

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – 2012

ANEXO II - RISCOS FISCAIS

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

Em cumprimento ao art. 4º, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000, o presente Anexo conceitua, classifica e avalia os riscos fiscais e passivos contingentes e procura identificar e contextualizar condicionantes que possam afetar as contas públicas.

CONCEITOS RELATIVOS AOS RISCOS FISCAIS E PASSIVOS CONTINGENTES

São consideradas afetações no orçamento os fatos imprevisíveis que implicam obrigações, estabelecidas em lei ou contrato, específicas do governo.

Os riscos fiscais dizem respeito à possibilidade das receitas e despesas divergirem significativamente dos valores estimados no projeto de lei orçamentária anual. Em relação às receitas há o risco do contexto previsto para efetivação dos valores projetados não se confirmar. Para a despesa verifica-se a possibilidade dos valores previstos serem afetados por fatos incertos e posteriores a alocação inicialmente prevista na Lei Orçamentária, levando a uma distorção dos valores previamente definidos no orçamento. Nestes casos deve-se fazer, quando for o caso, uma reestimativa da receita, e a reprogramação das despesas orçamentárias, de forma a ajustá-las às disponibilidades de receita efetivamente arrecadadas.

Os passivos contingentes referem-se à ocorrência de fato gerador no passado cujo efeito sobre o patrimônio futuro da entidade é incerto. Sua efetivação depende da ocorrência de fatos externos, imprevisíveis, e de magnitude difícil de ser mensurada. Dentre os diferentes tipos de passivos contingentes, destacam-se, por seu volume e magnitude, aqueles que envolvem disputas judiciais.

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:

- I. condicionados por preços administrados e outro
- II. 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 2012, de acordo com Banco Central, a expectativa (Boletim Focus/Bacen, 29.04.11)¹ é de crescimento do PIB de 4,25%, o que indica cenário de estabilidade.

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 a aceleração em curso do nível de preços em 2011 (previsão anual de 6,37%) recue, estimando-se que atinja 5,00% em 2012, segundo a mesma fonte.

Os setores econômicos do ICMS sujeitos à variação de preços administrados (combustíveis, energia elétrica e telecomunicações) responderam por 39,1% do total da arrecadação em 2010. Energia elétrica e telecomunicações têm suas tarifas reajustadas anualmente a partir de uma associação de fatores aliados à variação observada de

¹ Disponível em <http://www4.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20110429.pdf>, acesso em 11/05/2011.

índices de preços e índices específicos ligados aos custos operacionais e financeiros das empresas de diversos setores, contudo, numa visão otimista, as receitas do ICMS de ambos os segmentos devem acompanhar o crescimento do PIB cumulado com o IPCA. Em que pese o mercado momentaneamente conturbado pelas especificidades do álcool, o ajuste de preços do setor de combustíveis derivados de petróleo encontra-se fortemente atrelado ao preço internacional deste e à taxa de câmbio vigente, não havendo expectativa de alterações significativas no próximo período, ainda que o cenário político esteja enfrentando algumas instabilidades na Ásia, Oriente e África.

Sessenta por cento e nove décimos (60,9%) 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=6,90%, Focus/Bacen, 29.04.11)². Para 2012, os analistas preveem estabilidade no comportamento dos preços no atacado com os preços ao consumidor (IGP-DI=4,83%).

É importante registrar que o governo federal pretende retomar as discussões sobre a reforma tributária, haja vista que, no mês de maio de 2011, o Ministro de Fazenda e o Secretário-Executivo do Ministério de Fazenda, apresentaram, respectivamente, à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal e à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, as proposições que visam alterar a atual sistemática de tributação do ICMS.

Uma das proposições refere-se à redução gradativa das alíquotas interestaduais de ICMS, no sentido de se deslocar a tributação da origem para o destino. O Estado de Minas Gerais, por exemplo, ao invés de utilizar a alíquota atualmente vigente de 12%, aplicaria em 2012 a alíquota de 8%; em 2013, a alíquota de 6%; em 2014, a alíquota de 4%; e, a partir de 2015, a alíquota de 2%. Vê-se que, em relação às mercadorias das quais o Estado de Minas Gerais é tipicamente produtor, as perdas seriam sofridas nesta proporção.

Conforme estimativa de impacto financeiro elaborada pela Superintendência de Arrecadação e Informações Fiscais da Secretaria de Estado de Fazenda, as perdas de

² Disponível em <http://www4.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20110429.pdf>, acesso em 11/05/2011.

arrecadação deste imposto seriam na ordem de, aproximadamente, R\$ 376.000.000 em 2012, R\$ 606.000.000 em 2013, R\$ 843.000.000 em 2014 e R\$ 1.000.000.000 em 2015.

Apesar das demais proposições veiculadas na reforma que poderiam compensar tais perdas como, por exemplo, nova sistemática de tributação de ICMS sobre o comércio eletrônico e criação de fundo de compensação de perdas tributárias, o impacto seria imediato, afetando o equilíbrio das contas públicas do Estado de Minas Gerais nestes exercícios. Vale ressaltar que a criação de mecanismos de compensação de perdas tributárias, tais como o previsto na Lei Complementar nº 87/96, não tem proporcionado a devida reparação aos prejuízos causados aos entes da Federação.

Como já alertado neste mesmo anexo no ano anterior, destaca-se a tramitação no *Supremo Tribunal Federal* - STF das Ações Diretas de Inconstitucionalidades - ADIn nº 2.675 e 2.777, 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 havia reconhecido, 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

Ao contrário das despesas programadas, a efetivação de passivos contingentes pode representar risco para a gestão orçamentária estadual. Entre os riscos com essas características encontram-se os processos judiciais movidos contra a Administração Pública Estadual. A identificação destes riscos se faz a partir do levantamento pela Advocacia Geral do Estado das ações que tramitam na justiça e que podem impactar o

Tesouro Estadual. Caso seja necessário, 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 pelo Estado, como é o caso das despesas com a manutenção da máquina pública.

No quadro abaixo está levantado o passivo contingente judicial sem qualquer distinção de nível de risco. Dessa forma, as contramedidas serão aquelas que já utilizamos com passivos desta natureza. Durante todo exercício financeiro surgem ações transitadas em julgado que vão além dos precatórios devidamente orçados, principalmente requisições de pequeno valor. Quando isso ocorre lançamos mão da anulação de crédito da Reserva de Contingência ou de despesas que causem menor impacto à prestação do serviço público. Vale lembrar que a Advocacia Geral está sempre presente nas negociações de forma a amenizar o impacto de sentenças desta natureza.

ESTADO DE MINAS GERAIS
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
ANEXO DE RISCOS FISCAIS
DEMONSTRATIVO DE RISCOS FISCAIS
2012

ARF (LRF, art 4o, § 3o)

R\$ 1,00

PASSIVOS CONTINGENTES	
Descrição	Valor
Abate-teto – EC 41/03	12.000.000
Ação anulatória de acórdão do TCU proferido em tomada de contas especial TC 004.953/92-4 ajuizada pelo	29.621.807
Ação Civil Pública	100.481.600
Ação de cobrança nº. 0702.08.421858-6 - Horlandi Violatti X ESTADO DE MINAS GERAIS	347.374
Execução - processo nº 0024.86.340210-3 - CONSTRUTORA CASTOR LTDA X CONDOMINIO DO EDIFICIO JUSCELINO	4.562.604
Ações de desapropriação	2.123.033.037
Ações de indenização	21.101.211
Ação dos Delegados – isonomia com os Procuradores do Estado	84.000.000
Ações que envolvem matéria atinente ao Sistema Único de Saúde - SUS	113.896.156
Adicional noturno – policiais, agentes penitenciários e outros	14.000.000
Embargos Devedor - processo nº. 0382.06.064520-9 - TRW AUTOMOTIVE LTDA. E OUTROS x ESTADO DE MINAS	400.000
Expurgos inflacionários referentes a conta poupança da extinta Minas Caixa	128.533.729
FGTS - nos contratos administrativos temporários e aqueles declarados nulos judicialmente além da multa de	500.000
GEPI – gratificação de estímulo à produção individual – servidores da Secretaria da Fazenda	48.000.000
Gratificação de comissionamento – ações coletivas	24.000.000
Horas extras – servidores agentes fiscais e agentes penitenciários	11.000.000
ICMS - Ação nº. 001608084204 - IND PRODUTOS ALIMENTÍCIOS CAFÉ CAMPINHO	700.000
ICMS - Depósito Administrativo - TELEMAR	125.000.000
ICMS - Repetição de Indébito	437.068.711
INSS - Ações referentes à contribuição previdenciária (*)	8.000.000.000
PASEP - Compensação administrativa	200.000.000
Prêmio de produtividade – servidores aposentados	36.000.000
Reenquadramento salarial de servidor de função pública	1.100.000
RET – gratificação especial de regime especial – Secretaria de Estado de Educação	2.400.000
Servidores do TCE - adicional de horas-extras	700.000
URV	1.300.586.867
Vale refeição para servidores do TJMG com exercício fora da capital	10.000.000
TOTAL	12.829.033.095

Fonte: Advocacia Geral do Estado

* OBS: Em 2010, os valores estavam em fase de consolidação pela SEF e pela AGE. Estes valores ainda podem sofrer alterações em virtude da possibilidade de novas autuações da mesma natureza pela Receita Federal.