

ANEXO II
RISCOS FISCAIS
LDO – 2018

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – 2018

ANEXO II - RISCOS FISCAIS

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

A manutenção do equilíbrio fiscal é de fundamental importância para a devida alocação dos recursos públicos. A saúde financeira governamental permite a operacionalização dos programas de governo por meio de políticas públicas, elaboradas para promover o bem-estar à sociedade.

A gestão de riscos fiscais auxilia o alcance e manutenção do equilíbrio das contas públicas, preparando o governo para executar ações em cenários adversos, sem onerar suas entregas à sociedade.

Os riscos fiscais devem ser gerenciados para que decisões sejam mais assertivas até mesmo em situações desfavoráveis, possibilitando agilidade nas respostas do governo frente a ocorrências que impactam negativamente a sustentabilidade das contas públicas.

Os mecanismos de controle fiscal foram aprimorados desde o início dos anos 2000, com a promulgação da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, também conhecida como Lei da Transparência, e da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, denominada Lei de Acesso à Informação.

Enquanto a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas gerais de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal responsável, a Lei da Transparência determina a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e, por fim, a Lei de Acesso à Informação regula o acesso à informação dos órgãos e entidades da Administração Pública em todas as esferas de governo. Sobre os pilares do

planejamento, transparência, controle e *accountability*, a Lei de Responsabilidade Fiscal inova em vários aspectos.

Entre as inovações estabelecidas, a referida norma determina em seu artigo 4º, §3º, que o Anexo de Riscos Fiscais, constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias, conterà os riscos capazes de afetar o equilíbrio fiscal de cada ente, além das providências a serem tomadas, caso se concretizem, constituindo uma ferramenta de gerenciamento de riscos. Dada a própria natureza do Anexo, este se apresenta como um instrumento incentivador do equilíbrio das contas públicas, pois identifica eventos, avalia-os e indica planos gerenciais cabíveis.

Assim, foi elaborado o presente documento, por meio do qual objetiva-se mensurar os riscos fiscais identificados, além de contextualizar condicionantes que possam afetar as contas públicas estaduais.

RISCOS FISCAIS

A finalidade primordial do Estado é promover o bem estar dos indivíduos. Para isso, o Estado deve exercer de forma eficaz, eficiente e efetiva a atividade financeira que lhe compete, captando, gerindo e despendendo recursos. Nesse sentido, a atividade financeira estatal abarca tanto as receitas quanto as despesas públicas.

As obrigações financeiras do Estado apresentam-se como um ramo da atividade financeira do Estado, englobando compromissos governamentais destinados ao funcionamento da Administração Pública.

A 7ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais¹, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, foi elaborada para entrar em vigor a partir do exercício financeiro de 2017, permanecendo válida para exercícios financeiros seguintes até que

¹ Manual de Demonstrativos Fiscais Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios – Válido a partir do exercício financeiro de 2017. 7ª edição. Arquivo digital disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/542015/MDF_7_edicao_05_04_17_versao_02_12_16.pdf/7a4bf97c-0db9-48c4-bb0e-41d9f6bedf55
Acesso em: 12 abr. 2017.

seja elaborada nova versão. Os riscos fiscais são definidos no documento da seguinte forma:

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. (Manual de Demonstrativos Fiscais, 7ª ed., pág. 39)

As obrigações financeiras do Estado podem ser classificadas quanto à probabilidade de ocorrência, havendo uma divisão entre diretas e contingentes. As obrigações com possibilidade de ocorrência direta são aquelas de ocorrência certa e previsível, enquanto as obrigações com probabilidade de ocorrência contingente decorrem de eventos que podem ou não se materializar, ou de eventos cuja probabilidade e magnitude são de difícil mensuração, podendo ou não transformar-se em dívida para o ente.

As obrigações cuja probabilidade de ocorrência é direta devem constar na Lei Orçamentária Anual por serem de ocorrência certa, não se classificando como riscos fiscais. Contudo, eventos que modifiquem as obrigações diretas de forma a alterar negativamente o equilíbrio das contas são entendidos como um tipo de risco fiscal, denominados riscos orçamentários. Alguns exemplos de riscos orçamentários são elencados a seguir: frustração na arrecadação da receita; restituição de tributos realizada a maior do que a prevista; discrepância entre as projeções e os valores observados de nível de atividade econômica, taxa de inflação, taxa de câmbio, afetando a quantia arrecadada; discrepância entre as projeções e os valores observados da taxa de juros e taxa de câmbio incidente sobre títulos vincendos; e ocorrência de situação de calamidade pública que demandem do Estado ações emergenciais, com o consequente aumento de despesas.

As obrigações financeiras contingentes, também denominadas passivos contingentes, são aquelas decorrentes de compromissos firmados pelo ente e que só gerarão compromisso de pagamento depois da materialização de determinado evento. Também podem ser uma obrigação presente que surge devido a eventos passados, mas não é

reconhecida, ou porque a probabilidade de pagamento pelo Estado é baixa, ou porque o valor da obrigação não pode ser estimado com segurança.

Contudo, a estimativa dos passivos contingentes depende de fatores externos, tornando sua mensuração de difícil precisão.

Os exemplos mais comuns de passivos contingentes são: demandas judiciais contra a atividade reguladora do Estado; demandas judiciais contra empresas estatais dependentes; demandas judiciais contra a administração do Estado; demandas trabalhistas contra o Estado e órgãos da sua administração indireta; dívidas em processos de reconhecimento pelo Estado e sob sua responsabilidade; e avais e garantias concedidas pelo Estado a entidades públicas (empresas e bancos estatais), a entidades privadas ou a fundos de pensão.

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 – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, 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
- 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.

No ano de 2015 o nível de atividade econômica sofreu forte retração, com o PIB apresentando resultado negativo de 3,8%, em 2016 houve nova queda de 3,6%. O comparativo trimestral apresentou oito resultados negativos no período.

O projeto da LDO Federal 2018 utilizou como parâmetro um crescimento do PIB de 0,5% para 2017, 2,5% para 2018 e 2019 e 2,6% para 2020. O Boletim Focus/Bacen do dia 07 de abril de 2017² aponta crescimento de 0,41% para 2017 e 2,5% para 2018. Tanto no projeto de LDO Federal quanto no Boletim Focus, temos um crescimento muito modesto para o ano corrente, porém indicando reversão do cenário negativo dos últimos dois anos, e para 2018 crescimento significativo de 2,5%.

Estimativas apontam que uma variação positiva ou negativa de 1,0% dos preços de mercado (IPCA) deve induzir uma oscilação de aproximadamente 0,97% da arrecadação de ICMS.

O projeto da LDO Federal prevê para 2018 um IPCA de 4,3%, muito próximo da expectativa do mercado (Boletim Focus 07/04/2017) de variação do nível de preços de 4,09% para o mesmo período, abaixo do valor central da meta estipulada pela autoridade monetária que corresponde a 4,5%.

A LDO Federal prevê para o IPCA um crescimento de 4,5% para 2018, 2019 e 2020. No Boletim Focus, a expectativa é que o índice feche em 4,46%, muito próximo ao valor central da meta de inflação. Salienta-se que a queda nos índices de inflação de forma mais intensa verificada ao longo de 2016 e no início de 2017 está associada em grande medida à queda na demanda agregada, que apresentou retração de 4,2% em 2016 e de 4,0% em 2015.

² <http://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20170407.pdf> Acesso em: abril 2017.

Apesar das medidas tomadas no início de 2015 e ao longo de 2016 na tentativa de reequilibrar as contas públicas, essas, embora tenham reduzido, não mitigaram os efeitos advindos da queda na arrecadação, significativa no período. Se por um lado houve queda na receita tributária, por outro existe a dificuldade de reduzir despesas de forma expressiva sem comprometer o funcionamento da Administração Pública, bem como dos serviços públicos. Um cenário de instabilidade política dificulta sobremaneira a aprovação de medidas impopulares que trariam impacto mais significativo do que apenas redução de despesas de custeio.

A balança comercial brasileira em 2016 apresentou superávit de 47,6 bilhões de dólares. O desempenho positivo foi em grande medida em função de uma queda maior nas importações, do que pelo aumento nas exportações. Os preços mais elevados de importantes *commodities* exportadas (minério de ferro, petróleo e milho) contribuíram positivamente para o resultado. Para os próximos anos, permanece a expectativa de superávit, sendo superior a 50 bilhões de dólares em 2017 e acima de 42 bilhões para 2018.

A conjuntura econômica observada no decorrer de 2015 e de 2016 resultou no comprometimento do quadro de emprego e renda, com juros e inflação alta e retração do crédito. O desafio do governo para 2018 será adotar medidas para reverter a trajetória de queda da atividade econômica num quadro de instabilidade política, além de estabilizar a dívida pública em relação ao PIB e de buscar o superávit primário nas contas públicas.

Com a aprovação em 2016 do congelamento dos gastos públicos, o governo federal limitou o alcance de política fiscal expansionista como instrumento indutor da recuperação da atividade econômica.

O quadro abaixo apresenta os parâmetros da previsão de arrecadação de ICMS para 2018 no valor de R\$ 46.254.653.057,00 (quarenta e seis bilhões, duzentos e cinquenta e quatro milhões, seiscentos e cinquenta e três mil e cinquenta e sete reais).

Quadro 1 - Impacto na arrecadação do ICMS em função de parâmetros econômicos

Parâmetro	Estimativa de variação do parâmetro para 2018 - Focus - BACEN (%)	Estimativa de variação do parâmetro para 2018 - Projeto LDO FEDERAL (%)	Impacto no ICMS para variação de 1% no parâmetro (%)
IPCA	4,46	4,5	0,97
PIB	2,5	2,5	0,47

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda.

A recuperação da arrecadação de ICMS em nível mais robusto passa essencialmente pela retomada do nível de atividade econômica à medida que se espera no curto e médio prazo menor influência da variação de preços (administrados e sujeitos a variação pelo mercado).

Os setores econômicos do ICMS sujeitos à variação de preços administrados (combustíveis, energia elétrica e telecomunicações) deverão responder por 44,3% do total da arrecadação em 2017. A participação relativa do ICMS desses setores deve permanecer estável durante o exercício de 2018. Salientando que os setores de 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.

Em relação ao setor de combustíveis, o cenário de preços foi alterado no último trimestre de 2016, sendo que a nova política de preços prevê pelo menos uma avaliação mensal dos preços de venda da Petrobrás nas refinarias. Essa nova política traz como base dois fatores: a paridade com o mercado internacional, e uma margem que será praticada para remunerar riscos inerentes à operação. A principal diferença em relação ao que ocorre hoje é o prazo para realização dos ajustes em relação ao mercado internacional.

Além da nova política de preços, a Petrobrás tem realizado venda de ativos, abrindo espaço para entrada de outros agentes no mercado de combustíveis e gás natural.

No que diz respeito à energia elétrica, a tendência para o segundo semestre de 2017 é de que as tarifas subam em função da bandeira se fixar na cor vermelha. Isto poderia incrementar a receita de ICMS do setor, no entanto devemos ser conservadores em função das fortes instabilidades políticas e econômicas as quais o Brasil enfrenta. Dessa maneira, devemos ser moderados quanto ao crescimento da arrecadação de ICMS desse segmento para 2018.

Cinquenta e cinco por cento e setenta décimos (55,70%) 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 desempenho dos preços no atacado abaixo dos preços ao consumidor (IGP-DI = 3,57%, Focus/Bacen, 07/04/16). Para 2018, os analistas preveem uma pequena elevação dos preços no atacado, que deverão ficar pouco acima da estimativa dos preços ao consumidor (IGP-DI = 4,55%).

Os Riscos Fiscais relativos a alterações legislativas devem ser gerenciados, para que as decisões governamentais sejam mais assertivas, possibilitando, assim, agilidade nas respostas do governo frente a ocorrências que impactam negativamente a sustentabilidade das contas públicas. Para o período de 2018 a 2020 tem-se os seguintes apontamentos:

- Continua pendente de encaminhamento o Projeto de Resolução do Senado nº 1, de 2013 que unifica alíquotas nas operações interestaduais do ICMS entre contribuintes, aprovado pelo Senado em 2013, na Comissão de Assuntos Econômicos – CAE (vide parecer 352 de 2013-CAE), que visa à anulação das práticas de “guerra fiscal”. A proposta prevê a redução gradual das alíquotas do ICMS que, atualmente, encontra-se entre 7% e 12%, dependendo do Estado. Para mercadorias e serviços originados dos Estados do Sul e Sudeste (exceto Espírito Santo) com destino ao resto do país, o ICMS cobrado será reduzido dos atuais 7% para 4% a partir de 2016, nos termos da alínea “c” do inciso II do art. 1 do referido projeto, em sua redação original. A viabilização desta mudança implicará em redefinição das bases arrecadatórias do Estado. A proposta de

Resolução encontra-se atualmente (desde 13/07/2016) com a Relatoria da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo.

- Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 45/2015 (antigo PLS 201/2013), que propõe alterações no Estatuto Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Lei Complementar nº 123/06), relativamente à aplicação da alíquota na aquisição de produtos ou mercadorias sujeitos à Substituição Tributária, bem como alteração do caput do art. 10 da Lei Complementar nº 87/1996. O PL incorpora em sua redação original alteração no texto do art. 19 da Lei Complementar nº 123/06, por meio do acréscimo do § 4º, o qual estabelece alíquota de ICMS de 3,95% (três inteiros e noventa e cinco centésimos por cento) a ser aplicada nas aquisições de produtos ou mercadorias sujeitos à Substituição Tributária adquiridos por microempresa ou empresa de pequeno porte enquadrada no Simples Nacional. Também tem por escopo promover alteração da redação do caput do art. 10 da Lei Complementar nº 87/1996, para conferir ao contribuinte substituído direito à compensação automática do valor do imposto pago por Substituição Tributária, correspondente ao fato gerador presumido que não se realizar ou se realizar com base de cálculo inferior à estimada pela Administração Estadual. Saliente-se que a eventual aprovação deste projeto inviabiliza o instituto da Substituição Tributária. O presente projeto aguarda Parecer do Relator na Comissão de Finanças e Tributação (CFT).

- Desoneração total nas operações com medicamentos, produtos químicos e outros:

Continua em tramitação Proposta de Emenda à Constituição 491/10, que concede imunidade tributária à cadeia produtiva de medicamentos e de alimentos, destinados ao consumo humano. A proposta inclui, também, na imunidade tributária para insumos agrícolas, fertilizantes e produtos agroquímicos e químicos destinados à produção de alimentos para o consumo humano e à pecuária. A presente proposta aguarda Parecer do Relator na Comissão Especial constituída para avaliá-la.

Além disto, a Comissão de Constituição e Justiça – CCJ admitiu a PEC 160/12, que proíbe criação de novos impostos para medicamentos de consumo humano, além da

PEC 301/13, que, além dos impostos sobre remédios para humanos, veda a tributação dos insumos usados na produção desses compostos. Os dois textos tramitam apensados à PEC 491/10. Vale destacar que os Estados, por meio de convênios, já concedem atualmente isenções para diversos fármacos e medicamentos. O Estado de Minas Gerais prevê isenção de ICMS na importação e na saída interna e interestadual de medicamentos relacionados ao tratamento da AIDS, nos termos dos itens 37 e 38 da Parte 1 do Anexo I do RICMS/02 (Convênio ICMS 10/02), na saída interna de medicamentos para o tratamento do câncer, nos termos do item 87 da Parte 1 do Anexo I do RICMS/02 (Convênio ICMS 162/94) e nas operações com fármacos e medicamentos destinados a órgãos da Administração Pública Direta Federal, Estadual e Municipal, nos termos dos itens 130 e 136 da Parte 1 do Anexo I do RICMS/02 (Convênio ICMS 87/02), dentre outros incentivos aos estabelecimentos relacionados à área da saúde (vide inc. XXII, do art. 75 do RICMS/02 que regulamenta o inc. VI do art. 32-A da Lei nº 6.763/75).

- Creditamento de ICMS relativo à aquisição de energia elétrica por parte das empresas de telefonia. O Superior Tribunal de Justiça, em 2008, uniformizou o entendimento sobre o uso de créditos de ICMS gerados a partir do consumo de energia elétrica e serviços de telecomunicações por estabelecimentos comerciais. De acordo com o entendimento firmado, o contribuinte tem direito ao creditamento de ICMS se comprovar ter utilizado a energia elétrica "no processo de industrialização" ou ter utilizado serviços de comunicação na "execução de serviços da mesma natureza". O Supremo Tribunal Federal deverá apreciar o recurso interposto pelo Estado de MG na ação sobre a qual uma empresa prestadora de serviço de telefonia reivindica os créditos do ICMS incidentes na aquisição de energia elétrica utilizada nas respectivas prestações. Na eventualidade de acolhimento da pretensão das empresas, estima-se um impacto negativo na arrecadação das empresas correlatas.

- Tramitação da ADI 5469 no STF (relatoria é do Ministro Dias Toffoli), proposta pela Associação Brasileira de Comércio Eletrônico –ABCComm, na qual a Associação se insurge contra as Cláusulas 1ª, 2ª, 3ª, 6ª e 9ª do Convênio ICMS nº 93/2015.

Ressalte-se que a Cláusula 9ª do Convênio ICMS 93/15 encontra-se com sua eficácia suspensa em razão da concessão de liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.464. Eventual reconhecimento da inconstitucionalidade das normas do Convênio ICMS 93/15 implicaria em possível conflito de competência entre os Estados, dada a perda do instrumento que proporcionou a uniformização das regras tributárias relativas ao diferencial devido de alíquotas nas operações interestaduais destinadas ao consumidor final não contribuinte do imposto, com efeitos diretos na arrecadação.

- Aumento das restrições da utilização do instituto da Substituição Tributária:

a) Necessidade de inclusão de mercadoria no Convênio ICMS 92/15, ainda que amparada na redação da alínea “a” do inciso XIII do § 1º do art. 13 da LC 123/06 (alterada pela LC 147/14), para instituição de regime de Substituição Tributária de âmbito interno;

b) Atual redação do Convênio ICMS 149/15 (Escala Industrial não relevante), que necessita de imediato aprimoramento para estabelecer as condições mínimas para o efetivo cumprimento e respectivo controle das obrigações decorrentes do conceito de escala industrial não relevante, visando principalmente mitigar o número de sonegação e/ou fraude.

- Ajuizamento, no Supremo Tribunal Federal (STF), da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.659, com o objetivo de excluir a incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre as operações com programas de computador. Em abril de 2017, a ação se encontrava sob relatoria do ministro Dias Toffoli, que determinou que se aplique ao caso o rito abreviado previsto no artigo 12 da Lei 9.868/1999, para que a matéria seja julgada diretamente no mérito pelo Plenário do Supremo. Pede-se a declaração de inconstitucionalidade do Decreto 46.877/2015, de Minas Gerais, bem como a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, mediante interpretação conforme a Constituição, do artigo 5º da Lei 6.763/1975 e do artigo 1º (incisos I e II) do Decreto 43.080/2002, de Minas Gerais, bem como do artigo 2º da Lei Complementar Federal 87/1996.

- Reforma tributária: poderão surgir propostas de reforma tributária que não assegurem ao Estado a autonomia financeira necessária para suportar os gastos sociais inerentes à implementação das suas políticas públicas, bem como custear os compromissos decorrentes de suas responsabilidades constitucionais e legais.

RISCOS NAS DESPESAS

Os riscos fiscais relativos às despesas podem ser sintetizados com respeito a variações nos preços, contratos e obrigações em que o Estado é parte, nas falhas de execução dos instrumentos de planejamento e execução orçamentária e nas incertezas institucionais e ambientais. Os pontos abaixo detalham estes riscos:

- O primeiro fator de risco envolve a variação da execução orçamentária em relação aos valores pré-estabelecidos na Lei Orçamentária Anual, em função de eventos imprevisíveis ocorridos no decorrer do exercício e que acarretem a criação ou a expansão das obrigações governamentais, bem como a alteração de preços de mercado a preços correntes. Essas mudanças podem ser decorrentes de alterações no arcabouço legal vigente que impactam diretamente na realização das despesas. Neste sentido, destaca-se que nos termos da Constituição Federal de 1988, os Estados possuem competência legislativa residual, tendo capacidade limitada de influenciar tais decisões. No que se refere às compras/contratações de preços livres, o planejamento de compras públicas tem o potencial de reduzir os custos de transação do processo de compra e dar mais racionalidade a demandas específicas, reduzindo o preço unitário por meio de compras que, em grande volume, fazem economia de escala. Isto é, o preço unitário médio de compras de grandes volumes cai vis-à-vis o preço unitário médio de compras fracionadas.

- Uma parcela importante desta dimensão diz respeito à folha de pagamento dos servidores públicos. O crescimento da folha em proporção não esperada é um fator de incerteza recorrente. Embora seja possível estabelecer estimativas do crescimento anual da folha e estimar valores para o encerramento do exercício, existem fatores que não são controlados pelo governo e podem interferir nesta estatística. Destaca-se nesse sentido

pedidos antecipados de aposentadorias induzidos pelo cenário de reforma da previdência, que pode interferir no crescimento pontual da folha para o ano 2018.

- Ademais, mudanças no cenário nacional, nas quais imputam aos Estados obrigações a serem cumpridas, no caso em especial, a variação do Piso Nacional da Educação Básica, podem acarretar comprometimentos de gastos maiores que aqueles previstos nos instrumentos de planejamento estadual.

- Aspecto relevante também relacionado à folha de pagamentos é a pressão por reajustes salariais das diversas carreiras de servidores públicos estaduais. Tal fato pode ganhar relevância no momento em que se discute a limitação permanente da expansão dos gastos públicos. É justamente a expectativa de limitação de gastos no longo prazo que precipita a demanda por aumentos no curto prazo.

- O montante dos encargos da dívida pública estadual com a União constitui o quinto fator de risco. Atualmente, trabalha-se com a estimativa de que a homologação do acordo entre União e estados inadimplentes no âmbito do Mandado de Segurança 34023³, julgado pelo plenário do Supremo Tribunal Federal, continuará vigente. No entanto, a União já sinalizou que pode alterar o acordo homologado através de reforma legislativa ou constitucional. Assim, o acordo em vigência poderá ser alterado com maior rigidez ou maior encargo anual para os estados.

- No âmbito da reforma da Previdência, observa-se que o déficit da previdência no Estado tem aumentado significativamente nos últimos anos. Tal fato coloca em perspectiva a necessidade de mecanismos de ajuste das contas previdenciárias e da sustentabilidade do déficit da previdência ao longo do tempo. Apesar de a reforma da previdência apontar para o aumento de idade mínima e ampliação do tempo de contribuição, há o risco de, no curto prazo, precipitar a aposentadoria de servidores em razão dos termos da reforma.

³<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=34023&classe=MS&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em: abril de 2017.

- As incertezas no ambiente institucional e físico constituem dimensão a ser pontuada. A instabilidade político-econômica do país pode recrudescer as pressões sobre gastos públicos, em particular nas áreas de saúde e segurança pública, que são significativamente sensíveis a recessões econômicas. Apesar das expectativas otimistas para o crescimento dos países em desenvolvimento por parte das agências internacionais, principalmente do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, é importante ponderar a ocorrência de eventuais conflitos internacionais que provoquem repercussões para a economia brasileira em geral e para alguns setores particulares da economia mineira (e.g. *commodities* minerais, siderurgia, agronegócio). Desta forma, os contextos doméstico e internacional colocam riscos capazes de afetar negativamente a atividade econômica, reduzindo a capacidade de geração de riqueza e arrecadação e, simultaneamente, pressionando serviços públicos fundamentais.

- As questões relativas ao meio ambiente físico e biológico também podem incorrer em aumento nos gastos públicos. As questões relativas ao meio ambiente (meio físico) devem também ser levadas em conta, uma vez que, no passado recente, foram importantes fatores que colaboraram para a ocorrência de aumentos expressivos dos gastos públicos. Destacamos com base na existência de eventos similares a ocorrência de desastres naturais tais como chuvas abruptas e intensas, ventos extremos, e enchentes. Destacamos também desastres em áreas urbanas e industriais geralmente conjugados com fenômenos naturais: rompimento de barragens, queda de estruturas de grande porte (pontes, viadutos etc.), deslizamentos de morros e pedras sobre áreas urbanas. Tais eventos demandam grande esforço do poder público e redirecionam expressivo volume de recursos orçamentários.

- Outro fenômeno natural com potencial de risco sobre as despesas é a ausência ou escassez de chuvas. Eventuais períodos prolongados de seca trazem prejuízos diretos para a economia mineira, com reflexos sobre a agricultura, criação de gado e abastecimento de água, resultando em demandas urgentes para a população local e afetando diretamente a base econômica de certas regiões. Por fim, a existência de agentes biológicos que interagem com populações humanas pode contribuir para a proliferação de doenças e pragas. O histórico de epidemias recentes (dengue,

microcefalia e febre amarela) demonstra que há risco relevante no que se refere à expansão de agentes biológicos patogênicos, principalmente em áreas urbanas com infraestrutura frágil e perfil de baixo desenvolvimento socioeconômico.

Assim, a fim de assegurar a compatibilização entre planejamento e orçamento e garantir uma maior eficácia dos gastos públicos na obtenção do equilíbrio fiscal do Estado, o governo de Minas monitora a ocorrência de eventos capazes de impactar negativamente as contas públicas.

A captação e utilização de recursos públicos pelos melhores meios e ao menor custo se dão por meio da adoção de inúmeras ações de planejamento relacionadas, principalmente, às áreas de compras, gestão de bens de consumo e bens patrimoniais, gestão orçamentária, monitoramento e regionalização do gasto público. Tais ações pretendem estabilizar e reduzir gastos com atividades operacionais, ampliar a qualificação na alocação de recursos, reduzir o custo das compras e das desigualdades da alocação de recursos, além de minimizar os riscos fiscais através de uma estimativa mais acurada do gasto público. Assim, espera-se, a partir de um aumento da previsibilidade da parcela dos gastos controláveis, ampliar a margem de segurança para os casos imprevisíveis, ou seja, aqueles que constituem os grandes riscos na despesa.

Já em relação à integração entre planejamento e orçamento, os esforços da Administração Pública estão direcionados para a criação, expansão e aperfeiçoamento das ações governamentais voltadas para planejamento, monitoramento, revisão e avaliação das metas físicas e financeiras estabelecidas para os programas e ações governamentais. A realização das revisões anuais dos planos plurianuais, o desenvolvimento e a publicação dos relatórios anuais de avaliação e o acompanhamento bimestral do monitoramento dos programas e ações governamentais são ações concretas que pretendem corrigir desvios entre as esferas de planejamento, orçamento e execução. Dessa forma, pretende-se melhorar a aderência da execução ao planejamento e ampliar o atendimento à população, sempre visando à melhora da qualidade dos serviços ofertados.

As incertezas ambientais são monitoradas e avaliadas em caráter permanente pelos órgãos competentes, destacando-se medidas de regulação, monitoramento, melhoria da previsibilidade e investimentos estruturais em dimensões relevantes para o desenvolvimento socioeconômico das regiões do Estado. Como exemplo, os fóruns regionais realizados pelo Estado de Minas Gerais constituem medida de minimização de riscos locais, com identificação dos problemas intrínsecos de cada região e a priorização de medidas de contingência desses fatores.

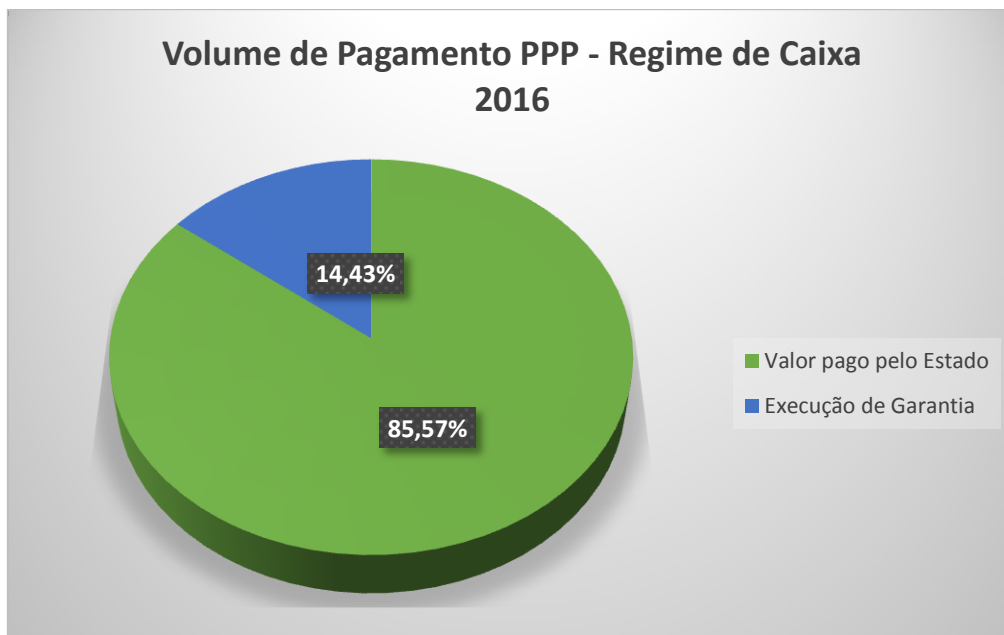
RISCOS FISCAIS EM PPPS

O modelo de Parcerias Público-Privadas vem sendo aplicada pelo Governo Estadual, no intuito de prover bens e fornecer serviços aos cidadãos mineiros. O envolvimento do parceiro privado na execução de projetos de grande porte, permite, dentre outros ganhos, o compartilhamento de riscos existentes. Contudo, não é possível a mitigação total dos riscos de um projeto de PPP.

Podem ser listados os projetos de PPP concluídos em abril de 2017, a saber: Rodovia MG – 050; Aeroporto Regional da Zona da Mata; PPP Mineirão; PPP Complexo Penal; PPP UAI; e Resíduos Sólidos Urbanos. Os dados utilizados a seguir dizem respeito aos projetos citados.

Considerando o Regime de Caixa, ao longo do exercício de 2016 foram pagas às concessionárias responsáveis pelas PPPs o montante da ordem de R\$ 254,0 milhões, sendo que R\$ 217,4 milhões dizem respeito ao pagamento de contraprestações pecuniárias, e R\$ 36,6 o montante pago por meio de execução de garantias. O gráfico abaixo demonstra o comparativo entre os valores de 2016.

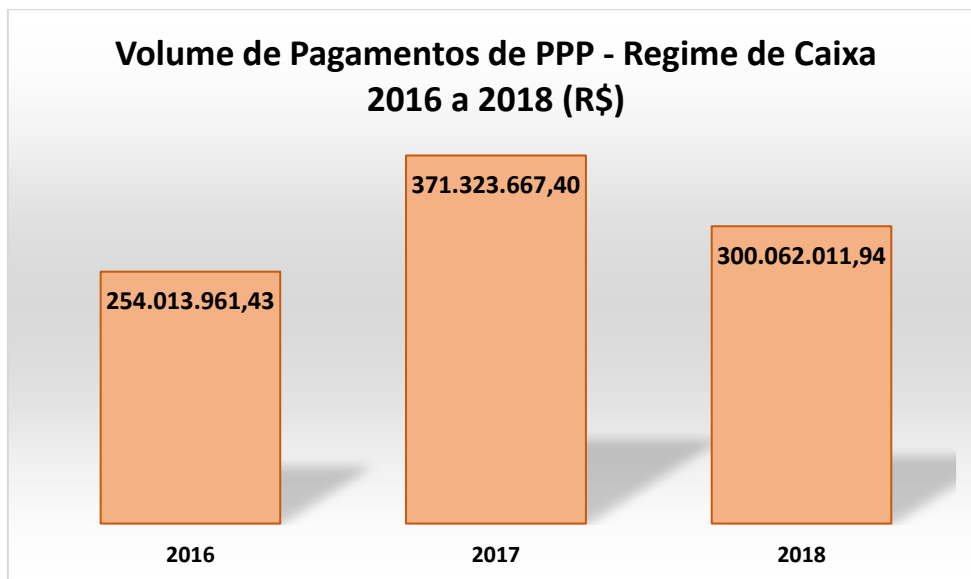
Gráfico 1 – Pagamentos das Parcerias Público Privadas ao longo de 2016



Fonte: Dados fornecidos pelas Unidades Setoriais das PPPs citadas. Elaboração: Diretoria Central de Suporte à Governança Corporativa – SEF.

Até abril de 2017, da estimativa total de R\$ 371,3 milhões para pagamento de PPPs, foram pagos R\$ 89,1 milhões, sendo R\$ 37,8 milhões na forma de contraprestações pecuniárias, e R\$ 51,3 milhões por meio de execução de garantias. Para o exercício de que trata essa LDO, a estimativa para pagamento das PPPs citadas é da ordem de R\$ 300,0 milhões. O comparativo entre os exercícios é evidenciado no gráfico a seguir.

Gráfico 2 – Comparativo do Volume de Pagamentos de PPPs – 2016 a 2018



Fonte: Dados fornecidos pelas Unidades Setoriais das PPPs citadas. Elaboração: Diretoria Central de Suporte à Governança Corporativa – SEF.

As despesas de caráter continuado derivadas das Parcerias Público-Privadas contratadas pelo Governo do Estado de Minas Gerais devem observar o limite de 5% da Receita Corrente Líquida do exercício, conforme redação do art. 28 da Lei Federal 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Caso o limite seja extrapolado, o Estado sofrerá sanções do Governo Federal, como, por exemplo, vedação de concessão de garantias ou cessão de transferências voluntárias.

A Receita Corrente Líquida prevista para o exercício de 2018 é R\$ 61,4 bilhões. A previsão já mencionada de pagamentos de PPPs pelo Estado ao longo do exercício de 2018 é de R\$ 300 milhões, representando 0,49% da RCL.

A avaliação dos riscos fiscais advindos dos contratos de PPP deve buscar estimar os impactos contratuais enquanto passivos contingentes e identificar quais variáveis são capazes de afetar as contas públicas (art. 4º, §3º, Lei Complementar 101/2000).

A Lei Federal nº 11.079/04, em seu art. 5, inciso III prevê que a alocação de riscos da Parceria Público-Privada seja feita de forma específica para cada contrato, diferentemente dos contratos administrativos em geral, regidos pela Lei Federal

nº8.666/1993, em que o Poder Público arca integralmente com os potenciais ônus associados à eventual materialização dos diversos riscos, cabendo ao ente privado assumir apenas os riscos referentes à álea econômica ordinária. Por conseguinte, destaca-se que na PPP permite-se uma divisão objetiva de riscos entre o Poder Público e a iniciativa privada, não se aplicando unicamente a teoria dos fatos imprevisíveis ou áleas administrativas. De forma genérica, pode-se afirmar que os riscos de implantação serão assumidos pelo parceiro privado, enquanto os riscos financeiros são assumidos pelo parceiro público e os riscos de demanda são compartilhados.

Os principais riscos pertinentes aos contratos de PPP concentram-se em torno da demanda, construção e disponibilidade do serviço prestado, bem como os riscos financeiros. Dentre esses, pode-se afirmar que os riscos de construção (implantação) serão assumidos pelo parceiro privado, ao passo que o risco de demanda, capaz de afetar as contas públicas estaduais, para além das receitas e despesas programadas, é compartilhado.

Os riscos fiscais relativos à variação da demanda projetada para cada projeto de PPP são elementos essenciais para o acompanhamento da execução contratual por parte da Administração Pública, uma vez que a legislação pertinente às Parcerias Público-Privadas permite a divisão racional dos riscos, primando pela alocação eficiente dos mesmos. Dessa forma, os riscos de demanda são compartilhados entre Poder Concedente e Concessionária, de modo que o Estado garanta uma demanda mínima conforme a natureza da concessão e de acordo com a estrutura do Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE) elaborado durante a modelagem do projeto. Há, portanto, uma variação da demanda à conta e risco do parceiro privado como incentivo para a busca pela eficiência na realização da prestação do serviço. Lado outro, o Poder Público assegura uma demanda mínima de modo a remunerá-lo pelos custos fixos do contrato de concessão ao longo dos anos.

No que tange aos riscos financeiros, uma das formas para o gerenciamento desse risco é a instituição e manutenção dos níveis mínimos de garantia, visando à segurança pecuniária dos contratos.

RISCOS DE PASSIVOS CONTINGENTES

As contingências passivas referem-se a possíveis novas obrigações cuja confirmação depende da ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros, ou que a probabilidade de ocorrência e magnitude dependem de condições exógenas imprevisíveis. São também consideradas contingentes as obrigações que surgem de eventos passados, mas que ainda não são reconhecidas por ser improvável a necessidade de liquidação ou porque o valor ainda não pode ser mensurado com suficiente segurança.

Parte significativa das ações contrárias ao Estado está relacionada a algum tipo de obrigação que poderá importar comprometimento dos recursos orçamentários. Dessa forma, tendo em vista que compete à Advocacia-Geral do Estado a representação judicial e extrajudicial do Estado de Minas Gerais, é de sua responsabilidade prover informações sobre o risco fiscal referente aos passivos contingentes.

A identificação e seleção das ações que podem constituir riscos fiscais são efetuadas pelas Procuradorias e Advocacias Regionais responsáveis pela defesa do EMG e acompanhamento das ações. Nesse sentido, é de inteira responsabilidade dos respectivos Procuradores-Chefes e Advogados Regionais o levantamento apresentado.

Cumprido salientar que as demandas judiciais apresentam longa duração, por tramitarem em diversas instâncias e se submeterem à dinâmica processual que nem sempre é célere. Por esta razão, as demandas podem compor o Anexo de Riscos Fiscais de vários exercícios financeiros e podem ter sua classificação modificada, em razão de alterações decorrentes da movimentação judicial.

Além disso, é preciso destacar que as demandas judiciais são passivos contingentes que não são mensuráveis com suficiente segurança, seja pelo fato de não terem sido ainda apuradas, auditadas ou periciadas, seja por restarem dúvidas sobre sua exigibilidade total ou parcial ou ainda por envolver análises e decisões que não se pode prever de antemão.

A presente avaliação dos passivos contingentes utilizou como parâmetros o valor solicitado pela parte contrária e uma estimativa do grau de probabilidade de prejuízo, classificado em provável, possível e remoto, nos termos a seguir.

- I. Prováveis: são as situações em que existem grandes chances de perdas iminentes;
- II. Possíveis: são situações que se encontram em uma faixa mediana de probabilidade de perda;
- III. Remotos: são as situações em que as perdas possuem pequenas chances de ocorrerem.

No levantamento não foram incluídas as demandas judiciais em que o risco de derrota foi considerado remoto, devido à reduzida probabilidade de prejuízo ao erário, ou ainda as demandas em que o risco é praticamente certo, assim consideradas àquelas em que os valores já estão previstos em orçamento para pagamento mediante a sistemática de precatórios e aquelas que devam ser pagas no próprio exercício, decorrente de antecipação de tutela ou liminar.

Nesse sentido, da totalidade das demandas judiciais referentes ao Estado de Minas Gerais, são destacadas aquelas que, seja em razão de seu elevado valor individual ou pela soma do seu conjunto (grupo de processos sobre o mesmo tema), causam preocupações quanto aos impactos que possíveis condenações podem acarretar sobre o equilíbrio das contas públicas.

O relatório apresenta o consolidado de todas as ações judiciais que compõem o risco fiscal agregados por tipo de ação e por área temática. Dessa forma, a Advocacia-Geral do Estado encaminha abaixo informações referentes aos passivos contingentes para elaboração do anexo de riscos fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, exercício 2018.

Matéria	Classificação do risco e forma de pagamento										
	Possível				Possível Total	Provável				Provável Total	Total Geral
	Imediato	Precatório	Precatório /RPV	RPV		Imediato	Precatório	Precatório/RPV	RPV		
Ação anulatória de crédito tributário		677.000			677.000		800.000			800.000	1.477.000
Ação Civil Pública - garantias constitucionais relacionadas aos povos indígenas							4.500.000			4.500.000	4.500.000
Ação cominatória reparo e devolução de aeronave						1.500.000				1.500.000	1.500.000
Ação de Anulação de autuação da INFRAERO		40.000			40.000						40.000
Ação de Indenização ao Fundo Nacional de Saúde por despesas a maior na aquisição de medicamentos	28.098.046				28.098.046						28.098.046
Ação de ressarcimento a município de Formiga - saúde pública		1.454.346			1.454.346						1.454.346
Ações Civis Públicas - Garantias constitucionais relacionadas à educação	200.000				200.000						200.000
Ações Civis Públicas - Garantias constitucionais relacionadas à saúde pública	52.000.000	6.332.146			58.332.146	9.388.600	232.500			9.621.100	67.953.246
Ações Civis Públicas - Garantias constitucionais relacionadas à segurança pública	35.100.000	12.180.000			47.280.000						47.280.000
Ações Civis Públicas - Garantias constitucionais relacionadas a transporte público	100.000				100.000						100.000
Ações Civis Públicas - Garantias constitucionais relacionadas à tutela ambiental						2.000.000	282.294.200			284.294.200	284.294.200
Ações de cobrança de expurgos inflacionários movidas por poupadores da extinta MINASCAIXA - 13.892 ações no Estado.								176.000.000		176.000.000	176.000.000
Ações de indenização - meio ambiente							8.991.374			8.991.374	8.991.374
Ações de indenização - outros		20.762.500	30.000	60.000	20.852.500		115.639.260			115.639.260	136.491.760
Ações de indenização- saúde pública		1.420.000			1.420.000		50.000			50.000	1.470.000
Ações de indenização- segurança pública		20.054.432		150.000	20.204.432		3.960.209		15.000	3.975.209	24.179.641
Ações de Repetição de Indébito		16.000.000			16.000.000		56.472.538			56.472.538	72.472.538
Ações diversas - direitos de servidor público		164.700.000		8.100.000	172.800.000		90.477.823	16.000.000	1.500.000	107.977.823	280.777.823
Ações diversas - segurança pública						2.000.000				2.000.000	2.000.000
Ações diversas - tutela saúde pública	24.080.100	1.082.320			25.162.420	2.525.000	180.000	10.000.000		12.705.000	37.867.420
Ações diversas- prestação de contas convênio e inscrição no CAUC		57.213.487			57.213.487						57.213.487
Ações diversas referentes à dativos, curadores especiais e honorários sucumbência							1.304.395		750.000	2.054.395	2.054.395
Ações diversas- tutela ambiental		34.000.000			34.000.000						34.000.000
Ações diversas- tutela educação						1.000.000				1.000.000	1.000.000
Ações referentes à URV								404.144.389		404.144.389	404.144.389
Ações relacionadas à questão previdenciária	3.000.000.000				3.000.000.000		316.717			316.717	3.000.316.717
Ações trabalhistas		200.000			200.000			3.000.000		3.000.000	3.200.000
Depósito de FGTS			8.582.861		8.582.861						8.582.861
Desapropriação		21.421.146			21.421.146		30.450.679			30.450.679	51.871.825
Desapropriação em Execução							2.437.614			2.437.614	2.437.614
Execução de multa							212.000			212.000	212.000
Execução de multa cominatória- descumprimento decisao judicial que concede direito à saúde pública							2.738.592			2.738.592	2.738.592
Execução de sentença- repasse de convênio		4.682.102			4.682.102						4.682.102
Execução Fiscal							1.944.285			1.944.285	1.944.285
Restituição de depósito administrativo	33.275.753				33.275.753						33.275.753
Restituição de depósito em ação anulatória						1.320.000				1.320.000	1.320.000
Uso de depósito judicial						4.885.949.702				4.885.949.702	4.885.949.702
Total Geral	3.172.853.899	362.219.479	8.612.861	8.310.000	3.551.996.239	4.905.683.302	603.002.188	609.144.389	2.265.000	6.120.094.879	9.672.091.118

Matéria	Classificação do risco		
	Possível	Provável	Total Geral
Ação anulatória de crédito tributário	677.000	800.000	1.477.000
Ação Civil Pública - garantias constitucionais relacionadas aos povos indígenas		4.500.000	4.500.000
Ação cominatória reparo e devolução de aeronave		1.500.000	1.500.000
Ação de Anulação de outorga da INFRAERO	40.000		40.000
Ação de Indenização ao Fundo Nacional de Saúde por despesas a maior na aquisição de medicamentos	28.098.046		28.098.046
Ação de ressarcimento a município de Formiga - saúde pública	1.454.346		1.454.346
Ações Cíveis Públicas - Garantias constitucionais relacionadas à educação	200.000		200.000
Ações Cíveis Públicas - Garantias constitucionais relacionadas à saúde pública	58.332.146	9.621.100	67.953.246
Ações Cíveis Públicas - Garantias constitucionais relacionadas à segurança pública	47.280.000		47.280.000
Ações Cíveis Públicas - Garantias constitucionais relacionadas a transporte público	100.000		100.000
Ações Cíveis Públicas - Garantias constitucionais relacionadas à tutela ambiental		284.294.200	284.294.200
Ações de cobrança de expurgos inflacionários movidas por poupadores da extinta MINASCAIXA - 13.892 ações no Estado.		176.000.000	176.000.000
Ações de indenização - meio ambiente		8.991.374	8.991.374
Ações de indenização - outros	20.852.500	115.639.260	136.491.760
Ações de indenização- saúde pública	1.420.000	50.000	1.470.000
Ações de indenização- segurança pública	20.204.432	3.975.209	24.179.641
Ações de Repetição de Indébito	16.000.000	56.472.538	72.472.538
Ações diversas - direitos de servidor público	172.800.000	107.977.823	280.777.823
Ações diversas - segurança pública		2.000.000	2.000.000
Ações diversas - tutela saúde pública	25.162.420	12.705.000	37.867.420
Ações diversas- prestação de contas convênio e inscrição no CAUC	57.213.487		57.213.487
Ações diversas referentes à dativos, curadores especiais e honorários sucumbência		2.054.395	2.054.395
Ações diversas- tutela ambiental	34.000.000		34.000.000
Ações diversas- tutela educação		1.000.000	1.000.000
Ações referentes à URV		404.144.389	404.144.389
Ações relacionadas à questão previdenciária	3.000.000.000	316.717	3.000.316.717
Ações trabalhistas	200.000	3.000.000	3.200.000
Depósito de FGTS	8.582.861		8.582.861
Desapropriação	21.421.146	30.450.679	51.871.825
Desapropriação em Execução		2.437.614	2.437.614
Execução de multa		212.000	212.000
Execução de multa cominatória- descumprimento decisão judicial que concede direito à saúde pública		2.738.592	2.738.592
Execução de sentença- repasse de convênio	4.682.102		4.682.102
Execução Fiscal		1.944.285	1.944.285
Restituição de depósito administrativo	33.275.753		33.275.753
Restituição de depósito em ação anulatória		1.320.000	1.320.000
Uso de depósito judicial		4.885.949.702	4.885.949.702
Total Geral	3.551.996.239	6.120.094.879	9.672.091.118

Da análise da tabela acima, há que se destacar o seguinte:

- **Para a fixação do valor de R\$ 9.672.091.118 foram estimados os riscos máximos caso o Estado venha a sucumbir em todas as ações judiciais.** Inexistem condições seguras para afirmar a margem de probabilidade de perda;
- **Os riscos classificados como prováveis somam a monta de R\$ 6.120.094.879, os possíveis R\$ 3.551.996.239.**
- **Ações de desapropriação (R\$54.309.440):** referem-se a ações de desapropriação de bens imóveis, nas quais se discute a diferença entre o valor acertado pelo Estado, a título de indenização e o valor fixado judicialmente como devido, a título de justa indenização, com base no laudo pericial realizado nas respectivas ações e homologado.
- **Ações indenizatórias (R\$ 199.230.822):** referem-se a ações de indenização, em razão de dano material e/ou moral, decorrentes de diversas atuações inadequadas da administração pública, no âmbito das políticas de saúde, meio ambiente, transporte e segurança pública.
- **URV (R\$404.144.389):** refere-se a diferenças de vencimento por força das ações envolvendo pedidos relacionados à conversão pela URV. Inicialmente, levando-se em conta o percentual previsto em lei de 11,98%, ensejou uma previsão de condenação na ordem de R\$1.300.000.000,00 (um bilhão e trezentos milhões de reais), a se considerar o número de servidores do poder executivo, e ainda, a possibilidade de incorporação daquele percentual na remuneração. Entretanto, judicialmente encontrou um percentual máximo de 3,89% e para nem todos os servidores, sem embargos de que em vários casos não houve incorporação.
- **As Ações Civas Públicas totalizam R\$ 404.327.446 dentre as quais destacam-se:**
 - a) ACPs que versam sobre garantias constitucionais relacionadas aos povos indígenas: R\$ 4.500.000.
 - b) ACPs que versam sobre garantias constitucionais relacionadas à segurança pública, cujo risco foi classificado como possível: R\$ 47.280.000.
 - c) ACPs que versam sobre garantias constitucionais relacionadas à saúde, cujo risco foi classificado como provável: R\$ 9.621.100.
 - d) ACPs que versam sobre garantias constitucionais relacionadas à saúde, cujo risco foi classificado como possível: R\$ 58.332.146.

e) ACPs que versam sobre garantias constitucionais relacionadas à educação, cujo risco foi classificado como possível: R\$ 200.000.

f) ACPs que versam sobre garantias constitucionais relacionadas a transporte público, cujo risco foi classificado como possível: R\$ 100.000.

g) ACPs que versam sobre garantias constitucionais relacionadas à tutela ambiental, cujo risco foi classificado como provável: R\$ 284.294.200.

- **Ações de cobrança de expurgos inflacionários movidas por poupadores da extinta MINASCAIXA.** (R\$176.000.000) Tratam-se de aproximadamente 13.900 ações ordinárias de cobrança de valores expurgados de cadernetas de poupança da extinta MINASCAIXA por ocasião dos planos econômicos Bresser, Verão, Collor I e Collor II. A linha de defesa do Estado de Minas Gerais sustenta-se na ocorrência da prescrição quinquenal (com remotas possibilidades de êxito haja vista precedentes contrários do STJ) e na própria inexistência do direito baseada na legalidade dos atos da instituição financeira por ocasião das alterações dos regimes monetários (com possibilidade de êxito/perda incerta haja vista a questão estar sob exame do STF em repercussão geral no RE 591.797 e 626.307).
- **Ações de repetição de indébito:** (R\$ 72.472.538). Trata-se de discussões de ordem tributária, em que há risco de o Estado ter de devolver os tributos antes recebidos.
- **Ações de servidores** (R\$ 280.777.823): trata-se de pleitos diversos dos servidores do Estado, suas autarquias e fundações, ao longo dos anos.

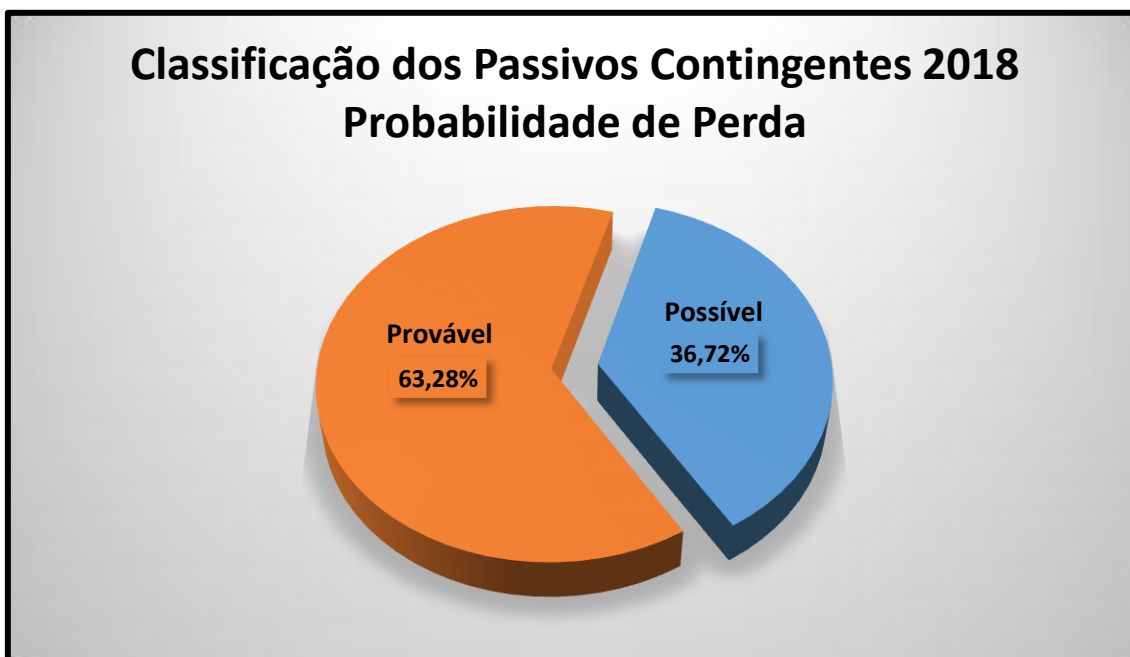
Em relação ao acordo de débito previdenciário (valor de risco R\$ 8,8 bilhões), a AGE destacou restou acordado, em apresentação do risco fiscal na Missão Técnica da Secretaria do Tesouro Nacional, ocorrida em maio de 2013, que o valor do Mandado de Segurança não iria compor o anexo de Risco Fiscal referentes aos passivos contingentes da LDO. Naquela ocasião, os representantes da SEF afirmaram que o parcelamento é rigorosamente cumprido pelo EMG, não necessitando assim, de compor os valores de risco.

É preciso considerar que os riscos fiscais apontados nas ações judiciais, se efetivados, não se apresentarão de imediato, quer em razão da tramitação dessas ações, quer porque o Estado, na maioria dos casos, será obrigado aos pagamentos por meio de precatórios.

Estes são apresentados, anualmente, pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais ao Governador do Estado, com prazo, portanto, para planejamento e pagamento.

Analisando as causas prováveis e possíveis, o total do passivo contingente judicial para o exercício de 2018 é da ordem de R\$ 9.672 milhões. As causas prováveis, ou seja, aquelas com maior probabilidade de perda – que são por definição causas de alto risco – representam 63,28% desse total, ou na forma absoluta, R\$ 6.120 milhões. Assim, as causas cuja probabilidade de perda é classificada como possível totalizam 36,72% dos passivos contingentes judiciais, representando, em termos nominais, R\$ 3.552 milhões. O gráfico 3 elucida o exposto.

Gráfico 3 – Classificação dos Passivos Contingentes 2018 por Probabilidade de Perda

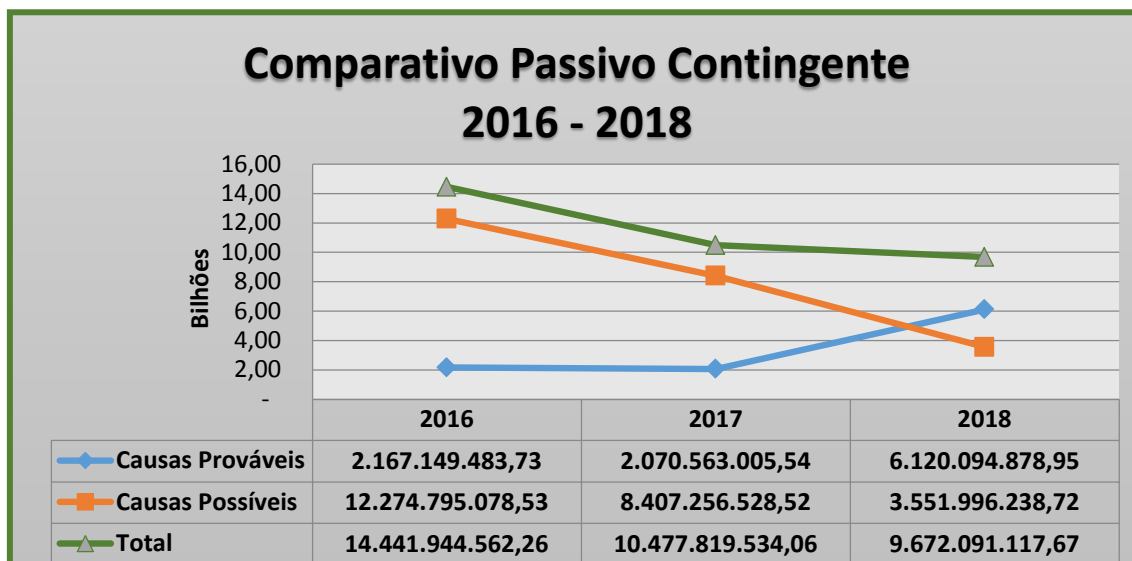


Fonte: Advocacia Geral do Estado.

Ao avaliar o triênio 2016-2018, é possível observar o comportamento de queda em relação ao total dos passivos contingentes, com redução mais expressiva de 2016 para 2017, da ordem de 27,45%, ao passo que a variação negativa entre 2017 e 2018 é de 7,69%. Comportamento distinto é observado em relação às causas prováveis, cuja probabilidade de perda é iminente. O patamar da ordem de R\$ 2 bilhões observado nos exercícios de 2016 e 2017 sofreu acréscimo de 195,58%, chegando, em 2018, na

estimativa de R\$ 6 bilhões. Em relação às causas possíveis, houve queda dos valores ao longo do tempo. A queda aferida de 31,51% de 2016 para 2017 foi acentuada para 57,75% de 2017 para 2018, com valor nominal de R\$ 3,6 bilhões. A seguir, o gráfico ilustra o comparativo dos passivos contingentes para o triênio 2016-2018.

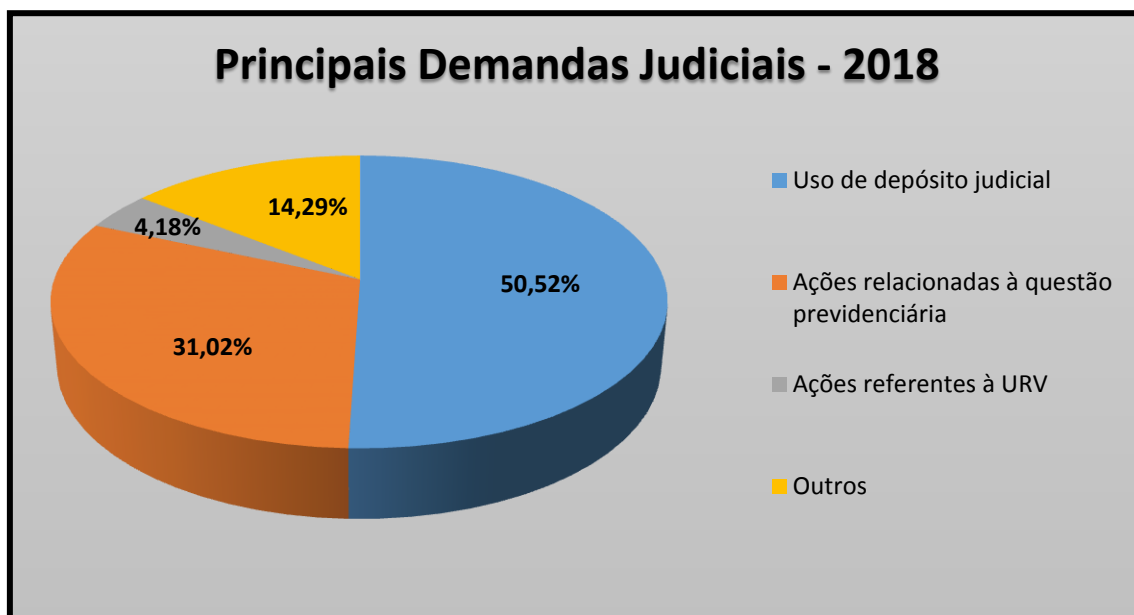
Gráfico 4 – Comparativo dos Passivos Contingentes – Período 2016 – 2018



Fonte: Advocacia Geral do Estado.

No trato do passivo contingente de 2018, dentre todas as ações citadas, pode-se notar que algumas possuem maior representatividade no montante total das ações judiciais. O gráfico 5 demonstra as principais ações que compõem o passivo contingente judicial, não havendo distinção entre as probabilidades de perda elencadas. Contudo, cabe ressaltar que a ação com maior representatividade no total dos passivos contingentes – quais sejam “Uso de depósito judicial”, representando 50,52% do total dos passivos contingentes – é uma ação classificada como provável, ou seja, possui chances significativas de perda para o Estado. Das ações relacionadas à questão previdenciária, cuja representação no montante global dos passivos contingentes é de 31,02%, tem quase sua totalidade classificada como causas possíveis. O gráfico abaixo elucida o exposto.

Gráfico 5 – Principais Demandas Judiciais – Exercício 2018



Fonte: Advocacia Geral do Estado

Embora não faça parte dos passivos contingentes, destacam-se alguns pontos que poderiam ser considerados quando da elaboração das demais informações que compõem o Anexo de Risco Fiscal.

a) Há de se considerar que algumas demandas judiciais em curso podem causar impacto, tanto na perspectiva da receita, na medida em que poderá afetar a arrecadação estatal, como na perspectiva da despesa, uma vez que poderá ensejar o ajuizamento de ações de repetição de indébito, entre outros pedidos. Nesse diapasão, cumpre destacar que em sede de ADI 4.785, há questionamento sobre a constitucionalidade da Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários (TFRM). Da mesma forma, encontra-se pendente de julgamento os Embargos de Declaração, propostos pelo Estado de Minas Gerais, em sede de Agravo Regimental apresentado pela Telemar, em Recurso Extraordinário (RE 811620 AgR / MG), que discute a Taxa de licenciamento para o uso ou ocupação das faixas de domínio das rodovias (TFDR).

Outro risco de receita a ser analisado consiste na possibilidade de modulação pelo Supremo Tribunal Federal (STF), a partir do julgamento do RE 628.075 e outras ações

correlatas, em que se discute, à luz dos artigos 1º; 2º; 102; 155, § 2º, I; da Constituição Federal, a possibilidade, ou não, de ente federado negar a adquirente de mercadorias o direito ao crédito de ICMS destacado em notas fiscais, em operações interestaduais provenientes de outro ente federativo (guerra fiscal), que concede, por iniciativa unilateral, benefícios fiscais pretensamente inválidos. Ressalta-se que a modulação dos efeitos pode gerar impacto na receita em torno de 2 bilhões de reais.

b) Atualmente existem cerca de 150 demandas judiciais que tramitam no Estado postulando a exclusão da Tarifa do Uso do Sistema de Distribuição (TUSD) e Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão (TUST) da base de cálculo do ICMS. Existem 7,5 milhões de consumidores cativos e 800 consumidores livres, que, potencialmente, poderiam ajuizar demandas dessa mesma natureza. Ressalta-se que o cumprimento das medidas liminares e tutelas provisórias já exaradas representa uma frustração de receita de R\$11 milhões por mês ao Estado de Minas Gerais, cujo valor em um ano monta a R\$132 milhões.

Caso todos os consumidores ingressassem em juízo e obtivessem decisão judicial favorável, haveria o risco de uma perda de ICMS no importe de R\$146 milhões por mês, totalizando R\$ 1bilhão e 752 milhões por ano.

c) Possíveis impactos do RE 593.068, pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal, sob o regime de repercussão geral. O Recurso Extraordinário discute a exigibilidade da contribuição previdenciária incidente sobre adicionais e gratificações temporárias, tais como ‘terço de férias’, ‘serviços extraordinários’, ‘adicional noturno’, e ‘adicional de insalubridade’. Assim, caso o STF decida no sentido que tais valores são caracterizados como remuneração haverá a exigibilidade da contribuição previdenciária sobre parcelas que atualmente não incorporam para a aposentadoria.

d) O EMG é réu na Ação Civil Pública nº 0023863-07.2016.4.01.3800, ajuizada pelo Ministério Público Federal, que trata sobre o desastre ambiental ocorrido em Mariana. Entretanto, houve formalização de acordo no bojo do processo nº 69758-61.2015.4.01.3400, em trâmite na 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais

entre União Federal, EMG, Estado do Espírito Santo e SAMARCO MINERAÇÃO S/A, VALE S/A, BHP BILLITON BRASIL LTDA, em pleno vigor e cumprimento, para tratar dos danos e respectivas medidas compensatórias. Além disso, há tratativas para que o objeto desta ACP (0023863-07.2016.4.01.3800) seja incluído no Termo de Transação e Ajustamento de Conduta celebrado naquela outra (69758-61.2015.4.01.3400).

e) Implicações decorrentes da alteração na legislação dos Juizados Especiais da Fazenda Pública e da nova sistemática de pagamento de precatório e RPV decorrente do Novo Código de Processo Civil (NCPC):

A plena vigência da Lei Federal, nº 12.153, de 22 de dezembro de 2009, que dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, desde 23 de junho de 2015 é uma realidade que modificou a lógica adotada na defesa do Estado em Juízo, e que gerará alterações ainda não previstas.

A referida Lei estabeleceu como competência absoluta dos Juizados Especiais da Fazenda Pública processar, conciliar e julgar causas cíveis de interesse dos Estados até o valor de 60 salários mínimos, ressalvadas as ações de mandado de segurança, de desapropriação, de divisão e demarcação, populares, por improbidade administrativa, execuções fiscais e as demandas sobre direitos ou interesses difusos e coletivos, as causas sobre bens imóveis dos Estados e as causas que tenham como objeto a impugnação da pena de demissão imposta a servidores públicos civis ou sanções disciplinares aplicadas a militares.

Como sabido, o procedimento adotado pelos Juizados Especiais é mais célere que o adotado pela Justiça comum, vez que naquele as tradicionais fases de conhecimento, liquidação e execução se confundem em verdadeiro sincretismo processual. Assim, estima-se que a discussão de uma demanda processual, que durava mais de 10 (dez) anos será finalizada em menos de 1 (um) ano.

Grande parte das condenações impostas pelo Juizado Especial da Fazenda Pública certamente serão pagas sob o regime de Requisição de Pequeno Valor (RPV), valor fixado nos termos do § 3º do art. 9º da Lei nº 14.699, que trata da dispensa de precatório para pagamento pelo Estado de obrigações de pequeno valor. O referido valor em vigor desde 01 de janeiro de 2016 é de R\$ R\$15.356,36.

Situação essa que aliada à redução do prazo para pagamento de RPV's de 3 (três) meses para 2 (dois) meses, adotada com vigência do novo Código Processual Civil, em 16 de março de 2016, deve ser cuidadosamente avaliada pela Administração Pública quando da gestão orçamentária e financeira dos passivos contingentes.