

## **ANEXO II**

### **RISCOS FISCAIS**

#### **INTRODUÇÃO**

Conforme estabelecido pelo § 3º do art. 4º da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), a finalidade do Anexo de Riscos Fiscais é avaliar os passivos contingentes e outros riscos que podem afetar as contas públicas, apontando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

No contexto do Anexo de Riscos Fiscais, as possibilidades de ocorrência de eventos capazes de afetar as contas públicas de modo imprevisto são consideradas riscos fiscais. Nesse sentido, o anexo fornece uma visão geral sobre os principais eventos mapeados que podem impactar as metas e objetivos fiscais do Governo Estadual.

Os Riscos Fiscais se subdividem em duas categorias: i) Riscos Orçamentários e; ii) Riscos da Dívida. A seguir serão detalhados os riscos potenciais dentro de cada categoria.

#### **1. RISCOS FISCAIS**

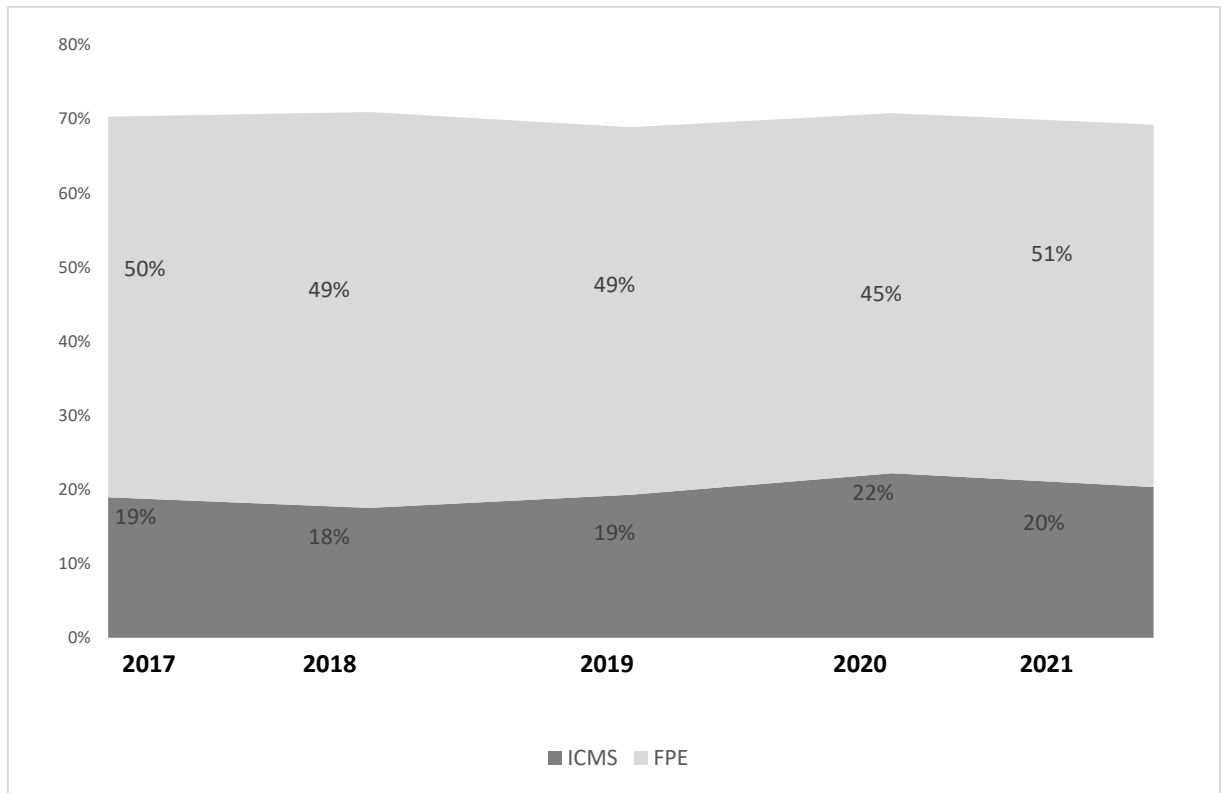
##### **1.1 Riscos orçamentários**

Riscos Orçamentários ocorrem dada a probabilidade de não concretização tanto das receitas quanto das despesas projetadas na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Pelo lado das receitas, pode haver frustração de alguma fonte de recurso e por parte das despesas pode ocorrer mudanças na alocação inicialmente prevista.

##### **1.1.1 Riscos provenientes da Previsão da Receita**

A composição das receitas do Estado do Acre é basicamente decorrente de duas principais bases de arrecadação, a saber, o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), conforme observa-se na figura 01.

Figura 01 - Percentual de Receitas do FPE e de ICMS em relação ao total das Receitas Correntes



Fonte: LRF/SEFAZ;

Deste modo, a Previsão da Receita estadual deve considerar que qualquer alteração no recebimento do FPE e ICMS produziria impactos significativos, pois conjuntamente representam em torno de 70% da composição das receitas estaduais.

#### 1.1.1.1 Risco equivalente ao FPE

O FPE é uma transferência da União realizada com base no rateio da receita de arrecadação de impostos entre os entes federados, sendo considerado um importante mecanismo para amenizar as desigualdades regionais e promover o equilíbrio socioeconômico entre os Estados.

A composição do Fundo é feita a partir da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Deste modo, sendo o valor do repasse do FPE uma alíquota da arrecadação do IR mais IPI, o montante transferido a cada período é diretamente proporcional ao desempenho da arrecadação líquida desses impostos no período anterior.

Tendo em vista que o ano de 2021 também foi afetado pela pandemia causada pelo coronavírus (Covid-19) atingindo diretamente a economia as medidas de isolamento social adotadas para reduzir a disseminação da doença têm provocado queda da atividade econômica e impactos negativos em todos os setores, inclusive na indústria.

#### **1.1.1.2 Riscos Relacionados ao ICMS**

Do ponto de vista das receitas próprias, a receita do ICMS é a mais expressiva. A execução desse tributo representou 73% da Receita Tributária do Estado do Acre em 2021 e 20% da Receita Corrente Líquida. Por tal significância, é válido abordar o impacto dos riscos na sua previsão de arrecadação prevista para a LDO com maior detalhamento que as demais receitas.

As variações na receita do ICMS estão relacionadas, principalmente, a fatores macroeconômicos, tais como os níveis da atividade econômica, a renda disponível, a taxa de inflação e flutuações no mercado externo. Além desses fatores, as metas podem ser frustradas ainda em decorrência de alterações na legislação tributária e ações judiciais em curso.

No que concerne aos níveis de atividades econômicas, importa considerar que o cenário macroeconômico para 2023 é de muita incerteza por diversos fatores, com destaque para a polarização política e o elevado nível de comprometimento das contas públicas e a queda na renda da população. Esses fatores podem afetar o investimento, o consumo e o desempenho da economia de forma geral, e tendem a refletir negativamente nas receitas do ICMS, tendo em conta ser um imposto com uma correlação positiva com o nível de atividade da econômica e a variação da inflação.

A despeito do cenário de incerteza, a arrecadação do ICMS se manteve crescente nos últimos 12 meses, variação explicada, sobretudo, pelo quadro de inflação também crescente. Todavia, é inarredável que o crescimento da arrecadação do ICMS em nível robusto e sustentável perpassa essencialmente pela retomada do nível de atividade econômica, o que depende de um cenário político e macroeconômico que inspire confiança dos investidores e consumidores.

As projeções da receita do ICMS para 2023 apontam para um montante de R\$ 1,87 bilhões, com crescimento de 14% em relação à receita realizada em 2021, e 1,1% em relação à previsão mais recente da receita esperada para 2022. Em grande parte, essa variação pouco expressiva deve ser entendida pela ótica da base de comparação (exercício de 2021) estar acima da normalidade por ter ocorrido naquele exercício uma extraordinária recuperação de receita de exercícios anteriores, consequência da pandemia de Covid-19, e um atípico aumento de preços de combustíveis. O crescimento esperado pressupõe que não ocorra degradação do atual cenário de recuperação em 2022 e 2023. Todavia, ocorrendo um cenário macroeconômico adverso, é de se esperar que as projeções restem frustradas.

Além da possibilidade de degradação dos indicadores macroeconômicos, eventuais variações nos repasses constitucionais do Fundo de participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios também podem influir na receita do ICMS. O FPE compõe a maior parcela das disponibilidades do Estado do Acre e o FPM é uma parcela significativa das receitas correntes dos municípios. Os níveis da economia local estão muito relacionados a esses ingressos, considerando que no Estado do Acre a renda e o consumo interno possuem uma correlação grande com o gasto público. Nesse cenário, as políticas recentes de desoneração do IR e do IPI, tributos base para formação dos fundos distribuídos aos entes subnacionais, representam, em última instância, risco também ao ICMS.

No que tange à pressão inflacionária, face à volatilidade dos preços internos, o mercado financeiro voltou a subir suas projeções para a inflação de 2022 e 2023 pela 16ª semana consecutiva, de acordo com o Relatório Focus divulgado pelo Banco Central do dia 29 de abril. Pelas novas estimativas, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) deve fechar o ano em 7,89% e 4,1% para 2023. Foram esses os indicadores de inflação utilizados nas projeções de receitas. Todavia, a persistir as revisões das expectativas dos agentes econômicos, podem surgir desvios significativos nos parâmetros de inflações adotados nas projeções de receita com potencial de impactar as previsões tanto positivamente quanto negativamente.

Quanto aos riscos fiscais relativos a alterações legislativas e ações judiciais, estes 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 2022 a 2023 tem-se os seguintes riscos anotados em destaque:

1) Contestações ao Convênio ICMS nº 16/2022, que Disciplina a incidência única ICMS sobre óleo diesel e define as alíquotas aplicáveis, nos termos da Lei Complementar nº 192, de 11 de março de 2022. Argumenta-se que o Convênio subverteu a intenção do legislado para manter o imposto incidente sobre combustíveis no patamar atual, quando se esperava uma redução.

2) 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 123/2006), relativamente à aplicação da alíquota na aquisição de produtos ou mercadorias sujeitas à Substituição Tributária (ST), 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 ST de produtos 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 ST, correspondente ao fato gerador presumido que não se realizar ou se realizar com base de cálculo inferior à estimada pela Administração Estadual Tributária. Saliente-se que a eventual aprovação deste projeto inviabiliza o instituto do regime de ST.

3) Projeto de Lei Complementar Federal nº 471/2018, da Câmara dos Deputados, que visa alterar a Lei Complementar nº 123/2006, por meio da alteração da alínea “a” do inciso XIII do § 1º do art. 13, para suprimir algumas mercadorias do rol das passíveis

de instituição do regime de ST em relação às operações promovidas pelas empresas optantes pelo Simples Nacional, bem como excluir as operações de venda efetuadas no sistema porta-a-porta. Encontra-se, desde 03/04/2018, apensada ao PLP 45/2015.

4) Projeto de Lei Complementar Federal nº 212, de 2012 (PLP 212/12) que visa alterar a Lei Complementar nº 123/2006, por meio da inclusão de parágrafo único ao art. 12, para dispor que as microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo regime do Simples Nacional não poderão ser incluídas no regime de ST em seus respectivos Estados.

5) 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 tem negado seguimento aos recursos extraordinários interpostos por impossibilidade de reexame da legislação infraconstitucional.

6) Ajuizamento, no Supremo Tribunal Federal, da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5902, pelo Estado do Amazonas, para questionar a constitucionalidade de dispositivos da Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, e do Convênio ICMS nº 190, de 18 de novembro de 2017, que, em síntese, remitem e anistiam créditos tributários relacionados a benefícios fiscais concedidos diante de inobservância da alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal de 1988, além de autorizar a sua reinstituição.

7) Ajuizamento, no Supremo Tribunal Federal, da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6030, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, alegando a inconstitucionalidade da cobrança do ICMS devido por substituição tributária (ICMS/ST), da antecipação do recolhimento do ICMS sem encerramento de tributação em relação às aquisições interestaduais de mercadorias ou bens para

comercialização, industrialização ou utilização na prestação de serviço, bem como do imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna prevista para a mercadoria no Estado de destino e a alíquota interestadual em relação às aquisições interestaduais de mercadorias destinadas a integração como ativo imobilizado ou a utilização como material de uso e consumo, todos devidos pelas empresas optantes pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional).

8) Modulação de efeitos do RE 714.139, que fixou a seguinte tese em Repercussão Geral: “Adotada, pelo legislador estadual, a técnica da seletividade em relação ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, discrepam do figurino constitucional alíquotas sobre as operações de energia elétrica e serviços de telecomunicação em patamar superior ao das operações em geral, considerada a essencialidade dos bens e serviços”. A decisão dessa modulação, define que os efeitos do julgamento valerão apenas a partir do exercício financeiro de 2024, ressalvando as ações ajuizadas até a data do início do julgamento do mérito.

9) Interposição dos Recursos Especiais, RESP 1699851/TO e RESP 1692023/MT, nos quais se discute a inclusão da Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão (TUST) e da Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD) na base de cálculo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) incidente sobre energia elétrica, mencionado na sessão Passivos Contingentes.

10) Interposição do Recurso Extraordinário – RE 970.821-RS, por Jefferson Schneider de Barros e Cia LTDA – ME contra a legislação do Estado do Rio Grande do Sul que determina, com fundamento no item 2 da alínea “g” do inciso XIII do § 1º do art. 13 da Lei Complementar nº 123/2006, o recolhimento do ICMS sob o regime da antecipação sem encerramento da tributação nas aquisições interestaduais de mercadorias ou bens para comercialização, industrialização ou utilização na prestação de serviço realizadas por contribuintes optantes pelo Simples Nacional.

Os riscos relacionados ao ICMS podem impactar a receita estimada em até 3,5% do valor estimado, podendo chegar R\$ 61,5 milhões.

Conforme previsto no art. 5º, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, para enfretamento de possíveis frustrações nas receitas será utilizada a Reserva de Contingência e, persistindo o desequilíbrio, os Poderes e o Ministério Público deverão adotar as providências determinadas nos instrumentos legais vigentes.

### **Riscos Relacionados ao IPVA**

A arrecadação do IPVA tem participação de 3,2% na Receita Tributária do Estado e representa uma fatia de 1% da Receita Corrente Líquida, de acordo com os números da execução de 2021.

Na sua composição, 78% do montante arrecadado em 2020 é relativo a veículos emplacados em ano anterior, 9% decorrente dos emplacamentos de veículos novos, e 13% é recuperação de receita de exercícios anteriores de contribuintes que pagaram débitos em atraso.

De maneira análoga ao ICMS, o IPVA também guarda relação com as variáveis macroeconômicas de forma que a possibilidade de degeneração dos indicadores da economia nacional representa riscos à receita estimada deste tributo. A perda de poder aquisitivo das famílias seguramente impacta na realização da receita de todos as bases do imposto acima mencionada, posto que, por consequente lógico, seguramente implica em aumento da inadimplência, na postergação da aquisição de veículos novos e em menor regularização de dívidas em atraso.

Para mitigar esses riscos, em caso elevado de inadimplências, a administração reabriu prazo de vencimento e facilitar o pagamento, estimulando a regularização, a exemplo do que foi realizado em 2020 e 2021. Por outro lado, se mantidas por longo período, essas ações podem estimular a inadimplência ao desonerar o atraso.

Com relação aos riscos fiscais relativos a alterações legislativas, de forma idêntica ao ICMS, estes devem ser monitorados e gerenciados de forma a possibilitar respostas rápidas e adequadas pelo Executivo Estadual frente a ocorrências que impactem negativamente a sustentabilidade das contas públicas.

Dentre as propostas legislativas monitoradas, cabe destaque para Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 3/2019, que tem intuito de fixar em zero a alíquota mínima do IPVA para veículos de duas rodas de até 150 cilindradas.

O risco estimado de todos esses atores é de 2,3%, com possibilidade de frustração de receita de até R\$ 1,9 milhões. Porém, como 50% do valor arrecadado é repassado aos municípios, eventuais variações na receita dentro deste patamar, oferecem baixo risco de comprometimento do equilíbrio das contas estaduais e tendem a ser compensadas por outras receitas.

### **Riscos Relacionados ao ITCMD**

A receita do ITCMD não está atrelada ao desempenho da economia, como os demais tributos. Sua participação na Receita Tributária foi de 0,3% em 2021, e de 0,1% em relação ao total da Receita Corrente Líquida. Assim apesar de ser um imposto com de grande volatilidade na arrecadação, eventuais flutuações negativas não devem oferecer grande risco às metas de receita.

Diferente dos demais tributos, a arrecadação do ITCMD não guarda correlação com variáveis macroeconômicas. Para uma série temporal dos últimos 5 anos, a receita do imposto mostra características estatísticas de uma série estacionária, que se desenvolve aleatoriamente no tempo, em torno de uma média constante mensal de arrecadação na faixa de R\$ 550 mil. Significativas variações positivas além dessa média são aleatórias e dependem principalmente do valor das transmissões por herança.

O risco de insucesso da receita estimada é de até 7%, podendo representar uma frustração de receita de até R\$ 553 mil. Dado esse baixo valor, o risco ao equilíbrio fiscal é irrisório.

### **Conclusão**

Os Riscos Fiscais relacionadas às receitas do ICMS, IPVA e ITCMD, estimadas para os exercícios de 2022 a 2024, são os pontuados no escopo desta Nota Técnica e podem importar em frustração de receita de até R\$ 63,9 milhões em 2022.

Por sua importância no total da Receita Tributária, o ICMS é o tributo que oferece maior risco às metas de arrecadação prevista para 2023. A receita do imposto pode ser afetada por fatores macroeconômicos, alterações na legislação e ações judiciais em curso, com possibilidade de insucesso de até 3,5%, podendo perfazer um impacto negativo de até R\$ 61,5 milhões.

A limitação de empenho e a utilização da reserva de contingência são as providências a serem adotadas no caso de frustração da receita.

#### **1.1.1.5 Risco equivalente às operações de crédito**

Com a finalidade de promover o equilíbrio orçamentário e garantir a realização de investimentos, o estado do Acre firmou contratos de Operações de Crédito junto a instituições financeiras nacionais como a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e internacionais com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata - FONPLATA

- **Caixa Econômica Federal**

No contexto atual, os principais riscos vinculados a operações de créditos no âmbito da Caixa Econômica Federal podem decorrer do atraso na execução das obras, ocasionado em virtude da readequação e reprogramação dos projetos aprovados em virtude de as atribuições de saneamento na capital terem sido migrado do Estado para a Prefeitura de Rio Branco Prem Rio Branco. Importante registrar que as obras em execução são oriundas de contratos firmados no ano de 2014, cujas liberações pelo agente financiador são concomitantes a execução, com o saldo à executar de R\$ 62.955.878,70

- **BNDES**

O Estado do Acre atualmente está sem nota na avaliação de risco junto ao BNDES, o que está ocasionando a não liberação de R\$ 31.862.080,74 da operação

PIDS V, podendo comprometer o fluxo financeiro das obras. Para tanto a equipe técnica do Estado tem tentado reunir junto aos Órgãos Estaduais a documentação necessária para envio ao Banco para continuidade e aprovação da avaliação de risco do Estado.

Além disso, com a obrigatoriedade de análise prévia e aprovação pelo BNDES das intervenções a serem realizadas, considera-se o risco da não liberação de recursos de aproximadamente R\$ 26.130.835,00 previstos para o ano de 2023. Neste sentido, a equipe técnica do Estado tem ampliado as tratativas junto ao banco no intuito de reduzir o prazo das análises dos projetos.

- **BIRD e FONPLATA**

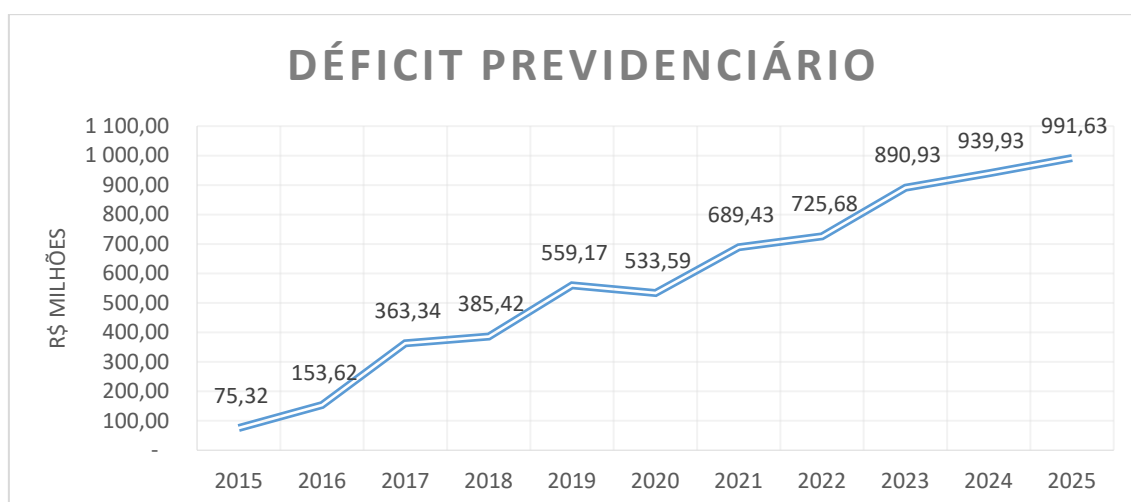
Em relação ao financiamento externo a ser contratado junto ao BIRD e o FONPLATA, a saber: i) Programa de Sustentabilidade Fiscal, Eficiência e Eficácia do Gasto Público do Estado do Acre – PROGESTÃO/BIRD (U\$ 45 milhões de dólares); ii) Programa de Infraestrutura e Saneamento do Estado do Acre – PROISA / FONPLATA (U\$ 45 milhões de dólares), ambas operações já foram autorizadas pela COFIEEX por meio da RESOLUÇÃO Nº 0026, de 7 de abril de 2022. Atualmente encontra-se em fase de negociação das condições da contratuais junto aso bancos. As operações ainda precisam passar pelo aval da STN, PGFN e por serem operações internacionais também precisam da autorização do Senado Federal. Além do risco da contratação propriamente dito, ainda temos os riscos de demora nos processos administrativos externos (Banco), tais como avaliação de propostas, emissão de não objeções, etc.; e internos ao governo, tais como elaboração projetos, dos processos e realização das licitações. Tais riscos serão mitigados com o apoio especializado em aquisições para auxiliar os órgãos participantes, monitoramento e controle em todas as etapas de planejamento, licitação, contratação e conclusão, reuniões periódicas sobre o desempenho dos contratos, com sinalização de probabilidade de cumprimento e com elaboração de plano de ação para o cumprimento dos mesmos.

Neste sentido, Estado do Acre já atua a mais de 12 anos com a execução de Projetos junto a bancos externos, já tendo maturidade com regras de aquisição internacionais e regras de contabilidade e financeira com padrões internacionais, possuindo sistemas e mecanismos operacionais que possam dar suporte a execução do projeto.

## 1.2 Riscos provenientes da previsão da despesa

Um dos principais riscos da despesa trata-se do aumento do déficit previdenciário. Nos últimos anos (2015 a 2021) o déficit previdenciário tem crescido a uma extraordinária taxa anual de 52%. Segundo as projeções do Instituto de Previdência do Acre, em 2023, atingirá R\$ 890,93 milhões e continuará a crescer pelos próximos anos, conforme observa-se na figura 03. O déficit é suprido pelos Recursos do Tesouro (Fonte 100) e, portanto, caso não haja crescimento equivalente das receitas próprias, tanto menor será a alocação de recursos para investimentos em áreas importantes no desenvolvimento do estado.

Figura 03 - Déficit da Previdência do Estado do Acre - 2015 a 2025



Fonte: Acreprevidência.

Há também o risco da ocorrência de frustração das receitas, já que as despesas acompanham o comportamento das receitas. Neste caso, o estado deverá realizar reestimativas de receita, adotar medidas de contingenciamento e realocação de recursos de maneira a garantir o equilíbrio das contas e o cumprimento das metas fiscais.