

ANEXO DE RISCOS FISCAIS

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – 2014 (Art. 4º, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 2000)

1. INTRODUÇÃO

Uma gestão fiscal responsável pressupõe ações planejadas e transparentes na execução da receita e despesa pública, prevenindo riscos e corrigindo desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Desta forma, em cumprimento ao estabelecido no art. 4º, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, elabora-se o Anexo de Riscos Fiscais, contendo a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos fiscais capazes de afetar as contas públicas, os quais deverão ser observados no processo de elaboração da proposta orçamentária. Além disso, são apresentadas as informações acerca das providências a serem adotadas, caso se concretizem os riscos mencionados neste anexo.

Assim, são levadas a efeito possibilidades de dispêndios compulsórios ao Governo, originários de situações decorrentes de ações específicas, estabelecidas por lei, decisões ou acordos, que, uma vez devidos, o Estado prontamente deve atender.

Basicamente, são apresentadas duas situações de riscos: os riscos orçamentários e os de dívida pública, sejam eles decorrentes de empréstimos ou financiamentos, de frustração na arrecadação de receita ou de passivos contingentes.

2. DOS RISCOS ORÇAMENTÁRIOS

Diz respeito à possibilidade de as estimativas de arrecadação de receitas e de realização de despesas na Lei Orçamentária Anual não se confirmarem durante o exercício financeiro, conforme planejado na elaboração da proposta da Lei Orçamentária.

O reflexo desse desvio ocorre, no caso da receita, em função de alguns fatores econômicos influenciarem negativamente o comportamento da arrecadação, podendo, dessa forma, comprometer a realização das despesas autorizadas na Lei Orçamentária, sobretudo os investimentos e a ampliação de políticas públicas de caráter continuado. No caso da despesa, o risco pode decorrer de variações nos valores pré-estabelecidos, em função de modificações urgentes e imprescindíveis ou que tenham sua execução imposta, sem a devida contrapartida prévia. Como exemplos, podem-se citar o aumento do teto do funcionalismo público ou uma despesa maior do que a prevista com benefícios sociais.

De toda sorte, essas mudanças de comportamento suscitam a necessidade de se efetuarem reprogramações orçamentárias, assim como promover limitações de empenho e de movimentação financeira diferente das já planejadas.

2.1 AVALIAÇÃO DOS RISCOS RELATIVOS À RECEITA TRIBUTÁRIA

Trata-se de uma análise de sensibilidade da previsão da receita tributária às variações dos parâmetros estimados e utilizados na previsão, tais como atividade econômica (PIB), nível de preços (INPC) e legislação tributária. Assim, serão mensurados os impactos na previsão da arrecadação ao longo do triênio 2014-2016 diante de desvios das estimativas para os parâmetros.

O Distrito Federal possui a característica peculiar de arrecadar impostos das esferas estadual e municipal. Do ponto de vista da esfera estadual, as receitas do ICMS e do IPVA são as mais expressivas, enquanto na esfera municipal, as do ISS e do IPTU despontam. A arrecadação dos quatro impostos representou 72% do total da arrecadação de origem tributária do Distrito Federal em 2012. Dessa forma, é válido abordar os impactos na receita prevista para o PLDO/2014 caso sejam observados no triênio 2014-2016 valores diferentes dos considerados para os parâmetros utilizados na previsão das receitas do ICMS, ISS, IPVA e IPTU.

O ICMS representa a maior fonte de arrecadação, participando no Distrito Federal em 52% do total da receita tributária em 2012, sendo que o setor de serviços é o de maior relevância na economia distrital, representando mais de 90% do total da economia. Dessa forma, destaca-se a arrecadação do ICMS proveniente do segmento comércio, que está fortemente atrelada ao PIB.

De maneira análoga ao ICMS, o ISS que também participa de forma relevante na arrecadação distrital, tem como fatores geradores atividades provenientes do setor de serviços, sendo destaque os segmentos da administração pública e intermediação financeira, que guardam também uma relação com o nível de atividade econômica.

Assim sendo, as previsões do ICMS e do ISS contidas no PLDO 2014 utilizam como variável explicativa o PIB Brasil, cuja estimativa de crescimento real foi obtida na Pesquisa Focus do Banco Central do Brasil em 22/03/2013.

Os quadros a seguir apresentam as variações nas receitas previstas para o ICMS e para o ISS, decorrentes de variações positivas e negativas de 1 ponto percentual da estimativa de crescimento real para o PIB Brasil em 2014, de 3,55%.

Variações na Receita do ICMS X Variações no PIB

	2014	2015	2016
+1% no PIB 2014	+2,30%	+3,32%	+4,44%
Expectativa PIB(*)	3,55%	3,69%	3,73%
-1% no PIB 2014	-2,28%	-3,26%	-4,32%

(*)Pesquisa Focus do BACEN em 22/03/2013.

Variações na Receita do ISS X Variações no PIB

	2014	2015	2016
+1% no PIB 2013	+1,74%	+2,64%	+3,57%
Expectativa PIB(*)	3,55%	3,69%	3,73%
-1% no PIB 2013	-1,72%	-2,59%	-3,47%

(*)Pesquisa Focus do BACEN em 22/03/2013.

Ainda com relação à receita prevista para o ICMS, pode ser levado em consideração o impacto da aprovação de Resolução do Senado Federal que estabeleça a redução de alíquotas interestaduais do ICMS, contida no art. 8º, § 3º, incisos I e II, da MP 599/2012. Neste caso, conforme Nota Técnica nº 01/2013 – COPAF/SUREC, haveria ganho de receita do ICMS conforme quadro abaixo:

Variações na Receita do ICMS decorrente da alteração de alíquotas interestaduais previstas na MP 599/2012

Cenário	2014	2015	2016
Variação das alíquotas interestaduais (*)	+2,30%	+3,32%	+4,44%

(*) MP 599/2012, Art. 8º, § 3º, incs. I e II.

Com base ainda na MP 599/2012, que instituiu Fundo de Desenvolvimento Regional – FDR, em seu art. 9º, seriam ainda alocados recursos ao DF, calculados pela Comissão Técnica Permanente do Conselho Nacional de Política Fazendária - COTEPE/CONFAZ e ratificados pela Nota Técnica nº 01/2013 – COPAF/SUREC, apresentados na tabela abaixo.

Variações no Total da Receita de Origem Tributária decorrente da implementação do Fundo de Desenvolvimento Regional

Cenário	2014	2015	2016
FDR(*)	0,28%	0,51%	0,71%

(*)MP 599/2012, art. 13, Anexo I, e art. 20, Anexo III.

No que tange aos impostos diretos, foi feita a análise de sensibilidade da arrecadação à variação do INPC/IBGE. Os quadros abaixo apresentam as variações nas receitas previstas para o IPVA e para o IPTU, decorrentes de variações positivas e negativas de 1 (um) ponto percentual da estimativa do INPC/IBGE para o triênio 2014 a 2016.

Variações na Receita do IPVA x Variações no INPC/IBGE

Cenário	2014	2015	2016
+1% no INPC Acumulado 2014-16	+1,10%	+2,16%	+3,25%
Expectativa INPC Acumulado 2014-16 (*)	4,94%	5,11%	5,03%
-1% no INPC Acumulado 2014-16	-1,10%	-2,14%	-3,19%

(*)Pesquisa Focus do BACEN em 22/03/2013.

Variações na Receita do IPTU x Variações no INPC/IBGE

Cenário	2014	2015	2016
+1% no INPC Acumulado 2014-16	-0,99%	-1,97%	-2,93%
Expectativa INPC Acumulado 2014-16 (*)	4,94%	5,11%	5,03%
-1% no INPC Acumulado 2014-16	-0,99%	-1,97%	-2,93%

(*)Pesquisa Focus do BACEN em 22/03/2013.

DOS RISCOS DECORRENTES DA DÍVIDA PÚBLICA

Esses riscos referem-se a possíveis ocorrências externas à administração, que, quando efetivadas, resultam em aumento do serviço da dívida pública do ano em referência, comprometendo, sobremaneira, as demais programações orçamentárias.

O risco relacionado à gestão da dívida contratual decorre do impacto de eventuais variações de taxas de juros, de câmbio e de inflação sobre os títulos vincendos, bem como das mudanças de necessidades não previstas, as quais terão reflexo na programação orçamentária e financeira com o aumento da demanda de recursos necessários ao custeio das novas obrigações, em determinado período, gerando efeito sobre os títulos, sobretudo nos casos cujo prazo de vencimento se estenda além do exercício fiscal planejado.

Nesse sentido, é tempestivo apresentar a seguir o comportamento da situação de endividamento do Distrito Federal, considerando os limites estabelecidos pelas Resoluções do Senado Federal de nºs 40 e 43 de 2001, cujo limite máximo do nível de endividamento para o Distrito Federal é de 200% da RCL.

DA SITUAÇÃO DO ENVIDAMENTO DO DISTRITO FEDERAL

Em relação aos níveis de endividamento, o Distrito Federal aufere uma situação orçamentária e financeira bastante confortável, segundo as limitações estabelecidas nas Resoluções do Senado Federal e o comportamento das receitas e despesas primárias. Parâmetros estes que permitem comprometer o nível de endividamento em até duas vezes o valor da Receita Corrente Líquida do Distrito Federal, cuja estimativa para o exercício de 2014 alcança R\$ 16.627.172.184,58. Significa dizer que o Distrito Federal poderá assumir um estoque da dívida de até R\$ 33.254.344.369,16.

Convém esclarecer que o estoque da dívida é a soma dos comprometimentos trazidos a preços do exercício em referência. Não significa, portanto, que o Estado tenha que honrar compromissos dessa magnitude num só período orçamentário, e, sim, amortizá-los na medida pactuada e à luz da disponibilidade de caixa.

Para ilustrar esse entendimento, apresenta-se, a seguir, o comportamento dos fluxos de receita e despesa, constante do Balanço Orçamentário do Distrito Federal, relacionando a execução fiscal nos três exercícios pretéritos e demonstrando, ainda, um resultado, em 2012, negativo que, no entanto, coberto com recursos oriundos de superávit financeiro apurado no balanço do exercício anterior, resultando, com isso, um montante real de R\$ 672.124.618,00. Vale destacar

nos quadros a seguir o comportamento da execução orçamentária e financeira, em especial o nível de comprometimento da dívida em relação à receita corrente líquida.

BALANÇOS ORÇAMENTÁRIOS

Em R\$ 1,00

2010		2011		2012	
Receita Prevista	Realizada	Prevista	Realizada	Prevista	Realizada
14.391.011.441	12.544.313.476	16.666.035.944	13.859.350.986	18.145.328.896	15.699.469.122
Dotação Autorizada	Realizada	Autorizada	Realizada	Autorizada	Realizada
15.337.855.761	12.272.738.583	18.059.817.269	13.808.066.434	19.668.345.204	15.817.455.964
Saldo	271.574.893		51.284.552		-117.986.842
Resultado Financeiro	612.156.508		665.461.755		790.111.460
Resultado Real	883.731.402		716.746.306		672.124.618

Fonte: Balanço Orçamentário. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Até dezembro dos Exercícios.

RESULTADO PRIMÁRIO

	2010	2011	2012
Receita Primária	11.922.241.868	13.358.920.058	15.083.907.266
Despesa Primária	11.886.622.102	13.347.126.766	15.398.025.905
Resultado Primário	35.619.766	11.793.292	-314.118.639
Superávit Financeiro	604.256.541	657.654.424	775.656.508
	639.876.307	669.447.716	461.537.869
Resultado Real			

Fonte: Balanço Orçamentário. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Até dezembro dos Exercícios.

A projeção da dívida consolidada já comporta as possíveis contratações de operações de crédito para o quadriênio 2013-2016 e inclui, também, os precatórios judiciais posteriores a 05/05/2000.

DÍVIDA PÚBLICA

	2014	2015	2016
Dívida Consolidada	6.102.950.055	7.104.061.157	7.763.887.089
Dívida Consolidada Líquida	3.779.190.702	4.642.641.912	5.179.396.881
RCL	16.638.606.199	18.469.543.285	20.070.719.043
Relação DC/RCL	36,68%	38,46%	38,68%
Relação DCL/RCL	22,71%	25,14%	25,80%
Relação Dívida/RCL Definida pelo Senado Federal (máximo)	200,00%	200,00%	200,00%

Fonte: Meta Fiscal – Resultado Nominal. Secretaria de Estado de Fazenda. * Valores Constantes

Nota: Foram utilizados parâmetros para projeção do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do DF fornecidos pela COREM/STN/Ministério da Fazenda

DOS PASSIVOS CONTINGENTES

Outro item da dívida diz respeito aos passivos contingentes, que basicamente referem-se às obrigações causadas por eventos que podem vir a acontecer. A probabilidade de ocorrência e a sua magnitude dependem de condições exógenas, difíceis de serem previstas.

Existem inúmeras situações que podem ser caracterizadas como riscos contingentes, quais sejam: possibilidade de perda em ações contra o Estado, obrigação de honrar garantia concedida; indenização por cancelamento de contrato; pagamento de passivos trabalhistas; realização de despesas por conta de decisões judiciais; mudanças na legislação que possam representar aumentos imprevisíveis na despesa, etc.

Quanto aos Precatórios Judiciais, com a instituição do regime especial de pagamento de precatórios, por meio da Emenda Constitucional nº 62/2009, o Distrito Federal optou, através do Decreto nº 31.398, pela liquidação de precatórios judiciais com o aporte de recursos anuais correspondentes a 1,5% da receita corrente líquida, cujo desembolso está sendo efetuado à razão de 1/12 por mês. Embora essa Emenda tenha sofrido Ação Direta de Inconstitucionalidade (4357 e 4425), determinando que os precatórios deverão ser pagos integralmente, o Supremo Tribunal Federal autorizou que os pagamentos continuem de forma parcelada, mas a regra só vale para as dívidas que já vinham sendo pagas. Novos precatórios terão que ser quitados de forma integral.

Quanto às informações sobre as previsões de pagamento para o triênio 2014/2016, cabe ressaltar que a Secretaria de Fazenda do Distrito Federal repassa mensalmente ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal, 1/12 (um doze avos) do valor correspondente a 1,5% (um e meio por cento) da receita corrente líquida apurada no segundo mês anterior ao mês do depósito, que em 2012, chegou ao valor total de R\$ 213.704.081,57 (duzentos e treze milhões, setecentos e quatro mil, oitenta e um reais, cinquenta e sete centavos). Nesse contexto, vislumbra-se uma situação confortável do DF em relação à quitação de seus precatórios, frisando, contudo, que já estão sendo tomadas as medidas necessárias para atender as novas determinações do Supremo Tribunal Federal.

Os principais riscos fiscais enfrentados pelo Distrito Federal são relacionados ao entendimento que a União vem envidando esforços no sentido de avocar os recursos da retenção do Imposto de Renda e das Contribuições dos Servidores das áreas de saúde, educação, Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar, cuja folha de pagamentos é custeada pelo Fundo Constitucional do DF:

1. A União questiona, desde 2003, a retenção pelo Distrito Federal do imposto de renda descontado na folha dos servidores dos órgãos acima citados. O

assunto aguarda pronunciamento do Tribunal de Contas da União sobre a matéria. Esta questão, se resolvida em definitivo desfavoravelmente ao Distrito Federal, implica uma perda de receita da ordem de R\$ 452 milhões ao ano.

2. A União questiona também o recolhimento ao Tesouro do DF das contribuições previdenciárias e a respectiva cota patronal desses servidores. Esta questão, assim como a primeira listada, está sendo julgada no Tribunal de Contas da União. A perda do litígio, se ocorrer, impactará a receita anual com contribuições em cerca de R\$ 302 milhões, piorando as projeções atuariais do Instituto de Previdência do Distrito Federal – IPREV.

MEDIDAS A SEREM ADOTADAS CASO SE CONCRETIZEM OS RISCOS LISTADOS

Embora a situação financeira do Distrito Federal apresente-se confortável no cumprimento dos limites e determinações constitucionais e legais, se ainda houver a necessidade de solução no curto prazo, nos casos de frustração de receitas tributárias ou da obrigatoriedade de liquidação dos passivos mencionados, este Governo poderá, à luz das possibilidades, promover a reprogramação financeira dos recursos, contingenciando dotações orçamentárias, sobretudo, as relacionadas às despesas de investimentos, bem como se utilizar dos recursos da reserva de contingência, na forma disposta nesta Lei, e não concretizar as concessões de aumentos de pessoal programados, além de promover as devidas alienações de seus ativos, observado o disposto no art. 9º e 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, os valores a serem ressarcidos deverão ser objeto de negociação com vistas ao seu parcelamento, de modo a atenuar seus efeitos no exercício.