

## **ANEXO IV**

### **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 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**

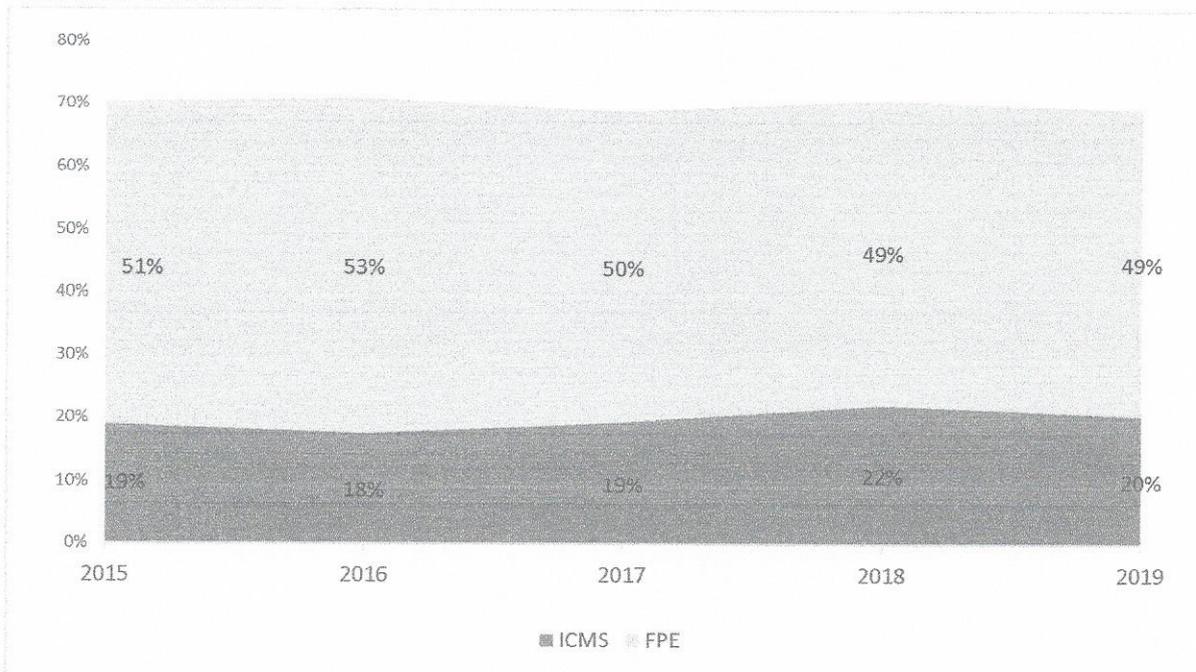
##### **1.1. Riscos Orçamentários**

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; Tabulações SEPLAG.

Deste modo, a previsão de receitas estaduais 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.

Fato é que neste ano de 2020, a pandemia causada pelo coronavírus (Covid-19) tem afetado 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.

De acordo com o Boletim Focus de 24 de abril de 2020, divulgado pelo Banco Central (BCB), a produção industrial sofrerá uma queda de -2,35% em 2020. Considerando que o comportamento do Imposto sobre os Produtos Industrializados (IPI) para 2021 será determinado, principalmente, pelo comportamento da produção industrial em 2020, temos uma indicação de queda na arrecadação de IPI, mesmo que para 2021, a previsão seja de crescimento.

Além disso, como medida de contenção da pandemia, o Governo Federal zerou a alíquota de produtos específicos utilizados na prevenção e tratamento do coronavírus. De acordo com a Receita Federal (RFB) o custo estimado de renúncia do IPI é de R\$ 277,86 milhões para o Decreto nº 10.285/2020 e de R\$26,16 milhões para o Decreto nº 10.302/2020.

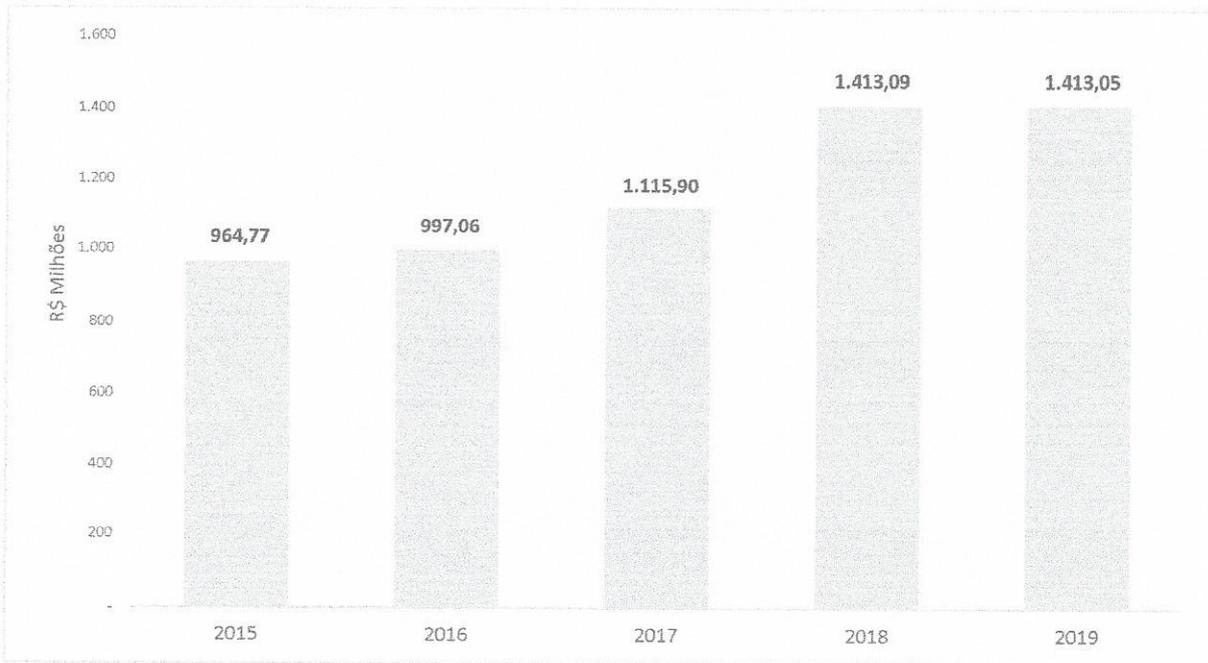
De forma semelhante, a renda é ligada ao ciclo econômico, com redução dos salários e do nível de emprego nos períodos de recessão econômica e comportamento oposto quando há crescimento da economia. Neste sentido, também é esperada uma redução da arrecadação de IR.

Diante do cenário descrito, temos possibilidade de redução do FPE para 2021 em até 5% do valor estimado, que resultará na perda de R\$ 190.240.243,55.

#### **1.1.1.2. Risco equivalente ao ICMS**

As receitas provenientes da arrecadação de ICMS representaram 20% do total das Receitas Correntes estaduais em 2019, sendo a principal fonte de Receita Tributária. Nos últimos 5 anos, a arrecadação de ICMS no Acre tem mostrado um crescimento médio anual em torno de 10%, saindo de R\$ 964,77 milhões em 2015 para R\$ 1,4 bilhão em 2019, conforme figura 02.

Figura 02 - Receita anual de ICMS, em R\$ milhões correntes – 2015 a 2019



Fonte: LRF/SEFAZ; Tabulações SEPLAG.

Para 2020, o quadro positivo apresentado nos anos anteriores deve ser alterado, porquanto, assim como no Brasil, a pandemia do coronavírus tem trazido incertezas no cenário econômico do Acre e mudanças no consumo da população. Segundo relatório da SEFAZ/AC, para o ano de 2020, a estimativa é de queda de -7,7% na arrecadação do ICMS em virtude da redução da atividade econômica e da demanda dos consumidores.

Outra medida que importa em redução do ICMS é a isenção de cobrança deste imposto na conta de energia para as famílias de baixa renda pelo período de 3 meses (abril a junho). A estimativa é que o benefício contemplará mais de 45 mil famílias e a renúncia de receita será da ordem de R\$ 1,8 milhões.

É certo que a receita de ICMS de 2021 dependerá do comportamento da pandemia em nosso Estado, do tempo de duração das medidas de enfrentamento do coronavírus, da retomada da atividade econômica e dos padrões de consumo. Neste

sentido, conforme as previsões econômicas, é prudente estimar uma arrecadação de ICMS menor que o patamar normalmente observado antes da crise.

No Acre, há que se considerar também a possibilidade de ocorrência de catástrofes ambientais, como as recorrentes enchentes e transbordamentos dos rios. Algumas delas são de grande proporção, atingindo boa parte da população e causando impactos significativos na economia, a exemplo da ocorrida em 2015.

Naquele ano, conforme estimativas da Defesa Civil, mais 130 mil pessoas foram atingidas em 9 municípios acreanos. Em alguns municípios a área comercial foi completamente afetada e os setores de agricultura e pecuária sofreram fortes perdas.

Um dos reflexos da enchente foi a redução da arrecadação de ICMS de cerca de 12%, com perda de R\$ 37,46 milhões entre abril e julho de 2015, em comparação ao mesmo período do ano anterior. Vale lembrar que 2014 também foi um ano atípico devido ao transbordamento do Rio Madeira, que isolou o Acre do restante do país por vias terrestres por 64 dias. Deste modo, a arrecadação de 2014 já ficou abaixo do previsto sem os efeitos do isolamento.

Portanto, ao consideramos o risco de diminuição da atividade econômica como reflexo da pandemia, associado ao risco de transbordamento dos rios, a estimativa de perda na receita de arrecadação de ICMS em 2021 seria de até R\$ 70,2 milhões.

Via de regra a receita do ICMS é grandemente impactada pela variação de preços e pela dinâmica do PIB (crescimento, contração ou estagnação).

Dessa forma, a inflação da economia guarda estreita relação com a inflação do ICMS, embora em certas ocasiões possa se distanciar consideravelmente desta em função da maior ou menor significância de alguns produtos na composição de cada deflator específico. Por exemplo, aproximadamente 9% da arrecadação do ICMS é composta pelo segmento de geração e distribuição de energia e aproximadamente 26,5% é composto pela distribuição e consumo de combustíveis. É natural, portanto, que choques de preços de energia elétrica e derivados de petróleo impactem fortemente na inflação específica do ICMS, não só em função dos seus efeitos diretos imediatos sobre os preços que compõem a base do imposto, mas também em função dos efeitos indiretos e defasados sobre o preço de outros bens e serviços que compõe a base de arrecadação. Nesse aspecto, é relevante anotar que em 2020, o preço dos combustíveis sofreu sensível redução em decorrência de variações no mercado

mundial de petróleo. É possível, portanto, que nos anos seguintes ocorram flutuações semelhantes com impacto relevantes na receita do ICMS.

A elevação de preços de forma geral produz efeitos sobre a demanda agregada da economia, via contração do consumo, do investimento e mesmo dos gastos do governo. Se por um lado a inflação aumenta a base impositiva do ICMS, por outro aprofunda a queda do consumo e da produção. Portanto, o jogo de forças entre a variação da inflação específica da base de arrecadação de um lado, e a variação da produção e consumo por outro, sempre será o grande direcionador da dinâmica da arrecadação do ICMS. No curto prazo, enquanto os hábitos de consumo e as expectativas dos agentes não sofrem alterações significativas, a inflação sobrepuja os efeitos da contração do consumo e produção. À medida, entretanto, que a renda das famílias, o nível de desemprego e as expectativas dos agentes se deterioram a contração da demanda agregada gera uma queda no produto capaz de intensificar as perdas reais de arrecadação.

Com relação ao PIB nacional, importa destacar uma peculiaridade relevante da economia acreana: a importância do gasto público na renda interna e na demanda de produtos e serviços. O gasto público, por sua vez, dependente muito dos repasses constitucionais, o que estabelece uma inter-relação da economia local com a economia nacional. Essa interrelação traz consigo riscos associados à flutuação dos indicadores macroeconômicos do país. Se há contração do PIB, cai também os repasses federais ao estado e aos municípios acreanos, e por conseguinte a dinâmica da renda interna, dos investimentos públicos e da demanda. Por isto, as flutuações adversas na economia nacional são largamente transmissíveis à economia acreana e à arrecadação do ICMS.

Os riscos decorrentes da flutuação de preços e degradação dos indicadores macroeconômicos pode afetar a receita prevista do ICMS em 2021 em até 1,5%, com perdas estimadas de até R\$ 21 milhões.

### **1.1.1.3. Risco Equivalente ao IPVA**

A Receita do IPVA, que representou 3,9% da receita tributária total em 2019, está intimamente associada ao poder aquisitivo das famílias, que, por sua vez, é grandemente impactada pelos níveis da atividade econômica.

São duas as formas como a arrecadação do tributo são afetadas: i) a variação na aquisição de novos veículos; e ii) o nível de inadimplência.

Na medida em que o poder aquisitivo das famílias se degrada é natural que haja postergação na aquisição de um novo veículo ou da substituição do antigo. Também é certo que crises econômicas restringem o orçamento das famílias, o que eventualmente pode causar um aumento nas taxas de inadimplência do imposto.

Os riscos à receita do IPVA em 2021 associados a queda do poder aquisitivo das famílias como reflexo de redução da atividade econômica, principalmente em decorrência da pandemia vivida em 2020, representam perdas de até 15,5% da receita estimada, podendo ser de até R\$ 11,4 milhões.

#### **1.1.1.4. 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 de Desenvolvimento Interamericano – BID e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD.

##### **▪ 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 pela diminuição do ritmo em razão da pandemia do coronavírus. 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.

##### **▪ BNDES**

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\$ 40.734.980,27 previstos para o ano de 2021. Para tanto, a equipe técnica do Estado tem ampliado as tratativas junto ao banco no intuito de reduzir o prazo das análises dos projetos.

##### **▪ BID**

De igual maneira, as Operações de Crédito Internacionais compartilham o risco da permanência da paralisação das atividades no Estado, pelo efeito da

pandemia, que pode impactar significativamente a execução dos contratos vigentes. É o caso do Contrato de Empréstimo nº 2928/OC-BR contraído junto ao Banco de Desenvolvimento Interamericano – BID, para implementação do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Acre – PDSA – FASE II, cuja vigência encerra em 17/11/2020, contando ainda com saldo de 32% dos recursos contratados, o que representa R\$ 92,3 milhões.

No entanto, em ato contínuo, está anuído pelo BID e em tramitação junto ao Governo Federal, prorrogação dos desembolsos do Contrato de Empréstimo nº 2928/OC-BR por mais 12 (doze) meses, passando a vigor até o ano de 2021, garantindo a fiel e total execução dos recursos contratados.

#### ▪ BIRD

Em relação ao Programa de Saneamento Ambiental Integrado e Inclusão Socioeconômica – PROSER, empréstimo nº 8442-BR, firmado com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, além dos riscos de não realização das receitas vinculados aos impactos da pandemia, registra-se ainda a tendência de aumento do dólar, que eleva a quantidade de recursos disponíveis, visto a operação ser contratada na moeda americana, sobrecarregando a capacidade operacional do Estado e das empresas locais em executar o saldo disponível no prazo de encerramento do programa, previsto para 31/12/2021; e, 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 dos processos e realização das licitações. Nesse sentido, o Estado do Acre está iniciando um pleito junto ao Banco Mundial para aumentar o prazo do programa em, pelo menos, mais 24 meses.

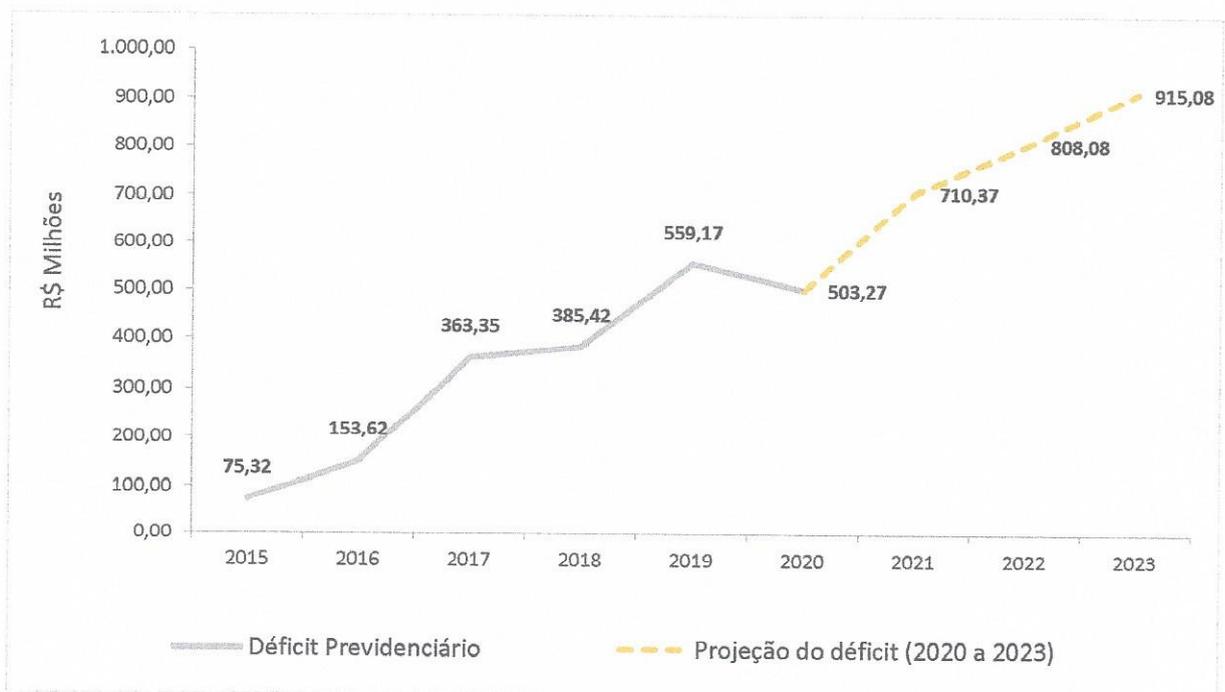
Pelo exposto, caso os riscos indicados se concretizarem, o Programa corre risco de não realizar cerca de 30% do previsto, sendo este montante equivalente a R\$ 110.460.852,79.

### **1.1.2. Riscos provenientes da Previsão da Despesa**

Um dos principais riscos da despesa trata-se do aumento do déficit previdenciário. Nos últimos anos (2015 a 2019) o déficit previdenciário tem crescido a uma extraordinária taxa anual de 65%. Segundo as projeções do Instituto de Previdência do Acre, em 2021, atingirá R\$ 710,37 milhões e continuará a crescer pelos

próximos anos, conforme observa-se na figura 3. 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 2023



Fonte: Acreprevidência

Além do risco do déficit previdenciário, não podemos deixar de considerar o risco de aumento nas despesas de saúde em decorrência da pandemia de Covid-19. Até agora não é possível estimar com precisão a dimensão do impacto da pandemia sobre o sistema de saúde e por quanto tempo perdurará. De modo que é razoável presumir para 2021 um gasto com saúde maior do que seria estimado se não houvesse a pandemia em 2020.

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.

## 2. Riscos da Dívida Pública

O serviço da dívida estadual abrange o pagamento de juros, amortizações e comissões sobre os empréstimos tomados aos entes credores e/ou agentes financeiros envolvidos.

A dívida total contratada, administrada pelo Tesouro do Estado, apurada em 31-12-2019, apresentou um estoque de R\$ 3.727.474.999,16 (três bilhões, setecentos e vinte e sete milhões, quatrocentos setenta e quatro mil, novecentos e noventa e nove reais e dezesseis centavos). Este valor teve um decréscimo de -2,99% em relação ao estoque do final do exercício de 2018, que era de R\$ 3.842.401.751,16 (três bilhões, oitocentos e quarenta e dois milhões, quatrocentos e um mil, setecentos e cinquenta e um reais e dezesseis centavos). Do total da dívida, 49% refere-se à dívida interna, 47%, à dívida externa e 4%, precatórios posteriores a maio de 2000. A tabela 01 traz um resumo do endividamento do Estado.

**Tabela 01 - Resumo do Endividamento do Estado - Adm. Direta e Indireta**

**R\$ 1,00**

<b>Estoque da dívida contratada</b>	<b>3.727.474.999,16</b>
Dívida Interna	1.913.810.664,36
Dívida Externa	1.813.664.334,77
<b>Estoque de Precatórios</b>	<b>164.944.096,69</b>
Precatórios Anteriores a 05.05.2000	16.285.517,76
Precatórios Posteriores a 05.05.2000	148.658.578,93

<b>Total da dívida consolidada</b>	<b>3.876.133.578,09</b>
------------------------------------	-------------------------

Fonte: SEFAZ

Nota: Precatórios Anteriores a 05.05.2000, no valor de R\$ 16.285.517,76, não fazem parte da dívida consolidada – RGF, porém, compõem outras dívidas não integrantes da dívida consolidada e aparecem no estoque de precatórios.

O principal risco da dívida incide sobre a Dívida Contratada Externa, porquanto os contratos são indexados ao câmbio. A Dívida Externa, compõe-se de contratos de financiamento com organismos internacionais, destacando-se os empréstimos com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, destinado ao Programa de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Acre - PDSA, e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, destinado ao Programa de Saneamento Ambiental e Inclusão Socioeconômica do Acre – PROSER.

A dívida relativa a estes contratos, em valores de 31 de dezembro de 2019, somava R\$ 1.813.684.334,77 (um bilhão, oitocentos e treze milhões, seiscentos e oitenta e quatro mil, trezentos e trinta e quatro reais e setenta e sete centavos). Porém, o cenário de incertezas vivido pela economia mundial, face a pandemia de Covid-19, tem elevado o valor do dólar para patamares surpreendentes, majorando o valor da dívida externa do Acre.

Para exemplificar, corrigindo o valor da dívida na data de 14 de maio de 2020, a dívida aumentaria para R\$ 2.671.277.550,21 (dois bilhões, seiscentos e setenta e um milhões, duzentos e setenta e sete mil e quinhentos e cinquenta reais e vinte e um centavos). Apenas neste intervalo de 31 de dezembro de 2019 à 14 de maio de 2020, a cotação do Dólar dos Estados Unidos saltou de R\$ 4,0307 para R\$ 5,9372.

Em 2019 foram realizados desembolsos para amortizações, juros e outros encargos da dívida externa no valor de R\$ 196.929.680,80 (cento e noventa e seis milhões, novecentos e vinte e nove mil, seiscentos e oitenta reais e oitenta centavos), conforme observa-se na tabela 02. Tendo em vista os valores pagos em 2019 e considerando a variação da taxa de câmbio, a dívida aumentaria em 47%, sendo o valor do acréscimo de R\$ 93.117.393,65.

**Tabela 02 - Pagamentos realizados com serviço da Dívida Externa em 2019**

<b>Dívida Externa</b>	<b>2019</b>
Amortização	110.187.154,24

Juros e outros encargos	86.742.526,56
<b>Total da dívida consolidada</b>	<b>196.929.680,80</b>

Fonte: SAFIRA

A seguir, temos o resumo dos principais riscos fiscais apresentados neste anexo, bem como as providências a serem adotadas, caso se concretizem. Observe a tabela 03.

**Tabela 03 - Resumo dos Riscos Fiscais e Providências**

ARF (LRF, art 4º, § 3º)

Em R\$ milhões

RISCOS FISCAIS PASSIVOS		PROVIDÊNCIAS	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Frustração de Receitas - FPE e ICMS	281,4	Contingenciamento de despesa fonte 100	269,4
		Reserva de Contingência	12
Operações de Crédito	243,5	Contingenciamento de despesa fonte 500	243,5
Dívida Externa	93,1	Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado	93,1
<b>TOTAL</b>	<b>618</b>	<b>TOTAL</b>	<b>618</b>

Fonte: SEPLAG