

ANEXO XII
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS 2020
ANEXO DE RISCOS FISCAIS
(LRF, art. 4º, § 3º)

CONSIDERAÇÕES SOBRE OS RISCOS FISCAIS E PROVIDÊNCIAS

INTRODUÇÃO

O Anexo de Riscos Fiscais tem por objetivo, conforme estabelecido pelo § 3º do art. 4º da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), avaliar os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, destacando as providências a serem adotadas, caso os riscos se concretizem. Portanto, nesse contexto, o anexo fornece uma visão geral sobre os principais eventos que podem afetar as metas e objetivos fiscais do Governo do Distrito Federal.

O Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências elenca os passivos contingentes e riscos fiscais, bem como as providências adotadas caso os riscos se concretizem, em conformidade com o modelo estabelecido no Manual de Demonstrativos Fiscais – 9ª edição.

APRESENTAÇÃO

Os riscos fiscais dizem respeito aos riscos concernentes às despesas e às receitas orçamentárias. O presente documento irá abordar os riscos passíveis de afetar a previsão da receita tributária elaborada para subsidiar o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO do exercício de 2020. 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) e nível de preços (INPC/IBGE). Assim, serão mensurados os impactos na previsão da arrecadação ao longo do quadriênio 2020-2023 diante de desvios das estimativas para os parâmetros.

Adicionalmente, é apresentada estimativa para o risco de empresas estatais distritais não efetuarem em 2020 o pagamento de impostos devidos no exercício.

Por fim, o Tribunal de Contas da União – TCU, no Acórdão nº 684/2019 – TCU – Plenário, manifestou que os valores referentes ao IRRF dos servidores mantidos com recursos do Fundo Constitucional do DF - FCDF pertencem à União, determinando a suspensão imediata do repasse, bem como o ressarcimento aos cofres do Tesouro Nacional, dos valores do IRRF incidentes sobre as remunerações e proventos dos servidores do Corpo de Bombeiros Militar e das Polícias Civil e Militar pagos com recursos desse fundo. Nesse sentido, apresentam-se tabelas informando os valores históricos dos repasses realizados de 2003 a 2018, e os valores dos repasses previstos para 2019 a 2023.

I - AVALIAÇÃO DOS RISCOS CONCERNENTES À RECEITA TRIBUTÁRIA

O Distrito Federal possui a característica peculiar de arrecadar impostos de competência estadual e municipal. Do ponto de vista da esfera estadual, as receitas do ICMS e do IPVA são as mais expressivas, enquanto da esfera municipal, as do ISS e do IPTU

despontam. A arrecadação dos quatro impostos representou 74% do total da receita tributária do Distrito Federal em 2018. Dessa forma, é válido abordar os impactos na receita prevista para o PLDO/2020 caso sejam observados no período 2020-2023 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 51% do total da receita tributária em 2018, 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, participando com 35% do total da arrecadação do ICMS em 2018, que está 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.

As variações positivas e negativas de 1 ponto percentual da estimativa de crescimento real para o PIB Brasil para os anos de 2020 a 2023 produziram variações de 1,19% e 1,17% para 2020 nas receitas previstas para o ICMS e ISS, respectivamente, e de 1,17% e 1,15% para os demais anos nas receitas previstas para o ICMS e ISS, respectivamente.

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 IPTU e para o IPVA, decorrentes de acréscimo e decréscimo de 1 ponto percentual da estimativa de variação do INPC/IBGE para o quadriênio 2020 a 2023.

Variações na Receita do IPTU x Variações no INPC/IBGE

Cenário	2020	2021	2022	2023
(+1p.p.) na variação do INPC	0,56%	1,61%	2,66%	3,72%
Expectativa variação do INPC (*)	4,07%	3,82%	3,79%	3,76%
(-1p.p.) na variação do INPC	-0,57%	-1,60%	-2,62%	-3,63%

(*) Pesquisa Focus do BACEN em 29/03/2019.

Variações na Receita do IPVA x Variações no INPC/IBGE

Cenário	2020	2021	2022	2023
(+1p.p.) na variação do INPC	0,72%	2,05%	3,39%	4,75%
Expectativa variação do INPC (*)	4,07%	3,82%	3,79%	3,76%
(-1p.p.) na variação do INPC	-0,72%	-2,04%	-3,34%	-4,64%

(*) Pesquisa Focus do BACEN em 29/03/2019.

Com isso, caso ocorra variação de 1 ponto percentual a menos do que o esperado para o crescimento real do PIB, de 2,75% para 1,75%; e o INPC, de 4,07% para 3,07%, é possível esperar uma frustração de receita tributária (ICMS, ISS, IPTU e IPVA) de pelo menos R\$ 136,7 milhões¹.

Em relação ao risco de empresas estatais deixarem de recolher em 2020 impostos do exercício, considerou-se o valor de R\$ 120 milhões.

Em referência à decisão do TCU, não obstante a manifestação da intenção do Governo do DF, veiculada na mídia, de recorrer ao Supremo Tribunal Federal, apresentamos duas tabelas, a primeira informando o total de repasses anuais do IRRF, em valores históricos, para o período de 2003 a 2018, incidente sobre as remunerações e proventos dos servidores do Corpo de Bombeiros Militar, e das Polícias Civil e Militar do DF, e a segunda contendo a previsão de receita oriunda da arrecadação do IRRF incidente sobre essas categorias profissionais para o período de 2020 a 2023.

TABELA 1
IRRF Repasse do Fundo Constitucional do DF

Ano	Valor histórico – em R\$ em R\$	Valor atualizado – em R\$ em R\$
2003	134.858.628,19	323.931.998,28
2004	150.561.126,94	339.264.887,81
2005	180.815.661,51	381.246.228,44
2006	232.860.359,18	471.265.054,85
2007	299.848.145,13	585.514.905,96
2008	391.802.900,73	723.966.423,65
2009	381.113.988,63	671.397.060,64
2010	425.965.237,55	714.410.636,73
2011	449.425.406,37	706.848.022,14
2012	501.274.124,82	747.976.813,53
2013	545.022.966,95	765.748.018,22
2014	553.562.868,53	731.451.513,67
2015	649.365.796,46	786.975.824,47

¹ Média das expectativas do mercado financeiro em 29/03/2019 para o PIB e o INPC/IBGE para 2020, de 2,75% e 4,07%, respectivamente, conforme Relatório Focus do Banco Central.

2016	673.845.188,74	751.008.026,88
2017	698.086.434,99	752.105.309,65
2018	711.453.799,23	739.410.071,60
Total	6.979.862.633,95	10.192.520.796,52
Nota: Valor atualizado com base no IPCA médio.		

TABELA 2

Projeção do IRRF sobre remuneração e proventos dos servidores da PCDF, PMDF e do CBMDF pagos com recursos do FCDF

Ano	Valores em R\$
2019	762.095.896,00
2020	801.854.609,00
2021	841.613.321,00
2022	881.372.035,00
2023	921.130.748,00

II - RISCO DECORRENTE DE RESTOS A PAGAR SEM LASTRO FINANCEIRO

Um dos princípios orçamentários previsto na Constituição Federal de 1988 é o princípio da anualidade, que determina a vigência do orçamento somente para o exercício ao qual se refere. Entretanto, a lei 4.320/64 determina que se consideram restos a pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro.

Entende-se por restos a pagar processados aqueles resultantes de despesas orçamentárias liquidadas e não pagas. Já os restos a pagar não processados são aqueles cujo empenho foi legalmente emitido, mas depende ainda da fase de liquidação. A liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

A crise fiscal vivenciada pelo Distrito Federal, notadamente a partir do ano de 2014, fez diminuir os recursos disponíveis para o financiamento das despesas públicas. Nesse contexto, cabe uma análise acerca da inscrição de despesas em restos a pagar. A tabela 1 evidencia o volume de recursos inscritos para os anos de 2017, 2018 e 2019.

Tabela 1 – Valores Inscritos em Restos a Pagar – em R\$ mil

Restos a Pagar	Para 2019	Para 2018	Para 2017
Processados	1.454.266	1.687.104	1.228.311
Não Processados	1.080.606	1.166.457	1.023.765
Total	2.534.872	2.853.561	2.252.076

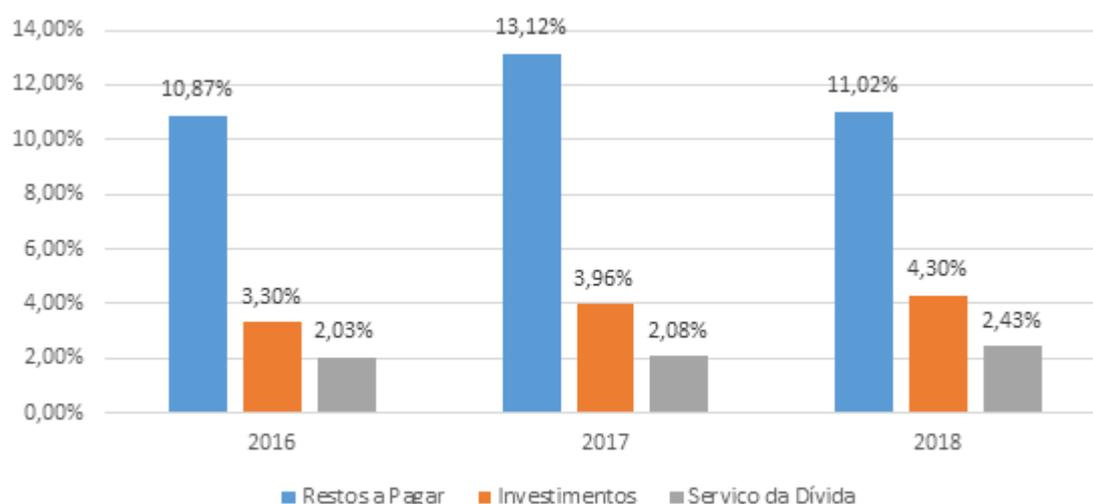
Conforme tabela abaixo, o volume total de inscrição de restos a pagar para os anos de 2017, 2018 e 2019 foi, superior a 10% da Receita Corrente Líquida – RCL do Estado. Um montante bastante relevante para as finanças públicas do DF.

Tabela 2 – Valores Inscritos em Restos a Pagar X Receita Corrente Líquida – em R\$ mil

Indicadores	Para 2019	Para 2018	Para 2017
Restos a Pagar	2.534.872	2.853.561	2.252.076
RCL	23.001.984	21.742.563	20.719.829
(%)	11,02%	13,12%	10,87%

Com o intuito de mostrar a representatividade do montante inscrito em restos a pagar no período analisado, o gráfico abaixo compara esses montantes com os valores empenhados para investimentos e serviço da dívida pública (juros e amortizações) em função da RCL.

Gráfico 1 – Inscrição em Restos a Pagar, Investimentos e Serviço da Dívida - % da RCL



II.I - Do Risco Fiscal

Conceitualmente falando, os restos a pagar não representam risco fiscal, pois são despesas que foram empenhadas ou liquidadas em orçamentos anteriores e, portanto, se transformaram em passivos contabilizados pela administração pública. No entanto, a sua gestão pode comprometer a apuração do resultado primário basicamente de duas formas: primeiro, quando a despesa já foi liquidada e se posterga o pagamento (aumentando os restos a pagar processados) ou quando ocorre atraso no reconhecimento de um serviço já prestado ao governo ou de um investimento já executado (aumentando os restos a pagar não processados).

Além disso, os restos a pagar não representam riscos fiscais desde que haja lastro financeiro para a assunção dessas obrigações. No entanto, o Distrito Federal vem apresentado nos últimos anos uma disponibilidade líquida de caixa negativa no encerramento dos exercícios.

De acordo com os dados obtidos no demonstrativo da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar do Relatório de Gestão Fiscal – RGF do DF, relativo ao último quadrimestre de 2018, a disponibilidade líquida de caixa do Poder Executivo foi negativa em R\$ 946 milhões.

No entanto, a situação é mais grave se considerarmos que a disponibilidade líquida das fontes de recursos não vinculadas foi negativa em R\$ 1,762 bilhão. Sendo que, a disponibilidade positiva verificada nos recursos vinculados não pode ser utilizada para cobrir os recursos não vinculados. Portanto, o problema financeiro do Estado é, de fato, a disponibilidade negativa de suas fontes não vinculadas e corresponde a R\$ 1,762 bilhão.

A Lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) trata em sua Seção VI dos restos a pagar e dispõe:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Não obstante o artigo 42 se referir ao final do mandato, a necessidade de se manter disponibilidade de caixa para fazer frente às obrigações contraídas pelo Estado é condição imprescindível para o equilíbrio financeiro do ente e para a gestão fiscal responsável. O demonstrativo da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar demonstra se o ente possui liquidez para arcar com seus compromissos financeiros.

Sobre esse demonstrativo, a 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF da Secretaria do Tesouro Nacional dispõe:

Ressalte-se que o limite de inscrição em restos a pagar citado no art. 25, §1º, inciso IV, alínea “c” da LRF, está relacionado ao disposto no art. 1º, §1º da mesma lei, que estabelece como pressuposto da responsabilidade na gestão fiscal a ação planejada, a transparência, o cumprimento das metas e a obediência aos limites, e também ao disposto no art. 9º, também da LRF, que estabelece a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira caso seja verificado ao final de cada bimestre que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas fiscais. Dessa forma, a verificação da existência de disponibilidade de caixa para a inscrição em restos a pagar deve acontecer em todos os exercícios. (MDF, pág. 604).

Nesse contexto, a gestão de restos a pagar torna-se um risco fiscal em função de não possuírem lastro financeiro no ano em que foram inscritas e, portanto, comprometendo o caixa do Estado no exercício em que forem pagas, bem como comprometendo o cumprimento das metas fiscais.

Acerca do objetivo do demonstrativo, o MDF estabelece que:

O Demonstrativo visa a dar transparência ao montante disponível para fins da inscrição em Restos a Pagar de despesas não liquidadas, pelo confronto da coluna dos RP empenhados e não liquidados do exercício com a disponibilidade de caixa líquida, segregados por vinculação, em cumprimento ao disposto no art. 55, inciso III, alíneas “a” e “b”. O limite de inscrição em restos a pagar não processados, em cada exercício, é a disponibilidade de caixa líquida por vinculação de recursos. A disponibilidade de caixa líquida para cada um dos recursos vinculados permite que se avalie a inscrição em RP não processados também de forma individualizada. (MDF, pág. 604)

A tabela abaixo evidencia, para as fontes de recursos não vinculadas, a disponibilidade líquida de caixa do Poder Executivo bem como o montante inscrito em restos a pagar não processados. Os dados foram extraídos dos Relatórios de Gestão Fiscal publicados pelo Distrito Federal.

Tabela 3 – Disponibilidade Líquida de Caixa das Fontes de Recurso não Vinculadas antes da Inscrição em Restos a Pagar não Processados – em R\$ mil

ANO	Disponibilidade líquida antes da inscrição de RP não Processados	RP não Processados	Disponibilidade de Caixa Líquida
2016	-1.535.124	716.255	-2.251.379
2017	-1.027.757	739.160	-1.766.917
2018	-1.092.759	669.218	-1.761.978

A partir da tabela acima verifica-se que as inscrições de restos a pagar não processados estão sendo realizadas sem lastro financeiro. Em 2018, este montante foi de R\$ 669 milhões.

Na realidade, verifica-se que, nas fontes de recursos não vinculadas, os restos a pagar processados também não possuíam disponibilidade de caixa para os valores totais inscritos. Conforme tabela abaixo, em 2018, esse valor correspondeu a R\$ 1,093 bilhão.

Tabela 4 – Disponibilidade de Caixa das Fontes de Recurso não Vinculadas para Inscrição em Restos a Pagar Processados – em R\$ mil

ANO	Disponibilidade de Caixa Bruta (-) Demais Obrigações Financeiras	Inscrição de Restos a Pagar Processados	Inscrição de RP Processados sem Lastro Financeiro
2016	-681.512	853.613	853.613
2017	75.136	1.102.893	1.027.757
2018	69.781	1.162.540	1.092.759

II.II - Conclusão

Riscos fiscais podem ser conceituados como a possibilidade da ocorrência de eventos que venham a impactar negativamente as contas públicas, eventos estes resultantes da realização das ações previstas no programa de trabalho para o exercício ou decorrentes das metas de resultados, correspondendo, assim, aos riscos provenientes das obrigações financeiras do governo.

Assim, tendo em vista o início do processo de elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020 – PLDO/2020 e, de forma a cumprir as disposições contidas no art. 4º da LRF, foram incluídos os valores inscritos sem lastro financeiro em restos a pagar processados e não processados no último exercício, com fontes de recursos não vinculadas, como risco fiscal no Anexo e Riscos Fiscais da LDO nos montantes aproximados de R\$ 1,093 bilhão e R\$ 669 milhões, respectivamente.

Tabela 5 – Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências

Descrição	Valor	Providências	Valor
Outros Riscos Fiscais	R\$ 1,093 bilhão	Incorporação ao orçamento vigente dos restos a pagar processados inscritos sem lastro financeiro no último exercício.	R\$ 1,093 bilhão
	R\$ 669 milhões	Incorporação ao orçamento vigente dos restos a pagar não processados inscritos sem lastro financeiro no último exercício.	R\$ 669 milhões

III - RISCOS FISCAIS DECORRENTES DE GASTOS COM PESSOAL

Os riscos fiscais relativos às despesas com pessoal estão elencados no Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências deste anexo.

Em suma, esses riscos estão relacionados com a possibilidade do pagamento do passivo relativo ao reajuste a diversas carreiras (pagamento da 3ª parcela do reajuste),

passivo relativo a licenças prêmio convertidas em pecúnia de exercícios anteriores e passivo com despesas de pessoal de exercícios findos.

No que tange aos passivos contraídos pelas empresas estatais, que correm na justiça contra o Distrito Federal, o detalhamento é informado pelos órgãos envolvidos:

- **CODEPLAN**: informa por meio do Despacho SEI-GDF CODEPLAN/PRESI/PROJUR (Doc. SEI 20779789) a estimativa de passivos contingentes concernente a ações cíveis de cobrança em fase recursal, no valor de R\$ 12,3 milhões, e a ações trabalhistas, valor aproximado de R\$ 7,2 milhões, totalizando um passivo de cerca de 19,5 milhões;
- **NOVACAP**: informa por meio do Ofício SEI-GDF Nº 824/2019 - NOVACAP/PRES/SECR que a estimativa do saldo de demandas judiciais é de R\$ 28,1 milhões e de discrepâncias de projeções de 2 milhões.
- **EMATER**: informa, por meio do Ofício SEI-GDF Nº 216/2019 - EMATER-DF/COADM/COFIS/PRESI, que o passivo contingente com possibilidade de perda foi projetado no valor aproximado de R\$ 16 milhões;
- **METRÔ-DF**: informa, por meio do Ofício SEI-GDF Nº 260/2019 - METRO-DF/PRE/GAB, que a estimativa do saldo de ações trabalhistas é de R\$ 4,1 milhões e ações cíveis no valor aproximado de R\$ 1,6 milhões, totalizando R\$ 5,8 milhões;
- **CODHAB**: informa por meio do Ofício n.º 836/2018 - CODHAB/PRESI que o passivo contingente com possibilidade de perda foi projetado no valor aproximado de R\$ 303.550,00.

MEDIDAS A SEREM ADOTADAS CASO OS RISCOS FISCAIS SE CONCRETIZEM

Este Governo vem envidando todo o esforço para ampliar o nível de arrecadação das receitas do Distrito Federal. Todavia, as receitas próprias do Tesouro e as de outras fontes diretamente arrecadadas podem sofrer retração, influenciada pela economia, de forma geral e pela assunção de novas despesas.

De toda sorte, se ainda houver a necessidade de solução, no curto prazo, nos casos de frustração de receitas tributárias ou da concretização dos passivos mencionados, este Governo poderá, dentro das suas possibilidades e a luz da aquiescência da justiça, adotar as seguintes medidas:

- Promover, de imediato, a reprogramação orçamentária e financeira, procurando reduzir o custo de manutenção ao mínimo suportável;
- Limitação de empenho e movimentação financeira, sobretudo, aquelas relacionadas aos investimentos;
- Utilização dos recursos da reserva de contingência, na forma disposta nesta Lei;
- Suspender todos os acréscimos autorizados para as despesas de pessoal e encargos sociais;
- Utilizar, de acordo com a necessidade, das alienações de seus ativos, observado o disposto no art. 9º e art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

- Revisão de Contratos Administrativos;
- Revisão das Renúncias de Receita;
- Reestruturação Administrativa;
- Parcelamento da dívida e de passivos, dentro das possibilidades, de modo a atenuar os efeitos na prestação de serviços públicos para a população do Distrito Federal; e
- Ajustes Tributários, em última análise.