

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO  
TESOURO DO ESTADO

# LDO

LEI DE DIRETRIZES  
ORÇAMENTÁRIAS

---

2024

ANEXO II  
RISCOS FISCAIS



GOVERNO  
DO ESTADO

**RIO  
GRANDE  
DO SUL**



**Projeto de Lei de Diretrizes  
Orçamentárias  
2024**

**Anexo II  
Riscos Fiscais**

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>3</b>
<b>2. DEMONSTRATIVO DE RISCOS FISCAIS E PROVIDÊNCIAS .....</b>	<b>3</b>
<b>2.1. Passivos Contingentes .....</b>	<b>5</b>
2.1.1. Demandas Judiciais .....	5
2.1.2. Avais e Garantias Concedidos .....	6
2.1.3. Assistências Diversas .....	7
2.1.4. - Assunção de Passivos .....	7
<b>2.2. Demais Riscos Fiscais Passivos.....</b>	<b>8</b>
2.2.1. Frustração de Arrecadação .....	8
2.2.1.2. Reinclusão TUST/TUSD na Base de Cálculo do ICMS .....	8
2.2.1.3. Alíquotas Ad Rem Combustíveis .....	9
2.2.1.4. Efeitos da Estiagem/Seca .....	9
2.2.2. Discrepância de Projeções.....	12
2.2.3. Outros Riscos Fiscais.....	13
2.2.3.1. Exclusão das despesas tributárias com os profissionais da área da educação .....	13
2.2.3.2. Inadimplência com o Regime de Recuperação Fiscal (RRF).....	14
2.2.3.2. Riscos Fiscais Oriundos de Concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs) .....	15
2.2.3.3. Novas deliberações em nível federal.....	20

## **1. INTRODUÇÃO**

O Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) busca demonstrar avaliação dos passivos contingentes e outros riscos que possam vir a afetar negativamente as contas estaduais, bem como as providências que serão adotadas em caso de ocorrência dos eventos em questão, em atendimento ao art. 4º, § 3º, da Lei Complementar Federal nº 101/00.

## **2. DEMONSTRATIVO DE RISCOS FISCAIS E PROVIDÊNCIAS**

O Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências, no modelo proposto pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) na 13ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), é subdividido em dois grupos: (i) Passivos Contingentes e (ii) Demais Riscos Fiscais Passivos.

Pelo exposto, os Passivos Contingentes podem ser classificados em: Demandas Judiciais, Dívidas em Processo de Reconhecimento, Avais e Garantias Concedidas, Assunção de Passivos, Assistências Diversas ou Outros Passivos Contingentes. Os Demais Riscos Fiscais passivos, por sua vez, classificam-se em Frustração de Arrecadação, Restituição de Tributos a Maior, Discrepância de Projeções e Outros Riscos Fiscais. A Tabela abaixo apresenta o Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências do Estado do Rio Grande do Sul, envolvendo os riscos e as providências a serem tomadas em caso de concretização, cujos itens de maior relevância serão descritos nas seções seguintes.

**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS**  
**ANEXO DE RISCOS FISCAIS**  
**DEMONSTRATIVO DE RISCOS FISCAIS E PROVIDÊNCIAS**  
2024

ARF (LRF, art 4º, § 3º)

R\$ 1.000.000,00

<b>PASSIVOS CONTINGENTES</b>		<b>PROVIDÊNCIAS</b>	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Demandas Judiciais	65.837,00	Abertura de Créditos Adicionais a partir da Reserva de Contingência e / ou a partir do cancelamento de dotação de despesas discricionárias.  Sistema de Gestão de Passivos Contingentes do Estado do Rio Grande do Sul: instituído pelo Decreto Estadual nº 51.153/2014, composto pela Procuradoria-Geral do Estado - PGE, Contadoria e Auditoria-Geral do Estado - CAGE e Tesouro do Estado, com atuação permanente na mitigação dos efeitos decorrentes de passivos contingentes e na prevenção de eventos que possam vir a gerar passivos contingentes.	65.837,00
Dívidas em Processo de Reconhecimento	-	-	-
Avais e Garantias Concedidas	126,80	Abertura de Créditos Adicionais a partir da Reserva de Contingência e / ou a partir do cancelamento de dotação de despesas discricionárias.	126,80
Assunção de Passivos	500,00	-	500,00
Assistências Diversas	*	Abertura de Créditos Adicionais a partir da Reserva de Contingência e / ou a partir do cancelamento de dotação de despesas discricionárias.	*
Outros Passivos Contingentes	-	-	-
<b>SUBTOTAL</b>	<b>66.463,80</b>	<b>SUBTOTAL</b>	<b>66.463,80</b>
<b>DEMAIS RISCOS FISCAIS PASSIVOS</b>		<b>PROVIDÊNCIAS</b>	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Frustração de Arrecadação	1.320,00**	Contingenciamento das despesas Limitação de empenho e movimentação financeira (art. 9º da Lei Complementar Federal nº 101/00).	1.320,00**
Restituição de Tributos a Maior	-	-	-
Discrepância de Projeções	*	Contingenciamento das despesas Limitação de empenho e movimentação financeira (art. 9º da Lei Complementar Federal nº 101/00).	*
Outros Riscos Fiscais	6.100,00**	Contingenciamento das despesas Limitação de empenho e movimentação financeira (cumprimento do art. 9º da Lei Complementar Federal nº 101/00).  Abertura de Créditos Adicionais a partir da Reserva de Contingência e / ou a partir do cancelamento de dotação de despesas discricionárias.	6.100,00**
<b>SUBTOTAL</b>	<b>7.420,00</b>	<b>SUBTOTAL</b>	<b>7.420,00</b>
<b>TOTAL</b>	<b>73.883,80</b>	<b>TOTAL</b>	<b>73.883,80</b>

\* Riscos não estimados, descritos no texto do Anexo.

\*\* Além do valor exposto, há riscos adicionais não estimados, descritos no texto do Anexo.

## 2.1. Passivos Contingentes

Os passivos contingentes são compostos de possíveis obrigações adicionais ao Estado. Porém, a efetivação de tais compromissos é incerta, dependendo de um ou mais eventos futuros, ou a probabilidade de ocorrência e o valor do impacto variam em razão de condições imprevisíveis<sup>1</sup>. Os itens incluídos como passivos contingentes do Estado no Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências serão descritos a seguir.

Em relação às providências em relação aos passivos contingentes, cabe destacar que o Estado possui um Sistema de Gestão de Passivos Contingentes, instituído pelo Decreto Estadual nº 51.153/2014, composto pela Procuradoria-Geral do Estado - PGE, Contadoria e Auditoria-Geral do Estado - CAGE e Tesouro do Estado, com atuação permanente na mitigação dos efeitos decorrentes de passivos contingentes e na prevenção de eventos que possam vir a gerar passivos contingentes. Em caso de confirmação dos passivos contingentes, deve haver abertura de créditos adicionais a partir da Reserva de Contingência e/ou a partir do cancelamento de dotação de despesas discricionárias.

### 2.1.1. Demandas Judiciais

Dentre os passivos contingentes do Estado do Rio Grande do Sul, descritos no Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências, destacam-se as demandas judiciais. Trata-se de ações judiciais em que o Estado figura como polo passivo e em que há possibilidade de desembolsos em razão da decisão, ou seja, que o ganho de causa possa ser da outra parte.

A classificação das demandas judiciais é realizada pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE) e são incluídos no Anexo de Riscos Fiscais somente as ações com perda considerada possível. Os processos classificados pela PGE como risco considerado provável são registrados como provisão na contabilidade do Estado<sup>2</sup>.

Ao final de 2022, o valor de passivos contingentes do Estado relativos a demandas judiciais de perda classificada como possível totalizava R\$ 65.837 milhões. Os principais

---

<sup>1</sup> Conceito oriundo da 13ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em:

[https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO\\_ANEXO:20083](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:20083)

<sup>2</sup> A Prestação de Contas do Governador de 2022, elaborada pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado, apresenta maiores informações sobre o tema. O documento está disponível em: <https://cage.fazenda.rs.gov.br/conteudo/18533/2022>

valores que compõem o montante referente às Demandas Judiciais do Estado do Rio Grande do Sul estão descritos na tabela a seguir.

Tabela – Passivos Contingentes - Demandas Judiciais

<b>Demanda Judicial</b>	<b>Valor estimado (R\$ milhões)</b>	<b>Descrição</b>
Piso do Magistério	42.280	Ações relativas à implantação do piso salarial nacional do magistério previsto no art. 2º da Lei Federal nº 11.738/2008. O STF, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4167, fixou o início da data de vigor da Lei do Piso em 2 de abril de 2011. Segundo o Poder Judiciário local, há mais de 130 mil processos judiciais sobre o tema. Também foi ajuizada a Ação Civil Pública nº 011/1110246307-9 pelo Ministério Público Estadual. Em 2021, a PGE avaliou como provável a sentença desfavorável ao Estado, reclassificando para possível em 2022, com a transferência da questão para o STF.
TR Estoque Precatórios e RPVs	6.191	Ações relativas à aplicabilidade da TR sobre o estoque de precatórios e RPVs, declarada inconstitucional pelo STF (Tema 810 do STF) a contar a partir da entrada em vigor da Lei nº 11.960/2009, com efeitos retroativos, e potencial de atingir as ordens de pagamento já expedidas contra o Estado. A PGE tem buscado o reconhecimento da inaplicabilidade do referido tema aos requisitos de pagamento já expedidos.
Brasil Telecom	5.000	A empresa de telefonia Brasil Telecom pleiteia ressarcimento de valores despendidos em milhares de ações judiciais propostas pelos usuários acerca do valor das ações referentes às linhas telefônicas da extinta Companhia Riograndense de Telecomunicações (CRT).
Repasso de Recursos da Saúde	4.306	Ações propostas pelo Ministério Público Estadual visando o depósito de recursos próprios para ações e serviços de Saúde Pública destinados à Secretaria da Saúde, no percentual de 12% sobre a arrecadação. Aguarda julgamento do Tema 818 do STF, de repercussão geral.
Outras Demandas Judiciais	8.060	Temas diversos, como Contribuição Previdenciária dos Aposentados e Pensionistas, Contribuição previdenciária da FASE, alíquotas progressivas contribuição previdenciária servidores, Tratamentos de Saúde de Alto Custo, e Adicional de Insalubridade.
<b>Total</b>	<b>65.837</b>	-

Fonte: Prestação de Contas do Governador, 2022.

Cumprir destacar que se trata de milhares de ações judiciais, e que a ocorrência da totalidade do risco não é suportada pela reserva de contingência a ser incluída no orçamento ou pelo cancelamento de dotações, sendo necessárias medidas adicionais.

#### 2.1.2. Avais e Garantias Concedidos

Os passivos contingentes referentes a avais e garantias concedidos representam potenciais riscos assumidos pelo Estado ao conceder avais a terceiros. Dos R\$ 126,8 milhões descritos em avais e garantias concedidos sendo que a quase totalidade do valor corresponde a avais concedidos pelo Estado a empresas estatais

das quais é o controlador em contratos de empréstimos. As operações estão transcorrendo sem indícios da necessidade de honra da garantia por parte do Estado.

### 2.1.3. Assistências Diversas

Os passivos contingentes referentes a assistências diversas representam valores com probabilidade de virem a ser empregados pelo Estado em razão de calamidades públicas, em que se incluem epidemias, secas, enchentes e outras catástrofes naturais. Como se trata de riscos de elevada incerteza acerca da ocorrência, bem como da magnitude do impacto, o que pode ser exemplificado no caso da recente pandemia de COVID-19, a estimativa de valores torna-se complexa e com alta probabilidade de erro. Assim, apesar de se caracterizar como um risco reconhecido, seus efeitos não são estimados.

### 2.1.4. - Assunção de Passivos

Em relação ao subgrupo assunção de passivos, do grupo passivos contingentes, destaca-se o avanço do déficit estrutural do IPE Saúde. Nos últimos 5 anos, a autarquia, responsável pelo Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul, seus dependentes e pensionistas, apresentou déficit operacional em 4 anos, que foram supridos pelo saldo financeiro não utilizado de receitas de anos anteriores e pela quitação de "passivos do tesouro" com o instituto (aportes extraordinários).

Atualmente, o IPE Saúde possui uma dívida de R\$ 250 milhões de reais com prestadores (dívida de contas que ultrapassaram o prazo contratual de pagamento de 60 dias) e um déficit registrado no ano de 2022 de R\$ 440 milhões de reais<sup>3</sup>. Vale ressaltar que os saldos financeiros e os aportes extraordinários não se apresentam como soluções sustentáveis para cobrir o déficit no longo prazo, pois não corrigem o déficit recorrente estrutural do instituto.

Ademais, o perfil etário do plano, a alta sinistralidade, a pressão inflacionária do setor de saúde (acima da inflação geral) e a baixa contribuição média mensal, além de outras variáveis não destacadas, demonstram a expectativa de agravamento do cenário de déficit estrutural<sup>4</sup>. Desse modo, apesar de haver um déficit atuarial calculado de R\$ 477 milhões como passivo reconhecido pela autarquia, o cenário descrito evidencia o risco fiscal causado pelo crescimento do mesmo, que afeta não somente as finanças

---

<sup>3,4,5</sup> Diagnóstico do IPE Saúde. Disponível em:  
<https://www.estado.rs.gov.br/upload/arquivos//2023-04-12-diagnostico-do-ipe-saude-vf1.pdf>



estaduais, mas também a garantia de qualidade no atendimento aos segurados, que representam cerca de 10% da população gaúcha<sup>5</sup>.

Em caso de não ocorrer reestruturação do plano, deve ser considerado o risco causado pelo agravamento dos resultados negativos em questão na ordem de R\$ 500 milhões anuais.

## **2.2. Demais Riscos Fiscais Passivos**

Os itens informados como demais riscos fiscais passivos no Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências envolvem outros riscos fiscais, que não se incluem como passivos contingentes, como os riscos orçamentários relativos a fatores desconhecidos no momento das projeções de metas fiscais. Caso os riscos se realizem, as principais providências estão relacionadas ao contingenciamento das despesas, nos termos da limitação de empenho e movimentação financeira prevista no art. 9º da Lei Complementar Federal nº 101/00, e à abertura de créditos adicionais a partir da Reserva de Contingência e/ou a partir do cancelamento de dotação de despesas discricionárias. A seguir, serão descritos os principais pontos relativos aos demais riscos fiscais passivos.

### **2.2.1. Frustração de Arrecadação**

Os valores incluídos como riscos passivos decorrentes de frustração de arrecadação representam estimativa de redução de arrecadação do Estado que pode ocorrer no exercício, decorrente de cenários não previstos na época da elaboração do Orçamento. Diversas condições podem vir a afetar a arrecadação, sendo destacados três temas: (i) a reinclusão da TUST/TUSD na base de cálculo do ICMS; (ii) as alíquotas ad rem nos combustíveis; e (iii) efeitos da estiagem/seca.

#### **2.2.1.2. Reinclusão TUST/TUSD na Base de Cálculo do ICMS**

A decisão que permitiu a reinclusão Tarifa de Uso de Sistema de Transmissão (TUST) e da Tarifa de Uso de Sistema de Distribuição (TUSD) na base de cálculo do ICMS, cuja receita estimada está inserida nas projeções de arrecadação do Anexo de Metas Fiscais, foi uma liminar na ADI nº 7.195, com o objetivo de se declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da LC 194/2022. Assim, é provável que o cenário atual reative a judicialização do tema. A decisão do Ministro Fux, referendada pelo Tribunal

---

pleno, vale até que ocorra a análise do mérito da ADI. Será necessário, portanto, aguardar que o STF profira decisão final, quando fizer a análise aprofundada de todos os argumentos levantados na ADI. Caso a decisão liminar seja revertida, o ICMS sobre a TUST/TUSD deixará de ser cobrado e há projeção de diminuição de arrecadação do tributo de aproximadamente R\$ 1,32 bilhões ao ano, desconsiderando os valores referentes a transferências aos municípios e FUNDEB.

#### 2.2.1.3. Alíquotas Ad Rem Combustíveis

A alteração da tributação de ICMS de combustíveis, como gasolina, diesel, GLP (“gás de cozinha”), GLGN (Gás Natural) e etanol anidro para combustível, que passou a ser uniforme em todo o país e com alíquota ad rem, isto é, baseada em quantidades, cujo modelo foi estabelecido pela Lei Complementar 192/2022, por sua vez, também apresenta riscos de frustração de arrecadação futura. Como as alíquotas ad rem são de valores fixados, e não de uma porcentagem do valor, o não reajuste dessas alíquotas pode ir ocasionando perda real de arrecadação ao longo do tempo, tendo em vista os efeitos inflacionários dos preços na economia, que tendem a aumentar no longo prazo. Não é possível o cálculo dessa projeção, pois dependeria dos reajustes efetuados e da inflação do futuro.

#### 2.2.1.4. Efeitos da Estiagem/Seca

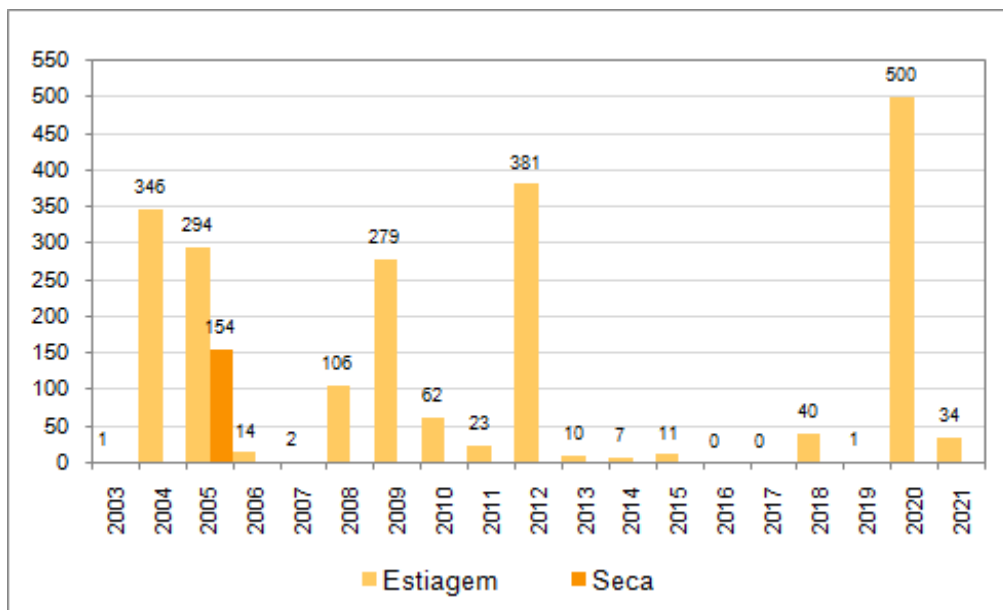
Segundo definição da Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE), a estiagem é o “*período prolongado de baixa ou nenhuma pluviosidade, em que a perda de umidade do solo é superior à sua reposição*”. Caracteriza-se por ser menos intensa que a seca, ocorre em tempo menor e está relacionada com a redução no volume das reservas hídricas da superfície e do subsolo. A seca é definida pela COBRADE como sendo “*uma estiagem prolongada, durante o período de tempo suficiente para que a falta de precipitação provoque grave desequilíbrio hidrológico.*” Pode-se dizer então que a seca é a forma crônica de estiagem.

O Rio Grande do Sul convive com estiagens frequentes, cobrindo a maioria dos anos e variando a sua intensidade e abrangência territorial. São raros os períodos sem essa ocorrência, como demonstrado no gráfico abaixo, oriundo do Atlas Socioeconômico do Estado do Rio Grande do Sul<sup>6</sup>:

---

<sup>6</sup> Atlas Socioeconômico do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/estiagens-e-secas>

Ocorrências anuais de estiagem e seca, no Rio Grande do Sul, no período 2003-2021\*

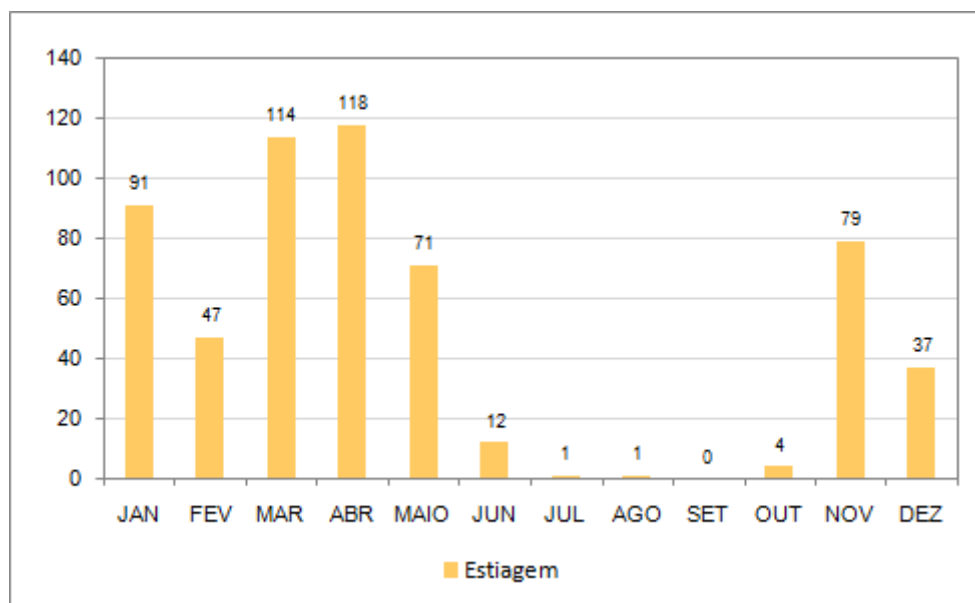


\* Até 2016, foi considerada a data da publicação no Diário Oficial da União. De 2017 em diante, a data do registro. Fonte: S2iD/MDR.

A seguir, é apresentado gráfico, também oriundo do Atlas Socioeconômico do Estado do Rio Grande do Sul<sup>7</sup>, de agregação dos números de casos registrados entre 2017 e 2021, mas separados por meses, permitindo assim verificar que as estiagens ocorrem entre os meses de novembro de um ano e maio do ano seguinte, abrangendo o verão e uma parte do outono. O inverno e a primavera, por serem úmidos, de alta intensidade pluviométrica, praticamente não sofrem com este mal, servindo para a recuperação dos níveis dos rios e reservatórios e para o desenvolvimento das culturas de inverno.

<sup>7</sup> Atlas Socioeconômico do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/estiagens-e-secas>

Ocorrências mensais de Estiagem, no Rio Grande do Sul, no período 2017-2021\*



\* Foi considerada a data de registro do evento. Fonte: S2iD/MDR.

Por serem ocorrências recorrentes, as estiagens possuem duas características:

- 1) Não possuem impacto relevante na arrecadação do ICMS;
- 2) Não devem ser tratados como risco fiscal.

As estiagens e as secas não possuem grande impacto no ICMS arrecadado porque o setor agropecuário é altamente desonerado deste imposto, sendo beneficiado com isenções e diferimentos que excluem o débito e o pagamento do imposto. O agronegócio contribuiu com 9,2% do total da arrecadação do ICMS no ano de 2022, sendo a maior participação dos últimos anos. A principal causa disso foi a redução das alíquotas dos combustíveis, energia elétrica e comunicações que, ao baixar a arrecadação destes setores, permitiu uma maior participação dos demais.

Na economia, o Valor Adicionado Bruto da agropecuária representou, em 2020, último ano disponível, 8,8% do VAB total do Estado, uma participação muito próxima da que ocorre na arrecadação. Em um primeiro momento parece haver uma correlação entre a economia do setor e a arrecadação dele, assim como ocorre com a indústria, porém ela não se materializa nos números dos últimos anos de maior seca, conforme verificado na tabela a seguir.

Variações dos indicadores do agronegócio nos anos de maiores secas no RS

ANO	VAB AGROPECUÁRIA	PIB RS	ICMS AGRONEGÓCIO	ICMS TOTAL
2011	13,8%	4,6%	-4,1%	2,2%
2012	-32,4%	-2,1%	17,4%	4,0%
2020	-29,6%	-7,2%	3,4%	-1,9%
2021	60,2%	10,6%	6,3%	16,7%
2022	-45,6%	-5,1%	5,7%	-13,3%

O desempenho econômico da agropecuária influencia o PIB do Estado, porém não afeta diretamente a arrecadação do setor e do total do ICMS, que é mais afetado por alterações na legislação, como ocorreu em 2022 com a Lei Complementar 194/22, e pela atividade econômica como um todo, como na pandemia de 2020. Dois fatores parecem explicar esta falta de correlação: a sazonalidade da seca, que ao ficar restrita ao verão e parte do outono permite uma recuperação da produção nos meses seguintes com as culturas de inverno; e o aumento do preço das commodities com a notícia de quebra da produção por conta da estiagem.

Por fim, tendo em vista a sazonalidade, as estiagens e até mesmo as secas, não devem ser tratadas como risco fiscal, conforme definido no “Manual de Demonstrativos Fiscais, 13ª edição, item 01.00.02.01 Riscos Fiscais”, mas sim como ações normais para mitigar seus efeitos. As secas só impactarão a arrecadação quando se estenderem por um período maior do que os dois anos normalmente abrangidos. Uma seca de, por exemplo, cinco anos seguidos, poderá ter impacto grande na economia de todo o Estado por meio do efeito renda, devido aos prejuízos causados na produção do setor.

### 2.2.2. Discrepância de Projeções

Trata-se do risco de redução do valor de receitas, ou aumento das despesas projetadas para o exercício em decorrência de evolução desfavorável dos indicadores utilizados nas projeções orçamentárias. Os parâmetros utilizados nas projeções estão descritos no Anexo I - Metas Fiscais, e existem diversos cenários possíveis para a realização de cada um dos indicadores, sendo um risco inerente a qualquer projeção. Apesar de constituir um risco reconhecido, não foi mensurado em razão da complexidade da avaliação do risco de discrepância que envolva diversas possíveis variações para cada índice envolvido.

Cumprido destacar que a Secretaria da Fazenda acompanha a execução dos valores projetados para as metas fiscais, bem como reestima periodicamente os efeitos

orçamentários, permitindo a ação tempestiva para tratamento dos impactos que se realizem.

### 2.2.3. Outros Riscos Fiscais

O valor informado em “Outros Riscos Fiscais” dentre o grupo de “Demais Riscos Fiscais Passivos” no Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências envolvem riscos fiscais que não se enquadram nas categorias previamente referidas. Serão descritos dois riscos: o descumprimento das condições pactuadas no Regime de Recuperação Fiscal (RRF) e os riscos oriundos dos contratos de Concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs).

#### 2.2.3.1. Exclusão das despesas tributárias com os profissionais da área da educação

Com a vedação constitucional, introduzida pela EC nº 108/2020, da inclusão de inativos e pensionistas no cálculo da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), o dispêndio adicional para atingimento da aplicação mínima em Educação (25% da Receita Líquida de Impostos e Transferências - RLIT) está estimado em cerca de R\$ 4,5 bilhões/ano.

No entendimento do Poder Executivo Estadual, a contribuição patronal com inativos da área da educação e a contribuição patronal extraordinária do Estado ao RPPS configuram, respectivamente, contribuição previdenciária ordinária e extraordinária, detendo, portanto, natureza jurídica de tributo, enquadrando-se na categoria de ‘encargos sociais’. Constituem, para efeito financeiro e orçamentário, despesa tributária com os profissionais da área da educação e não despesa previdenciária.

O TCE-RS tem emitido as certidões referentes à aplicação dos mínimos constitucionais em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, inclusive em relação ao exercício de 2022. Importante frisar que eventual alteração no entendimento do TCE-RS deve observar o disposto nos artigos 23 e 24 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB e estabelecer regime de transição, dado o alto impacto fiscal e a impossibilidade de atendimento imediato, considerando as condições demográficas dos servidores públicos estaduais, com quantitativo elevado de inativos com direito à paridade e integralidade.

### 2.2.3.2. Inadimplência com o Regime de Recuperação Fiscal (RRF)

A adesão do Estado ao RRF trouxe entre os principais benefícios<sup>8</sup>: (i) a retomada gradual dos pagamentos da dívida com a União, que estavam suspensos desde agosto de 2017 por liminar; (ii) a inclusão de dívidas com terceiros (BNDES, BIRD, BB e BID) garantidas pela União no mesmo cronograma gradual de pagamentos; (iii) o refinanciamento em 30 anos com encargos de adimplência dos valores suspensos pela liminar do STF (mais de R\$ 14,2 bilhões em aberto); e (iv) a possibilidade de contratação de operações de crédito com garantia da União para renegociação de outros passivos do Estado.

Porém, os benefícios possuem compromissos por parte do Estado em contrapartida, que estão previstos no Plano de Recuperação Fiscal do Estado, e são acompanhados pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal (CSRRF). As situações que configuram inadimplência com as obrigações do Plano estão descritas no art. 7º-B da Lei Complementar nº 159/2017, e envolvem: o não envio das informações solicitadas pelo Conselho de Supervisão e pela STN, a não implementação das medidas de ajuste nos prazos e formas previstas, o não cumprimento das metas e dos compromissos fiscais estipulados no Plano em vigor; e a não observância do art. 8º, que descreve as condutas vedadas. O art. 7º-C da referida lei apresenta as penalidades aplicáveis ao Estado em caso de inadimplência, que envolvem a proibição de contratação de operações de crédito, a inclusão, no Plano, de ressalvas às vedações do art. 8º, e a aceleração da cobrança das parcelas da dívida em até 30 (trinta) pontos percentuais adicionais para cada exercício.

Durante o primeiro ano após a homologação, o que se refere ao exercício de 2022, o Estado não pagou as parcelas da dívida com a União e nem as dívidas com terceiros garantidas pela União. A partir do segundo ano, 2023, o Estado iniciou os pagamentos em um percentual de 11,11% das parcelas, e o índice cresce gradativamente, sendo que o valor completo da parcela volta a ser pago no décimo ano.

O valor incluído como risco fiscal decorrente de inadimplência com o RRF considera o pior cenário de penalidades. Assim, em caso de descumprimento de compromissos dispostos no Plano de Recuperação Fiscal no exercício de 2023, e constatada a inadimplência em 2024, ao final do exercício a parcela a ser paga à União subiria permanentemente em 30 pontos percentuais, o que corresponderia ao pagamento adicional no exercício de 2025 na ordem de R\$ 1,6 bilhões

---

<sup>8</sup> Página do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do RS – Disponível em: <https://www.r rf.rs.gov.br/por-que-aderir-o-que-muda>

Apesar de não afetar diretamente o resultado primário e ter efeito positivo no resultado nominal, a situação levaria a um desembolso adicional significativo em 2024, comprometendo recursos que poderiam ser destinados a outras áreas, podendo afetar a prestações de serviços essenciais. Da mesma forma, levaria a um significativo desequilíbrio no resultado orçamentário do Estado.

O Estado tem atuado preventivamente para evitar a ocorrência do risco em questão, com a publicação do Decreto nº 56.368/2022, a atuação do Comitê Estadual de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado na análise das condutas vedadas, e o acompanhamento periódico das medidas e metas pactuadas com a União. Na avaliação realizada pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado (CSRRF) referente ao segundo semestre de 2022, os compromissos foram atendidos e o Estado está adimplente com o RRF.

#### 2.2.3.2. Riscos Fiscais Oriundos de Concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs)

Este item compõe o Anexo de Riscos Fiscais do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício financeiro do ano de 2023. Tem por finalidade precípua a análise qualitativa das informações relacionadas aos riscos fiscais, nos termos do §3º, do artigo 4º, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), advindos dos contratos de desestatização, abarcando as concessões comuns e os contratos oriundos de Parcerias Público-Privadas firmados pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

Inicialmente, cumpre destacar que as concessões e parcerias público-privadas são ferramentas de desestatização aliadas do Poder Público no que tange à efetividade da prestação dos serviços públicos e implementação das políticas públicas. As parcerias funcionam como um investimento estratégico do Estado, seja para otimizar serviços já existentes, seja para a criação de novos.

Nas concessões e parcerias público-privadas a prestação de serviço público é transferida para a iniciativa privada por um prazo determinado. Na concessão comum, as tarifas são cobradas do usuário, e a própria receita gerada pelo serviço é suficiente para remunerar o concessionário. As PPPs, por sua vez, subdividem-se em concessão patrocinada, quando as tarifas cobradas apenas do usuário não são suficientes e é necessário o aporte financeiro do estado para dar sustentabilidade financeira, e administrativa, quando a Administração Pública é usuária direta ou indireta da prestação dos serviços. Portanto, nas PPPs a contraprestação pública poderá ser total ou parcial, dependendo das características específicas de cada projeto.



A partir deste cenário, o Programa de Concessões e de Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande do Sul foi instituído pelo Decreto Estadual de nº 53.495, de 30 de março de 2017, e, desde a sua criação destaca-se no cenário Nacional. Atualmente, conta com uma robusta carteira de Projetos, a qual abarca 08 (oito)<sup>9</sup> projetos de desestatização estruturados e em fase de estruturação.

Dos projetos estruturados pelo Programa, 02 contratos de Concessão Comum já estão em execução, relativos a trechos do sistema rodoviário estadual, descritos na tabela a seguir:

#### Concessão Comum – Projetos em Execução

Projeto	Objeto	Status	Vigência
Rodovia RSC-287	Concorrência Internacional nº 0001/2020 Concessão dos serviços de operação, exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação da infraestrutura de transportes dos trechos da Rodovia RSC 287, com início Rodovia RSC-287, no trecho entre Tabaí, no entroncamento com a BRS-386, no km 28,03, e Santa Maria, no entroncamento com a ERS-509, no km 232,54, totalizando 204,51 km de extensão.	Contrato de Concessão nº 020/2021-SELT assinado em 23 de agosto de 2019.  Concessionária Rota de Santa Maria	30 (trinta) anos
Rodovias Bloco 3	Concorrência Internacional nº 001/2022 Concessão dos serviços de operação, exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação da infraestrutura de transportes dos trechos rodoviários integrantes da Rodovia ERS-122 (km 0,00 ao km 168,65), da Rodovia ERS-240 (km 0,00 ao km 33,58), da Rodovia RSC287 (km 0,00 ao km 21,49), da Rodovia ERS-446 (km 0,00 ao km 14,84), da Rodovia RSC-453 (km 101,43 ao km 121,41) e da Rodovia BRS-470 (km 220,50 ao km 233,50).	Contrato de Concessão nº 050/2022-SELT assinado em 22 de dezembro de 2022.  Concessionária Caminhos da Serra Gaúcha	30 (trinta) anos

Fonte: Secretaria de Parcerias e Concessões do Estado do Rio Grande do Sul.

Para o ano de 2023 há expectativa da assinatura dos seguintes contratos:

- Parceria Público-Privada para a concessão administrativa dos serviços de apoio à operação, incluindo a construção, equipagem e manutenção do Complexo Prisional de Erechim/RS;
- PPP para a concessão administrativa para Revitalização e Urbanização do Cais Mauá, no Município de Porto Alegre (RS), a partir da contratação das atividades de Gestão, Operação, Manutenção, Restauração, Modernização, Conservação e Execução de Obras; e

<sup>9</sup> <https://parcerias.rs.gov.br/projetos>, acesso em 07 de maio de 2023.

- Concessão Comum dos Aeroportos Regionais de Passo Fundo e Santo Ângelo.

É importante destacar que a estrutura administrativa foi recentemente alterada, nos termos da Lei Estadual nº 15.934, de 1º de janeiro de 2023, notadamente a Unidade de Concessões e Parcerias, atrelada até então à Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão - SPGG, passa a ter status próprio de Secretaria, denominando-se a partir de 1º de janeiro de 2023 de Secretaria de Parcerias e Concessões.

A Secretaria de Parcerias desempenha atribuições diversas, as quais se destacam: o desenvolvimento de ações afetos a políticas públicas relacionadas aos projetos de parcerias público-privadas e concessões; a coordenação e o monitoramento dos programas e projetos; o acompanhamento dos contratos de concessão e de parcerias público-privadas; a coordenação dos atos vinculados à iniciativa de programas e projetos das parcerias com o setor privado e outros órgãos governamentais, entre outras atividades essenciais ao desenvolvimento do Programa de Parcerias do Estado do Rio Grande do Sul.

A estrutura conta ainda com o Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas (CGCPPP-RS), instituído pelo Decreto 53.495, de 30 de março de 2017, sendo órgão superior de caráter normativo e deliberativo, vinculado diretamente ao Gabinete do Governador do Estado e responsável pelo planejamento e pela execução, dentro de suas atribuições, das concessões e parcerias público-privadas no âmbito da Administração Pública Estadual.

O Conselho Gestor é integrado por membros de diversas secretarias, possuindo os seguintes membros permanentes: Secretário-Chefe da Casa Civil; Procurador-Geral do Estado; Secretário de Estado de Planejamento, Governança e Gestão; Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico; Secretário de Estado da Fazenda; Secretário de Estado do Meio Ambiente e Secretário de Estado de Parcerias e Concessões. Destaca-se que é integrado por até 3 (três) membros do governo de livre escolha do Governador. Além dos membros permanentes, participarão das reuniões do Conselho Gestor, por convocação do seu Presidente, na condição de membros eventuais, com direito a voto, os demais titulares das Secretarias do Governo do Estado, conforme o interesse direto em determinada parceria, justificado o vínculo temático entre o objeto desta e o respectivo campo funcional do participante.

Notadamente, em cumprimento ao objeto deste relatório, serão apresentados nos tópicos a seguir, os riscos fiscais advindos das celebrações dos contratos de desestatização, assim como os dados referentes aos contratos de 2.2.3.2.1. Concessões Comuns e 2.2.3.2.2. Parcerias Público-Privadas.

#### 2.2.3.2.1. Riscos Fiscais decorrentes das Concessões

No que tange aos contratos de concessão, com fulcro na Lei Federal nº 8.987/1995, destacamos que os riscos fiscais são suportados predominantemente por conta e risco do concessionário. Isso porque, de maneira pragmática, os contratos estruturados no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul possuem matrizes pelas quais, em sua maioria, os riscos mais relevantes são estrategicamente alocados ao parceiro privado, de modo a mitigar eventuais prejuízos suportados pelo Estado, na ocasião de tais transações.

Entre os riscos comumente atribuídos ao Concessionário, destacam-se o risco de construção, de demanda e de variações macroeconômicas, por exemplo. Lado outro, ao Poder Público Estadual são atribuídos riscos relativos à atuação da própria Administração Pública, tais quais a morosidade relativa à emissão de licenças e alvarás, riscos relacionados às responsabilidades derivadas de eventos extraordinários, reconhecidos como caso fortuito ou força maior, e que não possam ser cobertos por alguma apólice de seguro disponível no mercado securitário brasileiro e em condições comerciais.

Além desses, estão previstos os riscos relativos a eventuais situações que possam ensejar à solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro e à extinção antecipada ou não dos instrumentos, haja vista a possibilidade de o Estado fazer frente a eventual pagamento indenizatório relativo aos investimentos realizados e ainda não amortizados pela(s) concessionária(s), o que somente pode ser identificado à medida que esses investimentos sejam, de fato, realizados.

No que pertine à remuneração, destacamos que é realizada diretamente pelos usuários e não demandam contraprestações por parte do Estado. Consequência direta deste instituto é a redução do risco fiscal envolvido nessas transações.

Seguindo as melhores práticas na avaliação de riscos decorrentes de contratos de PPPs e de concessões no Brasil, o Estado do Rio Grande do Sul, em cada um dos projetos estruturados, observa as seguintes diretrizes: (i) mapeamento de eventuais riscos assumidos pelo Estado em cada contrato de concessão, especialmente risco de pagamento de indenizações ou de reequilíbrio econômico-financeiro, além do risco de frustração de receitas; (ii) desenvolvimento de metodologia para mensuração e avaliação sistemática desses riscos; (iii) divulgação consolidada da carteira de contratos vigentes de PPPs e concessões.

Como referido anteriormente, os contratos de concessão vigentes no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul encontram-se na fase inicial de execução. Até o presente momento não foi verificada a materialização da incidência de riscos.

#### 2.2.3.2.2. Riscos Fiscais decorrentes de Parcerias Público-Privadas – PPP

Inicialmente convém destacar a divisão acerca dos tipos de parceria público-privadas existentes, sendo estas divididas, em síntese, em concessões administrativas, nas quais há contraprestação integral, paga diretamente pelo Estado, e em concessões patrocinadas, cuja remuneração é feita pela cobrança de tarifas diretamente aos usuários e pelo Estado (Poder Concedente), com a realização de contraprestações públicas como forma de garantir a viabilidade dos projetos.

No tocante aos Riscos fiscais decorrentes de contratos advindos de Parcerias Público-Privadas, preliminarmente, convém ressaltar que a Lei Federal nº 11.079/2004, que institui as normas gerais para celebração de PPP's, estabelece em seu art. 4º, III, §5º, a repartição de riscos objetiva entre Poder Concedente e Concessionário.

Até o presente momento, a Administração Direta do Estado do Rio Grande do Sul não possui contrato de parceria público-privada em execução. Inobstante, recentemente foi publicado o edital para concessão do complexo prisional de Erechim, que envolverá o pagamento de contraprestação pública pecuniária a partir da conclusão do primeiro módulo, prevista para o terceiro ano após a assinatura do contrato.

Nesse sentido, em eventual assinatura do contrato ainda em 2023, os riscos relacionados à referida PPP restringir-se-iam à extinção antecipada do contrato quando já iniciada a etapa de realização de investimentos.

Especificamente no caso da PPP do Complexo Prisional de Erechim, na qual a concessão administrativa terá como usuário direto dos serviços o Estado do Rio Grande do Sul, a preocupação com a amortização dos investimentos ganha relevo, já que dependerá exclusivamente de recursos públicos (contraprestação pública) a cargo do Estado. Para tanto, o projeto prevê a constituição de um sistema de garantias públicas que objetiva mitigar os riscos dos investidores e, por sua vez, amplia a atratividade do projeto. Além disso, para eventual descumprimento das obrigações contratuais pela Concessionária, o projeto contempla a garantia de execução, na qual o Estado figura como beneficiário e poderá ser acionada nas hipóteses previstas no contrato.

Quanto à PPP do Cais Mauá, igualmente, os riscos previstos para os primeiros 03 anos restringem-se a eventual extinção antecipada do contrato, haja vista que o pagamento da contraprestação pública ocorrerá pela transferência de imóveis (áreas das docas) e dar-se-á por ocasião da conclusão de cada uma das etapas de investimentos obrigatórios. Na hipótese remota da extinção antecipada do contrato quando já realizados investimentos pelo futuro concessionário, o Estado deverá buscar meios para a indenização do concessionário, podendo se valer tanto do fracionamento

da área como de alternativas viáveis de acordo com as disponibilidades do Tesouro, em consenso com o Parceiro Privado, e observando-se as disposições contratuais.

É importante ressaltar que a avaliação dos riscos envolvidos em contratação de Parcerias Público-Privadas é de alta complexidade, de modo que os contratos devem ser analisados particularmente.

Outro risco que deve ser avaliado, diz respeito à verificação de comprometimento do percentual de comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL), notadamente, nos termos do art. 28 da Lei Federal nº 11.079/2004, o limite das despesas de caráter continuado, derivadas do conjunto de parcerias, deverá corresponder a 5% (cinco por cento) da Receita Corrente Líquida.

Em que pese a não existência de contratos de PPP em execução até o presente momento, destacamos que a avaliação referente ao comprometimento da Receita Corrente Líquida para a PPP do Presídio de Erechim, foi realizada, observando-se a seguinte projeção:

**Tabela – Projeção Impacto PPP Prisional na RCL Projetada (2024-2026)**

Ano	Receita Corrente Líquida - RCL	Meses operação	Cotraprestação Mensal	Contraprestação Anual	PPP/RCL
2024	55.076,98	0	0	0	0
2025	57.514,26	6	4,66	27,94	0,05%
2026	60.455,26	12	4,83	57,98	0,10%

Conforme se depreende da tabela acima, o Estado do Rio Grande do Sul vem cumprindo o teto estabelecido, no tocante ao comprometimento da RCL com gastos para contratações de Parcerias Público-Privadas.

#### 2.2.3.3. Novas deliberações em nível federal

Considerando objetivos a nível nacional, no contexto do pacto federativo brasileiro, as finanças estaduais são afetadas por deliberações no âmbito federal que causam impactos vultosos que extrapolam a discricionariedade do Estado. Alguns exemplos prévios que podem ser referidos são:

- (i) a exclusão das despesas tributárias com os profissionais da área da educação (tratada no item 2.2.3.1);
- (ii) o piso nacional do magistério, estabelecido pela Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, cujos reajustes anuais decorrentes têm superado a inflação,

- e abrangem todos os profissionais do magistério público da educação básica, incluindo inativos e pensionistas afetados pela paridade<sup>10</sup>;
- (iii) a Lei complementar federal nº 141 de 2012, que regulamentou os critérios de apuração do mínimo constitucional de 12% de aplicação da Receita Líquida de Impostos e Transferências (RLIT) para Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), levando o índice de atingimento do Estado a uma queda de 12% para 8%, e implicando em novas despesas para cumprimento da regra<sup>11</sup>;
  - (iv) a Lei complementar nº 194 de 2022, que trouxe impactos à arrecadação do ICMS pela limitação da alíquota aplicável às operações relativas aos combustíveis, ao gás natural, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo, causando queda significativa nos ingressos previstos desde o início dos seus efeitos, ocorrido em julho de 2022.

Pelo histórico apresentado, as deliberações em nível federal têm representado os eventos impactos de maior relevância às finanças estaduais nos últimos anos. Nesse sentido, podem ser esperados riscos de ocorrências similares futuras com o potencial de afetar as metas fiscais projetadas, mas cujos montantes não podem ser estimados previamente.

---

<sup>10</sup> BRAATZ, J.; LARA, F. M.; MARTINEZ, P.; PICOLOTTO, V.. Deliberações em nível federal e impactos sobre as finanças públicas do Rio Grande do Sul. 2020. (Texto para Discussão Tesouro do Estado). Disponível em: [https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/upload/1600886120\\_Texto\\_discussao\\_17\\_Deliberacoes\\_federais\\_e\\_impactos\\_financas\\_PublicasRS.pdf](https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/upload/1600886120_Texto_discussao_17_Deliberacoes_federais_e_impactos_financas_PublicasRS.pdf)

<sup>11</sup> PETRY, G. C.; Rio Grande do Sul: em busca de um ponto de inflexão. In: GIAMBIAGI, F.; TINOCO, G.; DIAS, V. P.; O Destino dos Estados Brasileiros. 2021.