

ANEXO DE RISCOS FISCAIS

Conforme art. 4º, § 3º, da Lei Complementar...
101, de 04.05.2000

I - INTRODUÇÃO

Esse anexo tem como objetivo explicitar os principais riscos fiscais na execução do orçamento de 2011, em conformidade com o parágrafo 3º, artigo 4º da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Os riscos fiscais não se restringem somente aos passivos contingentes decorrentes de ações judiciais, eles englobam também riscos macroeconômicos acerca da realização da receita ou acerca do incremento da despesa, bem como variações nos determinantes da dívida pública, com consequente impacto no serviço da dívida.

Os passivos decorrentes de ações judiciais englobam todas as demandas judiciais contra o Estado – Administração Direta e Indireta – em que não há decisão definitiva sobre a ação, seja quanto ao mérito ou ao valor devido, e que, portanto não constituíram precatórios ainda ou seus efeitos não foram incorporados na elaboração do orçamento de 2011. Esses passivos contingentes podem impactar a despesa orçada, mas também podem reduzir a receita orçamentária, nos casos em que se questiona a cobrança de impostos, com repercussões que extrapolam um caso específico.

Em relação aos precatórios, a adesão do governo estadual ao regime especial de pagamento, instituído pela Emenda Constitucional 62, afastou o risco e sequestros de receitas e outras sanções enquanto o Estado estiver adimplente com o regime. Porém, há três ações diretas de inconstitucionalidade no STF contra a referida emenda, que se providas, poderão acarretar maiores despesas com o pagamento de sentenças judiciais em 2010 e/ou sequestros de receitas na conta do Estado.

As receitas constantes do projeto de lei orçamentária anual, a ser enviado à Assembléia no segundo semestre, constituem apenas uma previsão, em consonância com as normas de direito financeiro, uma vez que depende de projeções acerca do comportamento da inflação, atividade econômica, taxa de câmbio, entre outros fatores. Portanto, qualquer evento que ocasione um desvio entre os parâmetros adotados para essas variáveis na projeção de receitas e os valores efetivamente observados ao longo do exercício, gerando uma frustração de receita, constitui também um risco fiscal.

Variações no cenário macroeconômico, que gerem maior demanda pelos serviços prestados pelo Estado como saúde, educação, defensoria pública etc e que impliquem em maiores despesas são também um risco fiscal.

No que tange a dívida pública, os riscos fiscais estão associados a variações em discordância com o previsto nos indexadores e taxas de juros incidentes sobre os contratos de dívida. Por último, ainda são listados possíveis riscos fiscais decorrentes de contratos de PPP.

II - RISCOS MACROECONÔMICOS

Os principais riscos macroeconômicos são aqueles associados a variações nos determinantes da previsão dos principais itens da receita estadual. O principal item individual da receita estadual é a arrecadação do ICMS, que em 2009 respondeu por 64% de toda a receita.

A receita do ICMS é impactada pelo crescimento do PIB, pela variação dos preços da economia e também pela taxa de câmbio, uma vez que o imposto incide sobre as importações. Para o ano de 2010, uma queda do PIB de um ponto percentual em relação ao previsto na LDO, reduziria a receita do ICMS em 0,93%. Já uma variação no IPCA inferior a previsão em um ponto percentual reduziria a estimativa de receita em 0,96%.

A receita do IPVA, que representou 7,4% da receita total em 2009, é afetada pela situação macroeconômica de três maneiras. Em primeiro lugar, um menor crescimento do PIB e por consequência da renda, traduz-se numa maior inadimplência do imposto e em uma menor venda de veículos. Estima-se que a diminuição do crescimento da frota em um ponto percentual, reduz a previsão de arrecadação do IPVA em 0,19%. Além disso, uma diminuição do preço dos veículos novos diminui também a arrecadação do IPVA sobre os mesmos.

As transferências correntes, por advirem em quase sua totalidade dos impostos e contribuições arrecadados pelo governo federal e que são partilhados com os Estados e municípios estão sujeitas aos mesmos riscos fiscais elencados na LDO da União.

Em relação às receitas de operações de crédito, não há um risco estrito macroeconômico, mas relacionado ao risco de não assinatura dos contratos no prazo previsto no cronograma. Esse risco decorre do fato da tramitação na esfera federal de um pedido de operação de crédito externa ser extremamente burocratizada e depender da anuência do Poder Executivo Federal e também do Senado Federal em especial, muitas operações com previsão de assinatura no ano corrente e de desembolso em 2011 podem sofrer atrasos, uma vez que a Resolução do Senado Federal 43 de 2001, proíbe, em seu artigo 15, a contratação de operação de crédito nos 120 dias anteriores ao final do mandato do chefe do Poder Executivo.

III - RISCOS DECORRENTES DA ADMINISTRAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

A dívida pública do Estado de São Paulo é composta por dívidas contratuais com a União, com bancos federais de fomento (BNDES e CEF) e instituições internacionais de crédito. Até fevereiro de 2010, a dívida renegociada sob a égide da Lei Federal 9.496/97 representava 90,4% do estoque total da dívida. A dívida externa representava apenas 2,4% do total e o restante correspondia a dívidas junto ao BNDES e demais dívidas assumidas com o governo federal.

No que se refere à dívida, o risco mais importante para o orçamento é o decorrente de eventuais variações na taxa de câmbio, juros internacionais e no índice geral de preços (IGP-DI), que impactem no serviço da dívida.

O serviço da dívida renegociada com o governo federal (Lei 9.496/97) é impactado única e exclusivamente pela variação do IGP-DI, uma vez que as taxas de juros estão fixas em 6% ao ano. Essa eventual variação a maior do IGP-DI, entretanto, não se transfere para o orçamento de 2011, uma vez que o serviço da dívida está limitado à 13% da Receita Líquida Real (RLR), sendo o serviço não pago capitalizado com o montante da dívida. Como o Estado já compromete 13% da sua RLR com o serviço da dívida, não há risco de que uma variação do IGP-DI superior à prevista impacte o orçamento de 2011. Tampouco, essas variações comprometem a sustentabilidade da dívida, pois, como consta do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) firmado com o Tesouro Nacional essa dívida será integralmente quitada no período previsto no contrato.

Em relação às dívidas externas, o orçamento está sujeito a riscos advindos da variação da taxa de câmbio, uma vez que as operações estão contratadas em moeda estrangeira e da taxa de juros internacionais (LIBOR), que é a referência para formação da taxa de juros incidentes sobre estes empréstimos. Estima-se que para 2011, uma variação de 10% na taxa de câmbio em relação a projeção, aumentaria o serviço da dívida externa em aproximadamente R\$ 33,00 milhões da dívida contratada.

IV - RISCOS FISCAIS DECORRENTES DE PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS (PPP)

A Parceria Público Privada (PPP) é uma modalidade de contrato administrativo de concessão para exploração de serviços públicos, com características de parceria e divisão de riscos entre o poder público e o privado, com vistas a obter um melhor desempenho na consecução e exploração de obras públicas. Existem duas modalidades de PPP: Concessão Patrocinada e Concessão Administrativa. Na primeira, o poder concedente oferece uma contrapartida pecuniária e assume parte dos riscos da operação, sendo que o concessionário é remunerado pela tarifa paga pelos usuários do serviço. Na segunda, o concessionário presta um serviço ao poder concedente sendo remunerado de forma integral por este.

Atualmente, o Estado de São Paulo possui três PPP em andamento:

A primeira foi a PPP da Linha 4, assinada em 2006, sendo uma concessão patrocinada para exploração dos serviços de transporte de passageiros da Linha Amarela do Metrô de São Paulo, da estação da Luz até Taboão da Serra.

Posteriormente, em 2008, foi assinada a PPP da Sabesp que é uma concessão patrocinada para ampliação e aprimoramento do sistema produtor Alto Tietê, sendo a parte do risco referente ao poder concedente integralmente assumida pela Sabesp

Por fim, em 2010, o Governo assinou a PPP CPTM que é uma concessão administrativa para renovação da frota de trens da Linha 8-Diamante (Julio Prestes - Itapevi).

Apenas a PPP da Linha 4 contempla a possibilidade de pagamentos extraordinários pelo Governo Estadual. No caso, o Estado de São Paulo arcará, além da contraprestação pecuniária (a menor entre as oferecidas pelos participantes do processo licitatório), com as seguintes situações de mitigação de riscos que poderão ensejar pagamentos adicionais:

Atraso superior a três meses na conclusão da infra-estrutura com desembolso mensal de até R\$ 5.220.000,00; atraso na emissão da ordem de serviço de fabricação superior a seis meses com desembolso mensal de R\$ 1.167.500,00; pagamentos compensatórios de rescisão, sendo, para atraso superior a 18 meses na emissão da ordem de serviço de fabricação, o valor de R\$ 23.400.000,00 e, para atraso superior a quinze meses na conclusão da infra-estrutura, o valor residual da garantia dada pela Companhia Paulista de Parcerias (CPP).

Esses ressarcimentos estão cobertos por uma garantia da CPP, no valor de R\$ 210.000.000,00.

É importante ressaltar que até o momento não houve atrasos que motivassem qualquer um desses pagamentos pelo Estado de São Paulo.

Além disso, o contrato também prevê um mecanismo de mitigação do risco de demanda com início estimado para seis meses após o início da operação comercial de todas as estações da Fase I em horário pleno. Esse mecanismo pode obrigar o Estado ao pagamento de ajustes anuais entre R\$ 14.028.182,20 e R\$ 105.417.613,20 (valores com base na demanda estimada dos dois primeiros anos de operação), apenas para os casos em que as demandas reais se situem entre 90% e 60% das demandas previstas.

Vale ressaltar que, analogamente à situação acima, caso a demanda real seja superior à prevista, haverá redução da receita tarifária da concessionária, como forma de ressarcimento à contraprestação pecuniária dada pelo Estado.

V - PASSIVOS CONTINGENTES

Com os avanços alcançados na institucionalização do ajuste fiscal, pode-se afirmar que o Estado de São Paulo logrou sedimentar o seu equilíbrio fiscal. Permanecem, no entanto, riscos a serem considerados.

Parte desses riscos é representada por passivos contingentes derivados de uma série de ações judiciais que podem determinar o aumento do estoque da dívida pública. Esse aumento, caso venha a ocorrer, terá que ser compensado pelo incremento do esforço fiscal (aumento da receita/redução das despesas), de modo a impedir o desequilíbrio nas contas.

A explicitação desses passivos contingentes neste anexo representa mais um passo importante para a transparência fiscal. Entretanto, importa ressaltar que as ações judiciais aqui citadas representam apenas ônus potenciais, pois se encontram ainda em julgamento, não estando de forma alguma definido o seu reconhecimento pela Fazenda Estadual. Esclareça-se, por outro lado, que passivos decorrentes de ações judiciais com sentenças definitivas foram tratados como precatórios, não configurando, portanto, passivos contingentes.

O mais expressivo passivo contingente do Estado de São Paulo decorre da discussão quanto aos índices de correção monetária aplicáveis para efeito de atualização de precatórios judiciais, cujos valores orçamentários foram pagos em exercícios pretéritos. Essa discordância se deve, em grande medida, aos sucessivos planos econômicos implementados nas últimas décadas. Assim, há que ser consignado, como passivo contingente, o valor correspondente às atualizações de precatórios que possam vir a ser efetuadas com base em índices de correção monetária superiores àqueles aplicados pelo Estado.

A necessidade desse contingenciamento reside no fato de que há divergência acerca da necessidade de expedição de novo precatório para pagamento de eventuais diferenças que forem apuradas em juízo, ou se tais valores devem ser incluídos em precatório já expedido, como o querem os credores e como foi inicialmente a posição dos Magistrados.

Observe-se que o Estado de São Paulo também ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal (Adin 2924), pleiteando a anulação dos dispositivos do Regimento Interno do Tribunal de Justiça de São Paulo que instituíram a sistemática de incluir valores suplementares para pagamento no mesmo precatório. Referida ação foi julgada, em dezembro de 2005, parcialmente procedente para declarar que podem ser incluídos no mesmo

precatório apenas valores referentes a atualização decorrente de erro material ou de inexistência aritmética contidos no precatório original, bem assim da substituição, por força de lei, do índice aplicado.

Ressalte-se que a Emenda Constitucional nº 30 alterou a redação do artigo 100 da Constituição Federal e acrescentou o artigo 78 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelecendo que o Poder Executivo poderá parcelar os precatórios de natureza não alimentar pendentes de pagamento, em até 10 (dez) parcelas anuais e sucessivas, com valores atualizados monetariamente. Assim, grande parte do passivo contingente do Estado decorrente da atualização monetária de precatórios não alimentares, encontra-se equacionada em face da edição da Emenda Constitucional nº 30, sendo importante ressaltar, contudo, que foi ajuizada Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da referida Emenda, que se encontra pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal.

Por outro lado, com a edição do Decreto nº 47.237, de 18 de outubro de 2002, o Poder Executivo definiu os procedimentos para pagamento de obrigações de pequeno valor, previstas no § 3º do artigo 100, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 37/2001. Nos termos do referido Decreto, passaram a ser consideradas de pequeno valor as obrigações correspondentes a até 40 salários mínimos, decorrentes de decisão judicial definitiva. Posteriormente, foi editada a Lei Estadual nº 11.377, de 14 de abril de 2003, elevando o valor máximo, para efeito de pagamento das obrigações previstas no inciso 3º, do artigo 100 da Constituição Federal para até 1.135.2885 UFESPs, o que hoje correspondente a R\$ 18.641,43 (UFESP/2010). Observe-se que alguns credores solicitam o desmembramento de precatórios acima desse valor (expedidos em demandas envolvendo vários autores), para possibilitar a expedição de obrigação individual de pequeno valor. Embora tenha havido insurgência contra esse pleito pela Fazenda do Estado, solidificou-se o entendimento jurisprudencial pela possibilidade do fracionamento, amparado pela Resolução nº 199/2005 da E. Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Tal entendimento resulta em obrigações a serem pagas pelo Estado no prazo de até 90 dias, sem que se possa ter um controle do montante de valores enquadrados nessa categoria, pois o início da execução depende tão-somente do Poder Judiciário (com o julgamento da ação) e dos credores (que dão início à execução). Em 2003 o Estado arcou com R\$ 2.177.107,16; em 2004 com R\$ 8.009.214,10; em 2005 com R\$ 33.504.362,33; em 2006 com R\$ 134.247.766,10, em 2007 com R\$218.044.236,82, em 2008 com R\$ 283.674.747,10, e em 2009 com R\$ 486.456.091,29 a título de Obrigações de Pequeno Valor.

No que pertence às ações judiciais movidas em face do Estado de São Paulo, relativas a precatórios não alimentares, do grupo desapropriações e outras espécies, aquelas que apresentam ainda maior impacto no estoque da dívida são as chamadas ações ambientais imobiliárias. Trata-se, na verdade, de três tipos de demandas: I. Desapropriações diretas, propostas pelo Estado para incorporar ao seu patrimônio áreas de proteção ambiental (Parques, Reservas e Estações Ecológicas); II. Desapropriações indiretas, propostas por particulares contra o Estado em razão de apossamento administrativo; e, III. Ações indenizatórias, propostas por particulares contra o Estado, com fundamento em alegados prejuízos decorrentes de ato estatal restritivo ao uso da propriedade (limitação ambiental).

A maioria das condenações imposta ao Estado, nos processos judiciais relativos a essas ações, espelha indenizações muito superiores ao valor de mercado do imóvel, estando o volume