

ANEXO XII
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS 2021
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 – 10ª edição.

I - AVALIAÇÃO DOS RISCOS CONCERNENTES À RECEITA TRIBUTÁRIA

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 2021, com vistas a subsidiar o preenchimento da linha da Frustração de Arrecadação do Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências.

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 triênio 2021-2023 diante de desvios das estimativas para os parâmetros, conforme pesquisa Focus do BACEN em 17/04/2020.

Expectativas	2021	2022	2023
PIB real anual (BACEN)	3,26%	2,47%	2,42%
INPC anual (BACEN)	3,52%	3,53%	3,53%

Fonte: www.bcb.gov.br em 17/04/2020[1]

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 na esfera municipal despontam as do ISS e do IPTU. A arrecadação dos quatro impostos representou 75,7% do total da receita tributária do Distrito Federal em 2019. Dessa forma, é válido abordar os impactos na

receita prevista para o PLDO/2021 caso sejam observados no período 2021-2023 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 49,3% do total da receita tributária em 2019. Dessa forma, destaca-se a arrecadação do ICMS proveniente do segmento comércio, participando com 35,3% do total da arrecadação do ICMS em 2019, 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 destaques os segmentos de intermediação financeira e serviços administrativos, que guardam forte 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 2021 a 2023 produziram variações de 1,23% e 1,22% para 2021 nas receitas previstas para o ICMS e ISS, respectivamente, e de 1,19% e 1,18% para os demais anos nas receitas previstas para o ICMS e ISS, respectivamente, correspondendo aos valores de incremento ou redução da expectativa de arrecadação abaixo descritos.

ICMS

Ano	2021		2022		2023	
	Variação %	Valor	Variação %	Valor	Variação %	Valor
(+1p.p.) na variação do PIB	1,23	103.546.051	1,19	107.418.797	1,18	113.219.014
(-1p.p.) na variação do PIB	-1,23	103.570.348	-1,19	107.443.504	-1,18	113.245.076

ISS

Ano	2021		2022		2023	
	Variação %	Valor	Variação %	Valor	Variação %	Valor
(+1p.p.) na variação do PIB	1,22	25.231.222	1,19	26.450.109	1,18	28.167.464
(-1p.p.) na variação do PIB	-1,22	25.188.059	-1,19	26.405.743	-1,18	28.120.169

Assim, para 2021, caso ocorresse uma expansão da atividade econômica em 1 ponto percentual acima do esperado, as arrecadações do ICMS e do ISS superariam a previsão em +1,2%, R\$ 103,6 milhões e R\$ 25,2 milhões, respectivamente, totalizando R\$ 128,8 milhões. Por outro lado, a expansão da atividade econômica em 1 ponto percentual abaixo da expectativa levaria a uma frustração nas receitas do ICMS e do ISS de 1,2%, R\$ 103,6 milhões e R\$ 25,2 milhões, respectivamente, totalizando **R\$ 128,8 milhões**.

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 triênio 2021 a 2023.

IPTU

Ano	2021		2022		2023	
Cenário	Variação %	Valor	Variação %	Valor	Variação %	Valor
(+1p.p.) na variação do INPC	0,93	9.886.382	1,9	20.354.913	2,95	31.651.325
(-1p.p.) na variação do INPC	-0,93	-9.884.352	-1,88	-20.155.103	-2,89	-31.039.361

IPVA

Ano	2021		2022		2023	
Cenário	Variação %	Valor	Variação %	Valor	Variação %	Valor
(+1p.p.) na variação do INPC	1,13	14.268.426	2,24	29.386.405	3,35	45.709.447
(-1p.p.) na variação do INPC	-1,2	15.212.546	-2,36	-31.019.782	-3,51	-47.771.237

Com isso, caso ocorra em 2021 variação positiva de 1 ponto percentual no INPC, é possível esperar arrecadações do IPTU e do IPVA superiores a previsão em R\$ 10,0 milhões e R\$ 14,3 milhões, respectivamente. Contudo, variação negativa de 1 ponto percentual no índice levaria a frustração nas receitas do IPTU e do IPVA de R\$ 10,0 milhões e R\$ 15,2 milhões, respectivamente, totalizando **R\$ 25,2 milhões**.

Ainda, cabe considerar impacto de desfecho desfavorável ao Distrito Federal no âmbito de ação cível contra decisão do Tribunal de Contas da União (TCU), o qual estabelece que o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) incidente sobre as remunerações e proventos dos servidores do Corpo de Bombeiros Militar e das Polícias Civil e Militar do Distrito Federal é devido à União e não ao Distrito Federal, em razão do pagamento dessas remunerações ser feito com recursos do Fundo Constitucional (FCDF). De acordo com o TCU, o DF teria que restituir à União o IRRF retido das forças de segurança desde 2003, correspondente a R\$ 11,9 bilhões atualizados pelo IGP-DI, além de deixar de poder contar com ingressos anuais estimados para 2020 a 2023 nos valores a seguir.

Ano	Valores em R\$ 1,00
2020	862.641.194
2021	905.159.115
2022	942.264.581
2023	978.873.874

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 2018, 2019 e 2020.

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

Restos a Pagar	Para 2020	Para 2019	Para 2018
Processados	1.284.875	1.454.266	1.687.104
Não Processados	1.056.737	1.080.606	1.166.457
Total	2.341.612	2.534.872	2.853.561

Fonte: RREO

Conforme tabela abaixo, o volume total de inscrição de restos a pagar para os anos de 2018 e 2019 foi, superior a 10% da Receita Corrente Líquida – RCL do Estado. Em 2020, considerando a arrecadação prevista na LOA, esse percentual é de 9,78%. 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 2020*	Para 2019	Para 2018
Restos a Pagar	2.341.612	2.534.872	2.853.561
RCL	23.933.248	22.503.461	21.742.563
(%)	9,78%	11,26%	13,12%

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 2019, a disponibilidade líquida de caixa do Poder Executivo foi negativa em R\$ 629,4 milhões.

No entanto, a situação é mais grave se considerarmos que a disponibilidade líquida das fontes de recursos não vinculadas foi negativa em R\$ 1,415 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\$ 1,415 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 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF (versão 3) 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. 634).

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. 633)

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
2017	-1.027.757	739.160
2018	-1.092.759	669.218
2019	-751.210	663.507

Fonte: RGF

A partir da tabela acima verifica-se que as inscrições de restos a pagar não processados estão sendo realizadas sem lastro financeiro. Em 2019, este montante foi de R\$ 663,5 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 2019, esse valor correspondeu a R\$ 751,2 milhões.

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
2017	75.136	1.102.893	1.027.757
2018	69.781	1.162.540	1.092.759
2019	127.877	879.087	751.210

Fonte: RGF

II.II - Considerações

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 2021 – PLDO/2021 e, de forma a cumprir as disposições contidas no art. 4º da LRF, incluem-se 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\$ 751,2 milhões e R\$ 663,5 milhões, respectivamente.

Tabela 5 – Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências

Descrição	Valor	Providências
Outros Riscos Fiscais	R\$ 751,2 milhões	Incorporação ao orçamento vigente dos restos a pagar processados inscritos sem lastro financeiro no último exercício.
	R\$ 663,5 milhões	Incorporação ao orçamento vigente dos restos a pagar não processados inscritos sem lastro financeiro no último exercício.

III - RISCOS FISCAIS DECORRESTES 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).

Em relação ao pagamento da 3ª parcela do reajuste, o Supremo Tribunal Federal - STF apreciou o RE 905357, e formulou a seguinte tese de repercussão geral: A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos depende, cumulativamente, de dotação na Lei Orçamentária Anual e de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Nesse sentido, o Distrito Federal tem arguido o descumprimento da norma constitucional na concessão da 3ª Parcela. Entretanto, caso haja decisão em desfavor do Distrito Federal, deverá ser verificada a possibilidade de pagamento seguindo cronograma que viabilize o atendimento das demais despesas do estado.

IV - RISCOS FISCAIS DECORRESTES DE DECORRENTES DE DEMANDAS JUDICIAIS

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

- **CODEPLAN:** informa, por meio do Despacho - CODEPLAN/PRESI/PROJUR (Doc. SEI/GDF 37614100), a estimativa de passivos contingentes concernente a ações judiciais no valor de R\$ 20,5 milhões;
- **NOVACAP:** informa, por meio do Despacho - NOVACAP/PRES/DF/DECON (Doc. SEI/GDF 37980174), que a estimativa de passivos contingentes oriundos de demandas judiciais é de R\$ 211 milhões;
- **EMATER:** informa, por meio do Demonstrativo (Doc. SEI/GDF 38533001), que o passivo contingente com possibilidade de perda foi projetado no valor de R\$ 11,7 milhões;
- **METRÔ-DF:** informa, por meio do Despacho - METRO-DF/PRE/PJU (Doc. SEI/GDF 39298385), que a estimativa do passivo contingente decorrente de ações judiciais previsto para 2021 é de R\$ 66 milhões;
- **CODHAB:** informa por meio do Despacho - CODHAB/PRESI/PROJU (Doc. SEI/GDF 37646576) que o passivo contingente com possibilidade de perda foi projetado no valor de R\$ 157 milhões;
- **TCB:** informa, por meio do Demonstrativo (Doc. SEI/GDF 38633448), que a estimativa do passivo contingente decorrente de ações judiciais previsto para 2021 é de R\$ 3 milhões.

PROVIDÊNCIAS 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 providências:

- 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.