

**ANEXO II**  
**RISCOS FISCAIS**  
**INTRODUÇÃO**

Com o propósito de subsidiar a elaboração das leis orçamentárias, este relatório aponta os Riscos Fiscais relacionadas às receitas do ICMS, IPVA e ITCMD estimadas para os exercícios de 2025 a 2027.

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda – STN/MFAZ, Riscos Fiscais podem ser conceituados como a possibilidade de ocorrência de eventos que venham a impactar negativamente a execução das contas públicas em detrimento daquilo que foi planejado.

Nesse sentido, Riscos Fiscais relacionados às receitas são possibilidades de ocorrências de eventos capazes de afetar negativamente as previsões, comprometendo o sucesso dos ingressos estimados e estabelecidos como meta.

Neste relatório, além de identificar os riscos, também é estimado o valor potencial da frustração e indicada a providência a ser adotada para mitigar os efeitos caso as intercorrências mencionadas se concretizem.

## **RISCOS FISCAIS**

### **Riscos relacionados ao ICMS**

Do ponto de vista das receitas próprias, a receita do ICMS é a mais expressiva. A execução desse tributo representou 68% da Receita Tributária do Estado do Acre em 2023 e 17,38% 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, o cenário nacional não mudou muito em relação ao exercício anterior, é de se esperar para os exercícios seguintes um país com relativa estabilidade política, porém elevado nível de comprometimento das

contas públicas, renda da população baixa, mas estável, e elevado nível de endividamento. Esses fatores podem afetar 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 da atividade da econômica e a variação da inflação. As projeções do Grupo de Conjuntura do IPEA apontam para uma expansão do PIB de 2,5% em 2025, pouco maior que a expectativa para 2024, mantida em 2,2%<sup>1</sup>, ao passo que as expectativas do mercado financeiro são de avanço mais tímido com 2% em 2025 e 0,95% em 2024, conforme relatório Focus do Banco Central, de 12 de abril de 2024<sup>2</sup>.

A despeito da erosão das bases tributárias do ICMS vividas ao longo de 2022, a arrecadação do imposto se manteve crescente em 2023, variação explicada, sobretudo, por três fatores: I) quadro de inflação elevada; II) aumento da alíquota modal do imposto de 17% para 19%; e III) maior eficiência dos controles fiscais pela administração. Porém, é inarredável que o crescimento da arrecadação do ICMS em nível robusto e sustentável perpassa essencialmente pela retomada do nível de atividade econômica.

As projeções da receita do ICMS para 2025 apontam para um montante de R\$ 2,1 bilhões, com crescimento nominal de 10,28% em relação à receita realizada em 2023. Apesar de expressivo, historicamente esse patamar de expansão da receita do ICMS tem sido observado ao longo de vários anos. Todavia, ocorrendo um cenário macroeconômico adverso, é de se esperar que as projeções resem 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 – FPM, 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, eventuais reduções nos tributos que formam a base para formação dos fundos distribuídos aos entes subnacionais, como IR e IPI, podem refletir nos repasses do FPE e FPM e, por via indireta, repercutir na receita do ICMS.

No que tange à pressão inflacionária, os índices de inflação mais recentes de 2023 apontam uma menor volatilidade dos preços internos. O Relatório Focus divulgado pelo Banco Central de 12/4/2024, apresenta expectativa de variação do Índice de Preços ao Consumidor

<sup>1</sup>Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, notícia de 02/04/2024, disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/14993-ipea-preve-avanco-de-2-2-do-pib-neste-ano-e-estima-crescimento-de-2-5-para-2025#:~:text=Ap%C3%B3s%20o%20crescimento%20de%202,2%C5%25%20em%202025.>

<sup>2</sup> Disponível em <https://www.bcb.gov.br/content/focus/focus/R20230414.pdf>

Ampla - IPCA em 3,71% para 2024 e 3,56% em 2025, portanto, dentro da meta de inflação estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional. Foram esses os indicadores de inflação utilizados nas projeções de receitas. Contudo, sobrevivendo revisões das expectativas negativas 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 2024 a 2027 tem-se os seguintes riscos anotados em destaque:

- 1) 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 123/2006, 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.

- 2) 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.

- 3) 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.

4) 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.

5) 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 reinstauração.

6) 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).

7) Regulamentação da Reforma Tributária – A reforma aprovada simplifica o sistema tributário, substituindo cinco tributos (PIS, COFINS, IPI, ICMS e ISS) pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). O IBS terá caráter nacional, com alíquota formada pela soma das alíquotas federal, estaduais e municipais. A mudança aprovada na Constituição Federal pende de regulamentação o que deve ocorrer ao longo de 2024 e possivelmente 2025.

8) O Conselho Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF) ajuizou, no Supremo Tribunal Federal, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 7276) contra dispositivos de convênio do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) que dispõe sobre o fornecimento de informações pelos agentes financeiros aos fiscos estaduais nas operações de recolhimento do ICMS por meios eletrônicos. A ação foi distribuída à ministra Carmen Lúcia. Os dados de

compras com cartão de crédito são importantes na construção de malhas fiscais e o eventual impedimento de uso dessas informações pode impactar negativamente a receitas estaduais.

O risco de insucesso da arrecadação estimada é de até 4%, podendo representar uma frustração de receita de até R\$ 84,3 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 4,7% na Receita Tributária do Estado e representa uma fatia de 1,2 da Receita Corrente Líquida, de acordo com os números da execução de 2023.

Na sua composição, 81,4% do montante arrecadado em 2023 é relativo a veículos emplacados em anos anteriores; 5,9% decorrente dos emplacamentos de veículos novos; e 12,7% 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 reabre prazo de vencimento e facilita o pagamento, estimulando a regularização, a exemplo do que foi realizado em 2020, 2021, por causa da pandemia, experiência reproduzida em 2022 e 2023, desta vez por causa de alagamentos em diversos municípios. Por outro lado, se mantidas por longo período ou muito frequentes, 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.

O risco estimado de todos esses fatores é de 2%, com possibilidade de frustração de receita de até R\$ 2,6 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 0,6% em 2023, e de 0,1% em relação ao total da Receita Corrente Líquida. Assim, apesar de ser um imposto com 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 cinco 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 atualmente na faixa de R\$ 1,3 milhões. 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\$ 1,1 milhões. Dado esse baixo valor, o risco ao equilíbrio fiscal é irrisório.

### **Conclusão**

Os Riscos Fiscais relacionados às receitas do ICMS, IPVA e ITCMD estimadas para os exercícios de 2025 a 2027 são os pontuados no escopo desta Nota Técnica e podem importar em frustração de receita de até R\$ 88,1 milhões em 2025.

Por sua importância no total da Receita Tributária, o ICMS é o tributo que oferece maior risco às metas de arrecadação previstas. A receita do imposto pode ser afetada por fatores macroeconômicos, alterações na legislação e ações judiciais em curso, com possibilidade de insucesso de até 4%, podendo perfazer um impacto negativo de até R\$ 84,3 milhões.

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