

ANEXO DE RISCOS FISCAIS

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – 2013
(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 da receita, 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, pode-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 movimentação financeira diferente das já planejadas.

2.1 AVALIAÇÃO DOS RISCOS CONCERNENTES 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 2013-2015 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 89% do total da arrecadação de origem tributária do Distrito Federal em 2011. Dessa forma, é válido abordar os impactos na receita prevista para a LDO/2013 caso sejam observados no triênio 2013-2015 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 52,1% do total da receita tributária em 2011, 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 na LDO 2013 utilizam como variável explicativa o PIB Brasil, cuja estimativa de crescimento real foi obtida na Pesquisa Focus do Banco Central do Brasil em 13/04/2012.

Os quadros abaixo 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 2013, de 4,36%.

Variações na Receita do ICMS X Variações no PIB

	2013	2014	2015
+1% no PIB 2013	+0,90%	+0,98%	+0,98%
Expectativa PIB(*)	4,36%	4,32%	4,35%
-1% no PIB 2013	-0,90%	-0,98%	-0,98%

(*)Pesquisa Focus do BACEN em 13/04/2012.

Variações na Receita do ISS X Variações no PIB

	2013	2014	2015
+1% no PIB 2013	+0,91%	+0,99%	+0,98%
Expectativa PIB(*)	4,36%	4,32%	4,35%
-1% no PIB 2013	-0,91%	-0,99%	-0,98%

(*)Pesquisa Focus do BACEN em 13/04/2012.

Ainda com relação à receita prevista para o ICMS, diante da publicação da Lei nº 4.808 de 09/04/2012, que concede às empresas do comércio atacadista optantes do programa Proatacadista a alíquota de 7% sobre as vendas dentro do Distrito Federal, dois cenários de impacto podem ser explorados.

Um, no qual todos os contribuintes enquadrados anteriormente no regime especial de tributação para o comércio atacadista permanecem no Distrito Federal e optam pelo novo programa. Nesse caso, assumindo ainda que tais contribuintes mantenham o nível de suas vendas interestaduais, poderia ocorrer ganho de R\$ 190 milhões na arrecadação em 2013, ou 3% da receita estimada do ICMS.

Outro cenário, com a permanência no Distrito Federal apenas dos contribuintes cujas vendas internas representam mais do que 40% do total das vendas. Nessa hipótese, mesmo considerando a manutenção do nível das vendas interestaduais pelos que permanecem no DF e optam pelo programa, admitindo margem de valor agregado pelas empresas de 20%, haveria perda de R\$ 134 milhões na arrecadação em 2013, ou 2% da receita estimada do ICMS.

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 ponto percentual da estimativa do INPC/IBGE para o triênio 2013 a 2015.

Variações na Receita do IPVA x Variações no INPC/IBGE

Cenário	2013	2014	2015
+1% no INPC Acumulado 2013-15	0,97%	0,93%	0,89%
Expectativa INPC Acumulado 2013-15(*)	5,05%	10,27%	15,52%
-1% no INPC Acumulado 2013-15	0,97%	0,93%	0,89%

(*)Pesquisa Focus do BACEN em 13/04/2012.

Variações na Receita do IPTU x Variações no INPC/IBGE

Cenário	2013	2014	2015
+1% no INPC Acumulado 2013-15	1,04%	0,99%	0,94%
Expectativa INPC Acumulado 2013-15(*)	5,05%	10,27%	15,52%
-1% no INPC Acumulado 2013-15	-1,04%	-0,99%	-0,94%

(*)Pesquisa Focus do BACEN em 13/04/2012.

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 vencidos, 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 orçamentário, gerando efeito sobre os títulos, cujo prazo de vencimento se estende 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% RCL.

DA SITUAÇÃO DO ENDIVIDAMENTO DO DISTRITO FEDERAL

Em relação aos níveis de endividamento, o Distrito Federal auferiu 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, cujo valor estimado para o exercício de 2013 alcança R\$ 16.193.523.174,82. Significa dizer que o Distrito Federal poderá assumir um estoque da dívida de até R\$ 32.387.046.349,64.

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-la na medida pactuada.

Para ilustrar esse entendimento, apresenta-se, a seguir, o comportamento dos fluxos de receita e despesa, verificado no Balanço Orçamentário do Distrito Federal, relacionando a execução fiscal nos três exercícios pretéritos e demonstrando, ainda, um resultado, a princípio, negativo ao tempo em que é coberto com recursos oriundos de superávit financeiro apurado no balanço do exercício anterior, resultando, com isso, um montante real de R\$ 541.370.480,00. 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

2009		2010		2011	
Receita Prevista	Realizada	Prevista	Realizada	Prevista	Realizada
13.441.447.603	11.459.024.855	14.391.011.441	12.544.313.477	16.118.111.920	13.859.350.986
Fixada	Realizada	Fixada	Realizada	Fixada	Realizada
14.502.479.366	11.704.310.845	15.337.855.761	12.272.738.583	18.059.817.269	13.808.066.434

Saldo	- 245.285.990		271.574.894		51.284.552
Superávit Financeiro	786.656.471		612.156.508		665.461.755
Resultado Real	541.370.480		883.731.402		716.746.306

Fonte: Balanço Orçamentário dos Exercícios. Sítio Tesouro

RESULTADO PRIMÁRIO

	2009	2010	2011
Receita Primária	10.921.787.064	11.922.241.868	13.358.920.058
Despesa Primária	11.336.799.338	11.886.622.102	13.347.126.766
Resultado Primário	- 415.012.273	35.619.766	11.793.292
Superávit Financeiro	766.303.977	604.256.541	657.654.424
Resultado Real	351.291.703	639.876.307	669.447.716

Fonte: Balanço Orçamentário dos Exercícios

DÍVIDA PÚBLICA

	2009	2010	2011
Dívida Consolidada	3.371.574.770	4.043.685.745	4.234.211.615
Dívida Consolidada Líquida	1.777.577.680	2.081.760.992	2.046.859.128
RCL	10.254.998.540		
Relação DC/RCL	32,88%	35,21	26,15
Relação DCL/RCL	17,33%	18,13	12,64
Relação Dívida/RCL Definida pelo Senado Federal (máximo)	200,00%	200,00%	200,00%

Fonte: Balanço Orçamentário dos Exercícios

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. Neste contexto, não se vislumbra a hipótese de riscos fiscais decorrentes de precatórios, enquanto durar o regime especial (2024).

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 Contribuições dos Servidores das áreas de educação (Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar):

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\$ 400 milhões ao ano, bem como um ressarcimento do imposto retido desde o início do litígio, o que comprometeria as finanças do Distrito Federal em cerca de R\$ 2 bilhões.
2. A União, através da CGU, demanda também o ressarcimento ao Fundo Constitucional do Distrito Federal de R\$ 43 milhões referentes aos vencimentos pagos pelo FCDF à Carreira de Atividades Complementares de Segurança Pública, cujos servidores estão lotados na Polícia Civil do Distrito Federal.
3. A União questiona também o recolhimento ao tesouro do GDF das contribuições previdenciárias e a respectiva cota patronal dos 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\$ 179 milhões, piorando as projeções atuariais do Instituto de Previdência do Distrito Federal – IPREV, bem como resultará na necessidade de restituir à União cerca de R\$ 4,2 bilhões.

Além dos riscos citados, destaca-se o risco representado pelo aumento do teto do funcionalismo. Tal medida, se aprovada, aumentará as despesas já contratadas com pessoal, com um impacto anualizado estimado em R\$ 200 milhões de reais, além de seus reflexos no limite de pessoal da LRF.

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 de passivos não mencionados, este Governo poderá, de imediato, 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 os aumentos de pessoal programados, além de promover as devidas alienações de seus ativos, observado o disposto no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, os valores a serem ressarcidos poderão ser parcelados de modo a atenuar seus efeitos no exercício.