Região Mata, que deve alcançar R\$ 2,01 bilhões (47,1%):

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 13 – Participação dos diferentes tipos de incentivos fiscais nas mesorregiões



Fonte: PLOA 2023.

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 84,0% dos incentivos destinados a essa região são decorrentes do referido programa.



4 DESPESAS

4.1 Despesas de capital x despesas correntes (PLOA 2023)

Segundo a 9ª 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. 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 2023 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 2023. Segue tabela com essas informações:

Tabela 48 – Valores orçados das despesas de capital e correntes no PLOA 2023 (orçamento fiscal) (R\$ 1,00)

Categoria Econômica	Dotação	Percentual s/ Total
Despesas correntes	40.616.924.100	92,7%
Despesas de capital	3.137.503.200	7,2%
Reserva de contingência	50.000.000	0,1%
Total	43.804.427.300	100,0%

Fonte: PLOA 2023.



A tabela acima demonstra que a maior parte dos gastos públicos do Estado de Pernambuco previstos para 2023 está concentrada nas despesas correntes (92,7%). Somente 7,2% foram destinados às despesas de capital e 0,1% foi reservado para cobrir necessidades imprevistas.

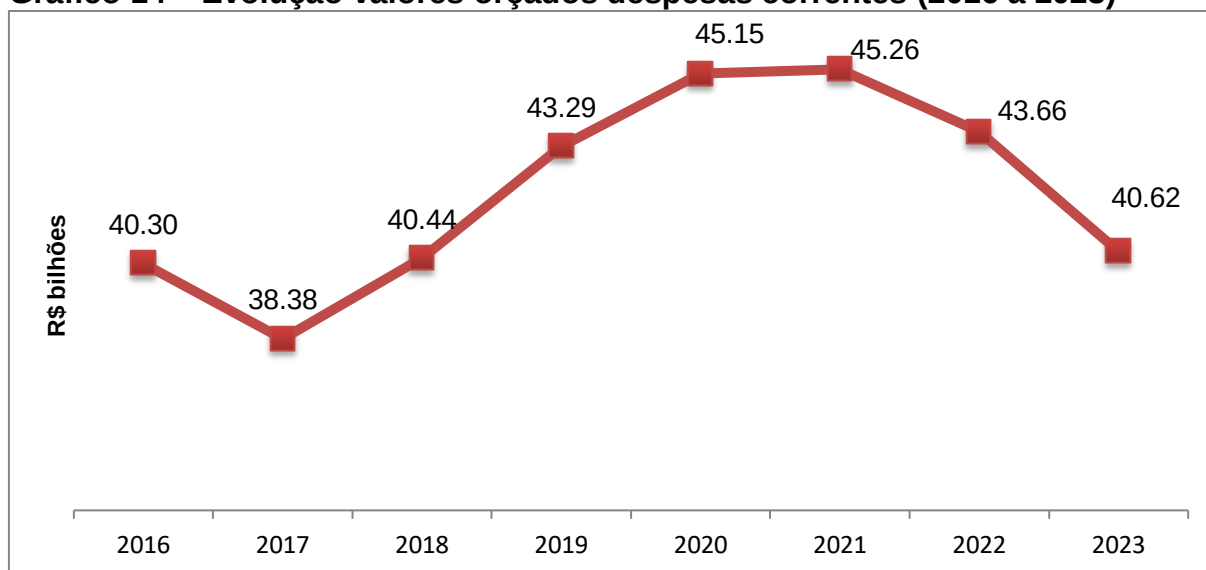
Efetuada essa primeira análise panorâmica, cumpre refletir acerca de cada uma das categorias econômicas e seu comportamento em série histórica e no presente PLOA.

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 2016 a 2023, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 14 – Evolução valores orçados despesas correntes (2016 a 2023)



Fontes: LOAs 2016 a 2022 e PLOA 2023.

*Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2022.



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

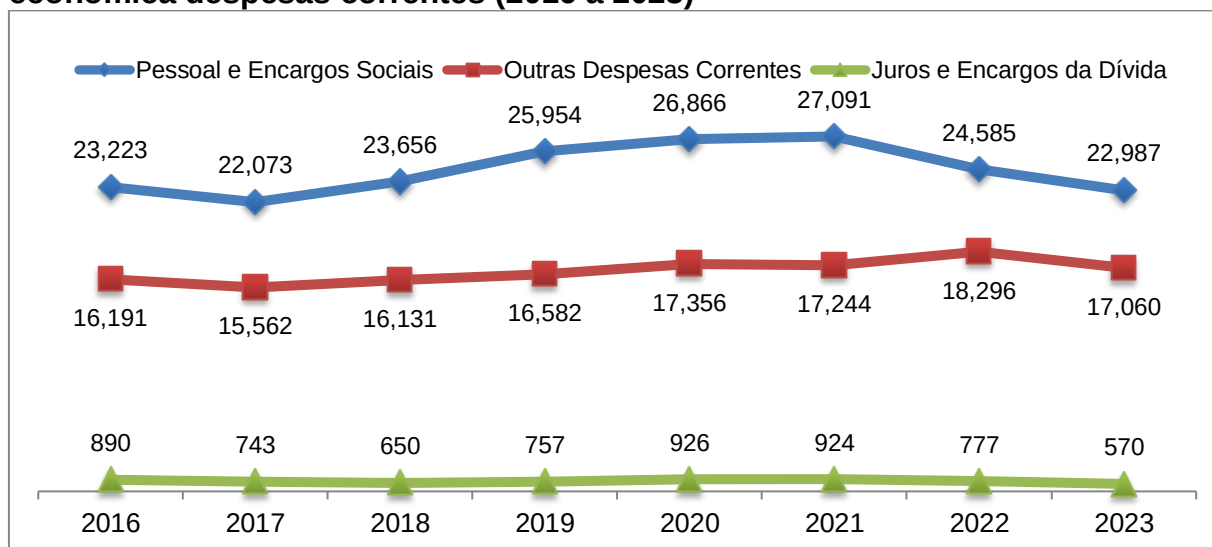
Os dados apresentados no gráfico acima exibem crescimento das despesas correntes orçadas entre 2018 e 2021. Contudo, o montante definido no PLOA 2023 sofreu, em termos reais, uma queda de 7,0% em relação a 2022. Essa diminuição pode ser explicada pela expectativa de queda da arrecadação de ICMS (15,0%), como destacado na seção 3 deste boletim.

Além disso, no PLOA 2023, houve a extinção das despesas intraorçamentárias para cobertura do déficit previdenciário. Esses dispêndios correspondiam ao valor que cada órgão do Estado transferia para o Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores (Funafin), nos casos de insuficiência de arrecadação para cobertura dos benefícios de aposentadorias e pensões. Na LOA 2022, o valor dessa dotação, atualizado pelo IPCA, equivalia a R\$ 2,5 bilhões.

Detalhando as informações relacionadas às despesas correntes, 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 2016 e 2023:

Gráfico 15 – Valores orçados dos grupos de natureza de despesa da categoria econômica despesas correntes (2016 a 2023)



Fontes: LOAS 2016 a 2002 e PLOA 2023.

*Dados atualizados pelo IPCA até agosto de 2022.



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

Inicialmente, verifica-se do gráfico acima que o grupo juros e encargos da dívida apresentou uma significativa queda com relação à LOA 2022, equivalente a 26,7%. Já as outras despesas correntes, que abarcam, por exemplo, os gastos com serviços terceirizados, energia elétrica e materiais de escritório, podem diminuir 6,8% 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 2023 registra uma dotação 9,6% maior que a daquele ano, 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 59 – Valores orçados e percentuais de alteração das despesas com pessoal e encargos sociais (2021 a 2023) (R\$ 1,00)

Grupo de natureza da despesa	2021		2022		2023	
	Valor	Cresc. (%)	Valor	Cresc. (%)	Valor	Cresc. (%)
Pessoal e encargos sociais	27.090.723.120	0,9%	24.584.934.864	-9,2%	22.987.205.900	-6,5%

Fontes: LOAs 2021 e 2022 e PLOA 2023.

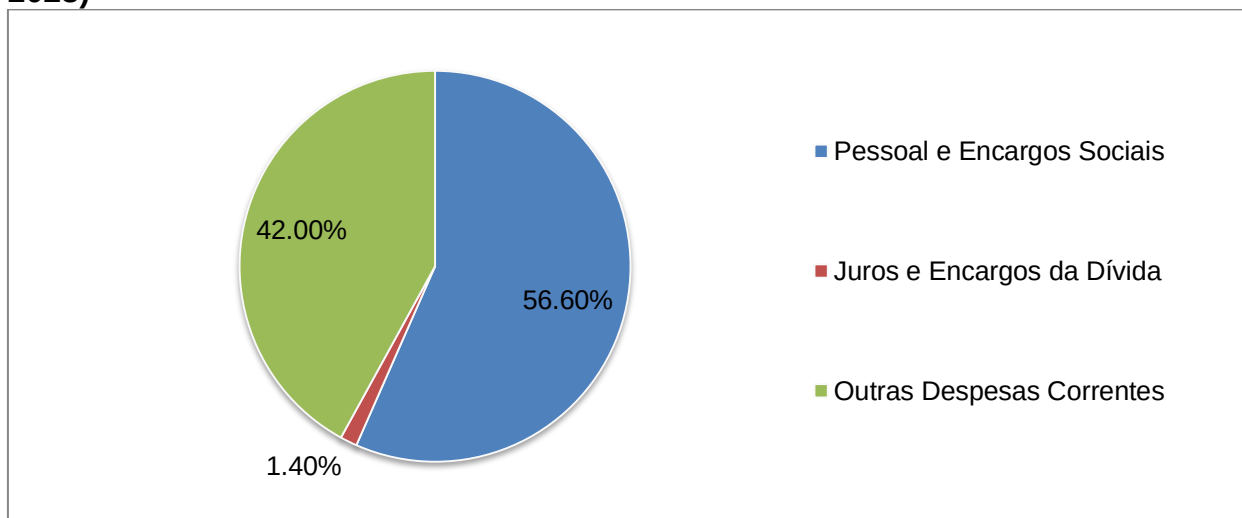
Os percentuais encontrados acima demonstram que, de acordo com o PLOA 2023, haverá uma queda de 6,5% na dotação de gastos com pessoal em 2023, se comparada ao exercício anterior. Contudo, cumpre destacar novamente a extinção das despesas com cobertura do déficit previdenciário, que equivaliam a R\$ 2,5 bilhões na LOA 2022. Desconsiderando esse gasto em 2022, haveria crescimento de 4,1% na dotação total de pessoal de 2023.

Adicionalmente, vale registrar que, no 2º quadrimestre do ano corrente, o Poder Executivo comprometeu apenas 39,59% da receita corrente líquida com a despesa total com pessoal, percentual que fica abaixo do limite de alerta definido na LRF (44,10%).



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 2023:

Gráfico 16 – Repartição da despesa (Grupos de natureza de despesa – PLOA 2023)



Fonte: PLOA 2023.

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



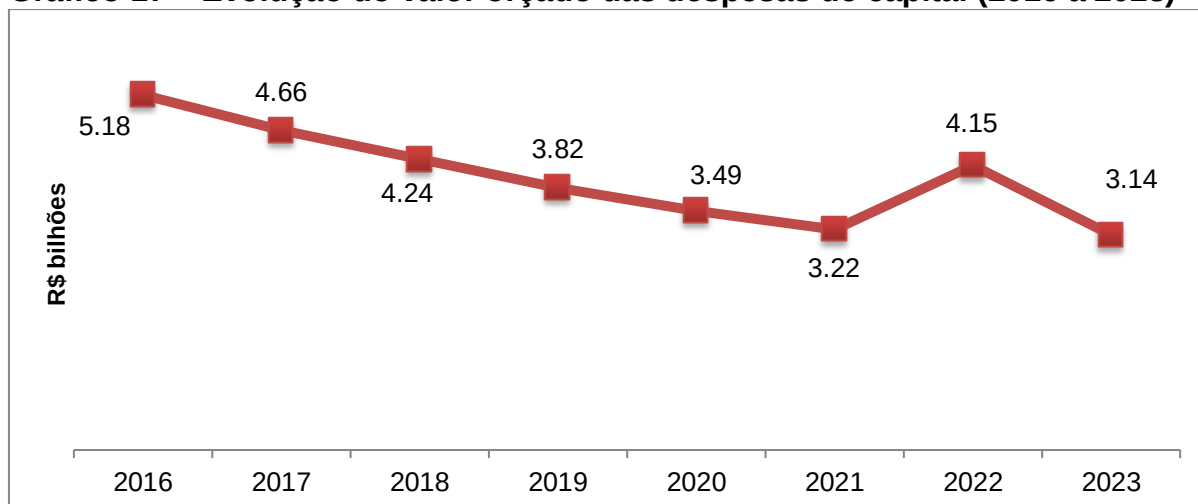
constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo.

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 2016 a 2022, bem como no PLOA 2023, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 17 – Evolução do valor orçado das despesas de capital (2016 a 2023)



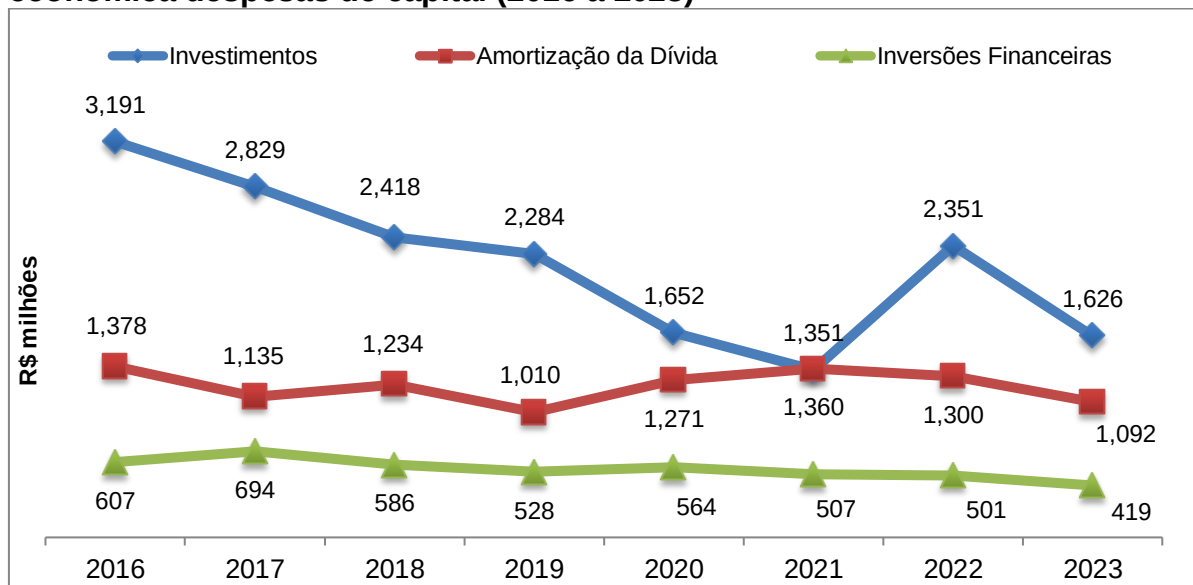
Fontes: LOAs 2016 a 2022 e PLOA 2023.

O gráfico evidencia que, no PLOA 2023, houve uma redução no percentual de despesas de capital na ordem de 24,4% em comparação com a LOA 2022. Ressalte-se que, com exceção de 2022, 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 2023 ainda é 39,4% menor do que o orçado pela LOA 2016, o maior do período estudado.

Dando continuidade à análise das despesas de capital, cabe observar os valores orçados para os grupos de natureza das despesas de capital:



Gráfico 18 – Valores orçados dos grupos de natureza de despesa da categoria econômica despesas de capital (2016 a 2023)



Fontes: LOAs 2016 a 2022 e PLOA 2023.

Do gráfico acima, no que tange ao grupo de despesa investimentos, extrai-se que o PLOA 2023 apresenta uma queda de 30,8% com relação ao projeto de 2022. Vale destacar que os decréscimos nesse grupo vinham se acumulando sucessivamente, desde 2016 até 2021.

No PLOA 2022, considerando a previsão do aumento de arrecadação de operações de crédito que poderia ocorrer, houve acréscimo de 74,1% nos gastos dessa natureza (comparando-se com 2021).

Ademais, em todos os exercícios observados, a dotação de investimentos foi menor que valor orçado para 2016. No PLOA 2023, o montante previsto pelo Poder Executivo corresponde a apenas 51,0% do total daquele ano.

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.



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

Quanto às despesas com amortização da dívida, o gráfico indica um decréscimo real de 16,0% para 2023. Sobre esse tema, a tabela adiante detalha o endividamento estadual nos três anos anteriores:

Tabela 20 – Valores da dívida do estado de Pernambuco (2019 a 2021) (R\$ 1,00)

Dívida	2019	2020	2021
Dívida interna	8.828.426.802	8.450.220.895	7.733.931.860
Dívida externa	9.276.599.328	11.043.911.063	10.052.458.738
Total	18.105.026.130	19.494.131.958	17.786.390.598

Fonte: Balanço Geral 2019 a 2021.

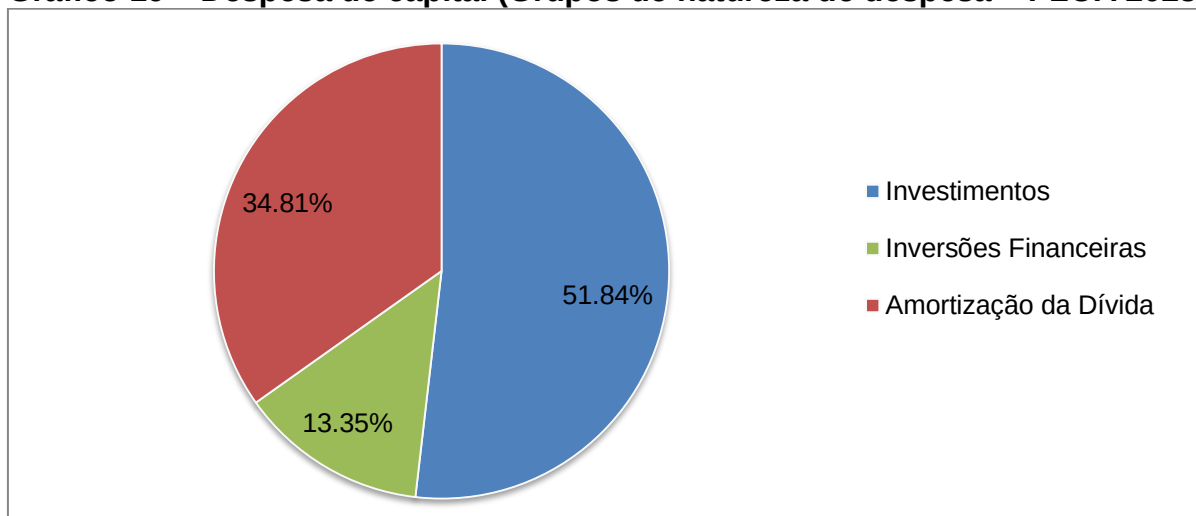
A tabela acima demonstra que o saldo da dívida externa foi o único a crescer em 2020, mas acabou sendo reduzido em 2021. Contudo, o valor da dívida externa continua maior que o de 2019. Em parte, esse aumento pode ser explicado pela desvalorização do real frente ao dólar. Já as quedas no saldo da dívida 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 2023 apresenta uma queda de 16,4% com relação à LOA 2022.

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 2023:



Gráfico 19 – Despesa de capital (Grupos de natureza de despesa – PLOA 2023)

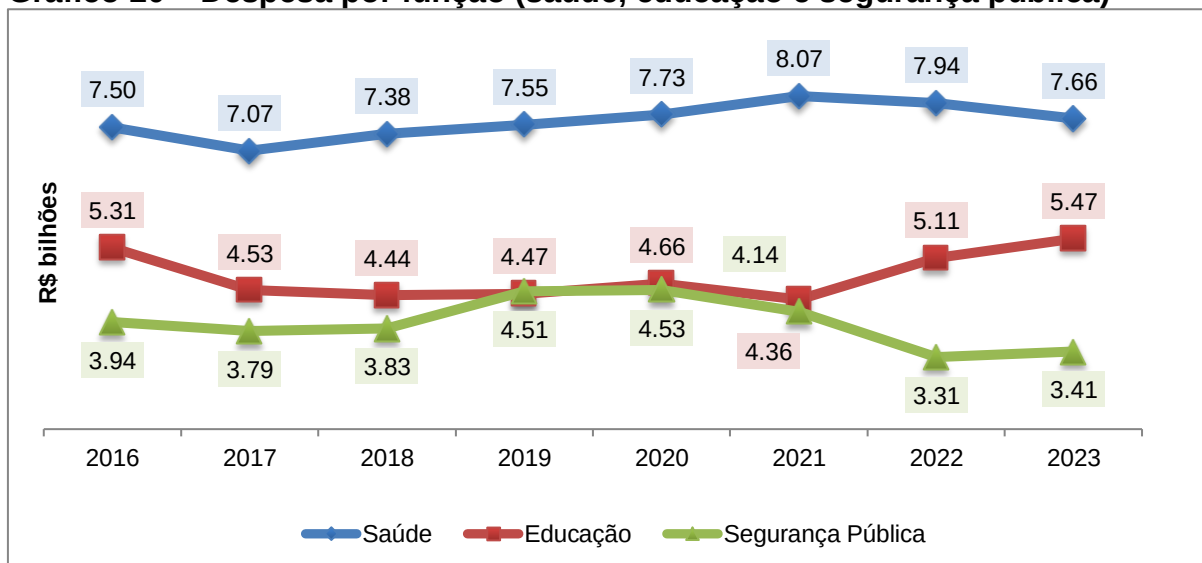


Fonte: PLOA 2023.

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 2016 a 2023:

Gráfico 20 – Despesa por função (saúde, educação e segurança pública)



Fontes: LOAs 2016 a 2022 e PLOA 2023.

Inicia-se a análise pela função saúde, em que se observa um decréscimo de 3,5% em relação à LOA 2022. Cabe mencionar que, entre 2020 e 2021, houve um



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

aumento expressivo de gastos nessa função, em decorrência das despesas atribuídas ao combate à Covid-19.

Já a educação apresenta, no PLOA 2023, um aumento de 6,9% em relação ao valor orçado para 2022. O crescimento estimado para 2022 e para 2023 pode ser explicado pelo aumento do piso salarial nacional para os profissionais do magistério da educação básica e pelo aumento gradativo da participação da União no Fundeb, promovido pela Emenda Constitucional nº 108/2020.

No que tange à função segurança pública, o montante consignado no PLOA 2023 apresenta um crescimento de apenas 3,1%, quando comparado ao de 2022. Vale destacar o crescimento real do 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 2023 (LDO 2023).

O art. 18 da LDO 2023 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, observadas as disposições do § 2º do art. 9º da Lei Complementar Federal nº 101, de 200, 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:



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

Tabela 21 – Despesas Obrigatórias do Grupo Outras Despesas Correntes – PLOA 2023 (R\$ 1,00)

Elemento	Dotação PLOA 2023
Auxílio-alimentação	358.659.800
Auxílio-transporte	142.680.100
Auxílio-fardamento	17.120.200
Distribuição constitucional ou legal de receitas	5.848.217.800
Indenizações e restituições	384.756.500
Despesas de exercícios anteriores	26.753.100
Depósitos compulsórios	33.452.200
Obrigações tributárias e contributivas	322.235.300
Outros benefícios assistenciais e previdenciários do servidor e do militar	220.278.700
Compensações ao RGPS	11.083.800
Pensões especiais	38.386.500
Despesas decorrentes de contrato de Parceria Público-Privada - PPP, exceto subvenções econômicas, aporte e fundo garantidor	55.210.100
Sentenças judiciais	159.644.500
Total	7.618.478.600,00

Fonte: Relatório de Detalhamento da Despesa por Elemento, emitido no e-fisco em 10/10/2022.

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 22 – Despesas Obrigatórias Fixadas no PLOA 2023 (R\$ 1,00)

Classificação	Dotação PLOA 2023
Pessoal e Encargos Sociais	22.987.205.900
Juros e Encargos da Dívida	569.614.800
Amortização de Dívidas	1.092.260.300
Reserva para Emendas Parlamentares	156.716.700
Outras Despesas Obrigatórias ⁷	7.618.478.600
Total	32.424.276.300

Fontes: PLOA 2023 e Relatório de Detalhamento da Despesa por Elemento, emitido no e-fisco em 10/10/2022.

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

⁷ Valor encontrado na tabela 20.



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

Tabela 63 – Despesas Discricionárias Fixadas no PLOA 2023

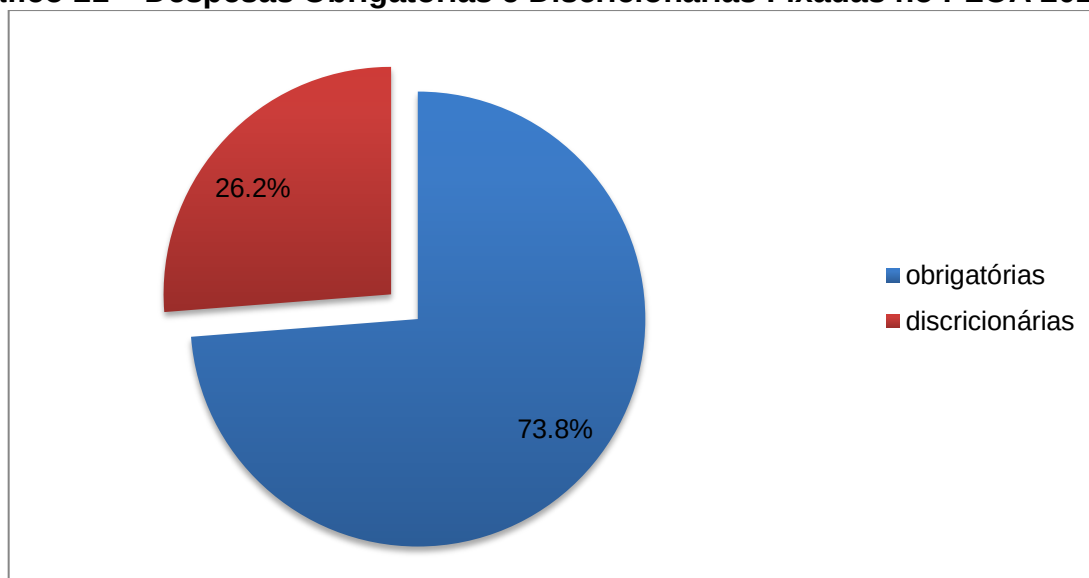
(R\$ 1,00)

Grupo de Despesas	Dotação (PLOA 2023)
Investimentos	1.626.358.600
Inversões Financeiras	418.884.300
Outras Despesas Discricionárias	9.441.624.800
Reserva de Contingência	50.000.000
Total	11.536.867.700

Fontes: PLOA 2023 e Relatório de Detalhamento da Despesa por Elemento, emitido no e-Fisco em 10/10/2022.

Dessa forma, foi proposto um total de 73,8% de despesas obrigatórias no PLOA 2023, em detrimento de 26,2% relativo à considerada discricionária para efeitos deste trabalho, como demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 21 – Despesas Obrigatórias e Discricionárias Fixadas no PLOA 2023



Fontes: PLOA 2023 e Relatório de Detalhamento da Despesa por Elemento, emitido no e-fisco em 10/10/2022.