

ANEXO II
RISCOS FISCAIS
- LDO 2013 -

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – 2013

ANEXO II - RISCOS FISCAIS

(Art. 4º, § 3º da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000)

A gestão fiscal responsável pressupõe uma ação planejada e transparente, com a prevenção de riscos e correção dos desvios capazes de afetar o equilíbrio e a sustentabilidade das contas públicas.

A Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2001, determina em seu artigo 4º, §3º, que a lei de diretrizes orçamentárias trate da avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, além das medidas de tratamento dos riscos, caso se concretizem.

Os Riscos Fiscais podem ser conceituados como a possibilidade de ocorrência de eventos que venham a impactar negativamente as contas governamentais, em decorrência das ações previstas no programa de trabalho para o exercício ou das metas de resultados. Em suma, correspondem aos riscos decorrentes das obrigações financeiras do Estado.

Em consonância com os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Área de Finanças do Estado de Minas Gerais desenvolve o projeto Metodologia de Gestão de Riscos Fiscais aplicada à Governança Corporativa, cujo objetivo é criar uma metodologia que permita a identificação e tratamento dos riscos fiscais no âmbito dos órgãos e entidades públicos estaduais.

O presente Anexo identifica e estima os riscos fiscais e passivos contingentes, além de identificar e contextualizar condicionantes que possam afetar as contas públicas estaduais.

RISCOS FISCAIS: RISCOS ORÇAMENTÁRIOS E PASSIVOS CONTINGENTES

Os riscos fiscais são provenientes das obrigações financeiras do governo que, quanto à possibilidade de ocorrências, podem assim ser classificadas¹:

- Diretas – de ocorrência certa, previsíveis e baseadas em algum fator bem conhecido;
- Contingentes – associadas à ocorrência de algum evento particular, que pode ou não acontecer, e cuja probabilidade de ocorrência e magnitude são de difícil previsão.

Dentre as obrigações diretas destacam-se aquelas estabelecidas por lei ou contrato, de ocorrência certa, previsíveis e baseadas em algum fator bem conhecido como as despesas orçamentárias constantes da LOA: folha de pagamento, dívida, precatórios, benefícios previdenciários, etc.

Os riscos orçamentários estão ligados à possibilidade das obrigações diretas do Governo sofrerem impactos negativos de fatores que desequilibrem a relação receita-despesa, como a frustração na arrecadação em razão de fatos não previstos à época da elaboração da peça orçamentária; distorções entre as projeções de nível de atividade econômica quando elaboração do orçamento e o valor efetivamente observado durante a execução orçamentária; ocorrências de calamidades públicas, dentre outros.

Confirmada a ocorrência dos riscos identificados no cenário receita e despesa, deve-se adotar medidas imediatas de tratamento consubstanciadas na reestimativa da receita e reprogramação das despesas orçamentárias, de forma a ajustá-las às disponibilidades de receita efetivamente arrecadas.

¹ Manual de Demonstrativos Fiscais – Anexo de Riscos Fiscais, Brasília – 2011. Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional. Arquivo digital disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/manuais.asp

RISCOS IMPACTANTES NA RECEITA

Os riscos orçamentários dizem respeito aos desvios entre os parâmetros adotados nas projeções das variáveis utilizadas na estimativa da receita tributária estadual (variação das atividades econômicas (PIB), variação do nível de preços (IPCA) e alterações na legislação tributária) e os valores de fato observados ao longo do período compreendido pelas diretrizes orçamentárias.

Os principais riscos sobre a receita tributária estadual incidem sobre o desempenho do ICMS, que representa maior parcela das disponibilidades estaduais. Essa fonte de receita, por sua vez, se desdobra em recolhimentos sujeitos a variações distintas de preços: condicionados por preços administrados e vinculados ao comportamento dos preços de mercado.

De modo geral, estima-se que 1,0% de variação positiva ou negativa no Produto Interno Bruto-PIB provoque uma alteração da mesma natureza de aproximadamente 0,47% na arrecadação, em função do PIB englobar um conjunto expressivo de bens e serviços não sujeitos à incidência do ICMS. Para 2013, de acordo com Banco Central, a expectativa (Boletim Focus/Bacen, 20.04.12)² é de crescimento do PIB de 4,25%, o que indica cenário positivo.

Estimativas apontam que uma variação positiva ou negativa de 1,0% dos preços de mercado (IPCA) deve induzir uma oscilação de cerca de 0,97% da arrecadação. A expectativa do mercado é de que o curso do nível de preços em 2012 (previsão anual de 5,08%) acelere-se ligeiramente, estimando-se que atinja 5,50% em 2013, segundo a mesma fonte.

Os setores econômicos do ICMS sujeitos à variação de preços administrados (combustíveis, energia elétrica e telecomunicações) responderam por 38,5% do total da arrecadação em 2011. Energia elétrica e telecomunicações têm suas tarifas reajustadas anualmente a partir de uma associação de fatores aliados à variação observada de índices de preços e índices específicos ligados aos custos operacionais e financeiros das empresas de diversos setores. Para o próximo período, as receitas do ICMS de ambos os segmentos devem acompanhar o crescimento do PIB acumulado com o IPCA. Quanto a combustíveis, tende a persistir no segmento as conturbações do mercado do álcool e espera-se o ajuste interno de preços dos combustíveis derivados de petróleo devido à

². Disponível em <http://www4.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20120420.pdf>.

defasagem com os preços do mercado internacional e à taxa de câmbio, além de persistirem tensões junto aos países produtores de petróleo.

Sessenta e um por cento e cinco décimos (61,5%) da arrecadação de ICMS encontram-se sujeitos à variação de preços de mercado, estando seu desempenho influenciado pela evolução dos índices de preços ao consumidor. Para o exercício em curso, as previsões apontam aceleração dos preços no atacado (IGP-DI=5,05%, Focus/Bacen, 20.04.12). Para 2013, os analistas preveem ligeira desaceleração dos preços no atacado em relação aos preços ao consumidor (IGP-DI=4,90%).

Estão em curso novamente as discussões junto ao CONFAZ com vistas à anulação das práticas de 'guerra fiscal', que têm levado à atuação predatória dos estados com a concessão de créditos presumidos na origem e geração de créditos no destino. Esse agressivo cenário traz renovadas ameaças à autonomia tributária, pois obriga o estado a conceder tratamentos tributários diferenciados, ofertando as mesmas concessões paradigmas de outras unidades da federação, para preservar aqui seus estabelecimentos, ou mesmo na captação de novos contribuintes, preferencialmente que fabriquem ou comercializem produtos sem similares na economia regional. A proposta em discussão naquele órgão aponta para a redução das alíquotas interestaduais atualmente em 12% e 7% para 2% ou 4%. Embora haja controvérsias sobre a metodologia para apuração da balança comercial interestadual entre os estados, assim como sobre a possibilidade de complementação interna da alíquota, para o cenário de alíquotas a 4%, estimam-se perdas de R\$ 810,071 milhões, enquanto para o cenário a 2%, elas deverão chegar a R\$ 1,470 bilhão. Além disto, tramita atualmente no Senado resolução visando a redução da alíquota para 4,0% para produtos importados. Não há dados disponíveis para avaliação do impacto.

Para o próximo período, é esperado o desenlace de ações judiciais em tramitação referente à cobrança da Taxa de Licenciamento para Uso ou Ocupação da Faixa de Domínio das Rodovias-TFDR. Para 2013, o valor previsto é R\$ 35,022 milhões. Do mesmo modo, a Taxa de Fiscalização de Atividades e Recursos Minerários-TFRM, cujo primeiro lançamento deverá ocorrer a partir de abr/12, também encontra-se sob contestação judicial, pondo em risco a receita anual estimada para 2013 de R\$ 378,373 milhões.

Tal qual no ano anterior, permanece o risco do desenlace das Ações Diretas de Inconstitucionalidades - ADIn nº 2.675 e 2.777, em tramitação no Supremo Tribunal

Federal - STF, ajuizadas pelos governadores de Pernambuco e São Paulo, contra dispositivos de leis estaduais próprias, que asseguram a restituição da diferença do valor de ICMS pago a maior, na hipótese de se verificar que a obrigação tributária seja de valor inferior ao que foi presumido. De fato, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu, a partir do julgamento da ADIn nº 1.851-5/AL, ajuizada pela Confederação Nacional do Comércio, a possibilidade do imposto ser exigido antes da ocorrência do fato gerador, com base em valor presumido, e a desnecessidade de devolução ou complementação dos valores pagos, a maior ou a menor, respectivamente.

No momento, a votação encontra-se empatada, aguardando-se apenas o voto de desempate do Ministro Carlos Britto. Vale ressaltar que os votos já pronunciados pelos Ministros poderão ser modificados até a decisão final das ações. O desenlace desfavorável aos estados representará grave comprometimento de suas receitas, além do esvaziamento de um importante mecanismo para o controle fiscal.

RISCOS NAS DESPESAS

Os riscos relacionados às despesas estaduais podem decorrer de variações na execução dos valores pré-estabelecidos na Lei Orçamentária Anual, em função de modificações que acarretem criação ou expansão das obrigações previstas pelo governo. Essas modificações podem ser, por exemplo, decorrentes de alterações na estrutura legal vigente, o que algumas vezes demanda decisões de políticas públicas que são diretamente afetadas pela nova legislação. Além disso, outro fato que tem impacto direto sobre a execução da despesa é a realização de pagamentos relacionados a sentenças judiciais não programadas para o exercício.

O Estado de Minas Gerais, com o objetivo de controlar ainda mais os riscos que são decorrentes de suas despesas, estabeleceu em sua estrutura uma rede de integração institucional denominada Rede de Gestão Eficiente e Eficaz e de Qualidade e Equilíbrio do Gasto, integrante da Área de Planejamento, Gestão e Finanças. Um dos objetivos é gerenciar da melhor forma as ações voltadas para a qualidade do gasto governamental, monitorando permanentemente as despesas estaduais de modo a manter o equilíbrio fiscal.

Nesse mesmo sentido, o governo mineiro conta em sua carteira de projetos prioritários com programas exclusivamente voltados ao uso dos recursos orçamentários estaduais da maneira mais produtiva e cuidadosa. Dentre os objetivos incorporados a esses programas, destaca-se o de ampliar a qualidade e a produtividade do gasto setorial com atividades meio e com investimentos, dando maior ênfase à melhoria da composição estratégica dessas despesas, procurando sempre o aumento da aderência do orçamento à tática de desenvolvimento do Estado.

Assim, cabe ressaltar que a estratégia do atual governo mineiro passa pela necessidade de ampliar a participação relativa das despesas com atividades finalísticas em detrimento das despesas com atividades-meio, além de reduzir o custo unitário do serviço público e ampliar o atendimento à população, sempre visando a melhora da qualidade dos serviços ofertados.

RISCOS DE PASSIVOS CONTINGENTES

O passivo contingente corresponde ao risco fiscal identificado que depende de um ou mais eventos futuros – que podem ou não ocorrer – para se concretizar e gerar o compromisso de pagamento pelo Estado. Dentre os riscos dessa natureza destacam-se as demandas judiciais, isto é, as ações judiciais em andamento contra a Administração Pública Estadual nas quais há probabilidade de que o ganho de causa seja da outra parte.

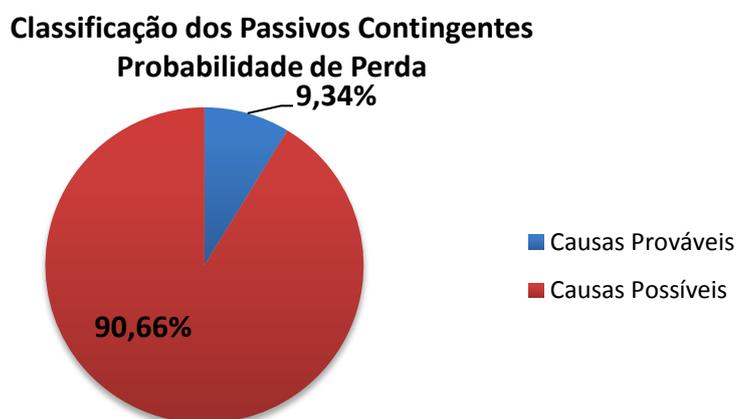
A identificação do risco fiscal decorrente das demandas judiciais, de que trata esta seção, se faz a partir das informações apresentadas pela Advocacia Geral do Estado sobre as ações que tramitam na justiça e que podem impactar as contas do Tesouro Estadual.

No Quadro 1 o passivo contingente judicial é apresentado com base na análise da probabilidade de perda das ações. A análise apresentada pela Advocacia Geral do Estado considera 03 (três) níveis de probabilidade, conforme abaixo:

- I – Possíveis: são situações nas quais existem possibilidades de ocorrerem perdas.
- II – Prováveis: são as situações em que existem grandes chances de perdas eminentes.

III – Remotas: são as situações em que as perdas eventuais possuem chances pequenas de ocorrerem.

O valor global estimado do passivo contingente judicial é de R\$ 11.936.991.605,86 (onze bilhões novecentos e trinta e seis milhões novecentos e noventa e um mil seiscentos e cinco reais e oitenta e seis centavos). Conforme demonstrado no gráfico abaixo, as demandas judiciais com grande probabilidade de perda e que, portanto, representam um risco de alto grau, representam 9,34% do total dos passivos contingentes judiciais, o que corresponde a R\$ 1.114.571.285,74 (um bilhão cento e quatorze milhões quinhentos e setenta e um mil duzentos e oitenta e cinco reais e setenta e quatro centavos).



Uma vez concretizados os riscos apontados, as providências serão definidas a partir da anulação de crédito orçamentário, seja da Reserva de Contingência, constituída para o atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, conforme estabelecido na alínea “b” do inciso III do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, ou da anulação de créditos de despesas discricionárias. As despesas discricionárias são aquelas não amparadas por nenhum dispositivo legal e que podem ter intervenção direta do Estado, como é o caso das despesas relacionadas ao custeio da *máquina pública*.

A base para atuação nestes riscos, então, em 2013, será de 435 Milhões contidos na reserva de contingência e mais 8 Bilhões que representam as despesas discricionárias. Os ajustes serão feitos pelo decreto de programação orçamentária e suas alterações, que

possibilitarão a limitação do empenho daquelas despesas sem vinculação constitucional e legal.

Importante salientar que as ações com probabilidade remota de perda não foram contabilizadas no montante do passivo contingente judicial, por representarem situações em que a chance de perda da causa pelo Estado é pequena, ou seja, de baixo risco.

ESTADO DE MINAS GERAIS
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
ANEXO DE RISCOS FISCAIS
DEMONSTRATIVO DE RISCOS FISCAIS
2013

ARF (LRF, art 4º, § 3º)

R\$ 1,00

MATÉRIA (a)	VALOR EM R\$ (b)	PROBABILIDADE DE PERDA (c)	FORMA DE PAGAMENTO (d)
Ação anulatória de acórdão proferido pelo TCU em tomada de contas especial (TC 004.953/92-4)	29.621.806,73	Provável	Imediato
Ações Cíveis Públicas	241.183.328,83		
Ação Civil Pública nº2008.38.03.010650-4, movida pelo Ministério Público Federal contra União e o Estado de Minas Gerais.	64.845.311,72	Possível	Precatório
Ação Civil Pública nº0035.00.002578-9, movida pelo Ministério Público Estadual em face do Estado de Minas Gerais.	113.175.200,00	Provável	Precatório
Ação Civil Pública nº2009.38.03.005209-5, proposta pelo Município de Uberlândia contra União e o Estado de Minas Gerais.	38.628.969,11	Possível	Precatório
Ação Civil Pública nº. 8595-96.2010.4.01.3807: Reparação por danos coletivos: MPF e Fundação Palmares X EMG	4.500.000,00	Possível	Precatório
Ação Civil Pública n.º 0338.09.091334-8 – Reforma de estabelecimento prisional	5.000.000,00	Possível	Imediato /
Ações Cíveis Públicas diversas	4.700.000,00	Possível	Imediato
Ações Cíveis Públicas diversas	3.833.848,00	Possível	Precatório
Ações Cíveis Públicas diversas	6.500.000,00	Provável	Imediato
Ações de cobrança de expurgos inflacionários movidas por poupadores da extinta MINASCAIXA - 13.892	128.533.729,04	Provável	Imediato/Precatório
Ações de desapropriação	2.008.687.512,68		
Ação de desapropriação referente ao Distrito Industrial de Contagem - ESTADO DE MINAS GERAIS X Guilherme Siriani	2.000.000.000,00	Possível	Precatório
Ação nº 0079.92.007852-8 - Embargos à Execução 0353095-06.8.13.0079 - Desapropriação em execução - Fayal S/A	2.437.614,38	Provável	Precatório
Ação n.º 0166.08.018873-2 – Ação de desapropriação para implantação do aeródromo do Município de Cláudio	3.464.629,60	Possível	Precatório
Ação n.º 0439.02.003229-8- Réu: Roberto de Oliveira Carvalho e outros - Ação de Desapropriação	450.000,00	Possível	Precatório
Ação nº 0016.11.001179-4 - Francisco Alencar Vilela Leite - Desapropriação de imóvel urbano.	335.268,70	Possível	Imediato
Ação de desapropriação - n.º. 2007.38.02.001419-3 (embargos) e 2006.38.02.001446-7 (execução) referente a imóveis expropriados BR 452 (vários autores)	2.000.000,00	Possível	Precatório
Ações de indenização	43.148.066,38		
Ação de indenização por danos materiais - Construtora Castor Ltda	4.562.603,57	Provável	Precatório
Ação de indenização por danos materiais ajuizada por Delphos Engenharia	7.594.763,53	Provável	Precatório
Ações de indenização diversas	19.049.337,11	Provável	Precatório
Ações de indenização diversas	11.437.231,88	Possível	Precatório
Ações de indenização diversas	105.330,29	Possível	Imediato
Ações de indenização diversas	398.800,00	Possível	Imediato /
Ações de repetição de indébito	476.112.436,90		
Processo n. 0024.05.779.112- CEMIG - incidência de ICMS sobre a TUSD	200.000.000,00	Provável	Imediato
Ações de Repetição de indébito - Matérias diversas	16.000.000,00	Possível	Precatório
Ações de Repetição de indébito - Cias Aereas	258.800.000,00	Possível	Precatório
Ação 0701.02.015417-8 - Repetição de indébito	1.312.436,90	Provável	Precatório
Ações que envolvem matéria atinente ao Sistema Único de Saúde - SUS	73.976.156,05	Provável	Imediato
Ações de servidores	474.304.350,93		
Abate-teto - EC 41/03 - Diversas ações individuais e coletivas.	12.000.000,00	Possível	Precatório
Ação de cobrança nº 702.08.421.858-6 - Reintegração no serviço público (Estado de Minas Gerais x Horlandi Violatti)	304.350,93	Provável	Precatório
Ação dos Delegados - Isonomia com os Procuradores do Estado	84.000.000,00	Provável	Precatório
Adicional noturno - Policiais, agentes penitenciários e outros - Diversas ações	14.000.000,00	Provável	Precatório
Ação Ordinária nº 0024.08.221270-5, proposta pelo SINDFISCO - Revisão de Ponto GEPI	102.600.000,00	Possível	Precatório
GEPI - Gratificação de estímulo à produção individual - servidores da Secretaria da Fazenda	48.000.000,00	Possível	Precatório
Horas extras - Servidores agentes fiscais e agentes penitenciários	11.000.000,00	Provável	Precatório
PASEP - Ações diversas originárias de compensações administrativas não aceitas pela RFB	200.000.000,00	Provável	Precatório
RET - Gratificação especial de regime especial - Secretaria de Estado de Educação	2.400.000,00	Possível	Precatório
Ações de servidores - TCE	700.000,00		
Servidores do TCE - Adicional de horas-extras	700.000,00	Possível	Precatório
Ações de servidores - TJMG	8.923.239,00		
Ação Ordinária nº 0024.09.494169-8, proposta pelo SERJUSMIG - Vale-Lanche do Tribunal de Justiça	8.100.000,00	Possível	Imediato
Embargos à Execução nº 0094212-70.2011.8.13.0525 - Paulo Roberto Guersoni - verbas remuneratórias	823.239,00	Possível	Precatório
Ação nº.0024.98.113168-3 - Devolução de depósito administrativo	150.000.000,00	Provável	Imediato
Ação Cominatória nº 0884204-78.2008.8.13.0016 - Obrigação de fazer (devolver aeronave) - Ind. Prod. Café Campinho Ltda.	1.500.000,00	Provável	Imediato
Ação Ordinária nº 0024.03.005576-5 - Ressarcimento de prejuízos e custos indiretos na obra de construção do Fórum de Montes Claros	500.000,00	Possível	Precatório
Ação Ordinária nº 0629.07.036731-9 - Autor: Jose Augustinho do Nascimento	166.000,00	Possível	Precatório
Mandado de Segurança Resp. nº 1.135.162 (origem: 1999.38.00017.818-2)- Acordo de débito previdenciário - ações diversas - parcelamento em curso	8.000.000.000,00	Possível	Imediato/Parcelado
FGTS- nos contratos administrativos temporários e aqueles declarados nulos judicialmente além da multa de 40% na rescisão contratual	500.000,00	Possível	Imediato/Precatório
URV	299.134.979,32	Provável	Imediato/Precatório
TOTAL	11.936.991.605,86		

LEGENDA

- a Tipo de ação judicial / Assunto
- b Montante em Reais
- c Probabilidade de perda conforme tabela de classificação - Anexo 02
- d Forma de desembolso do recurso caso a perda se concretize