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

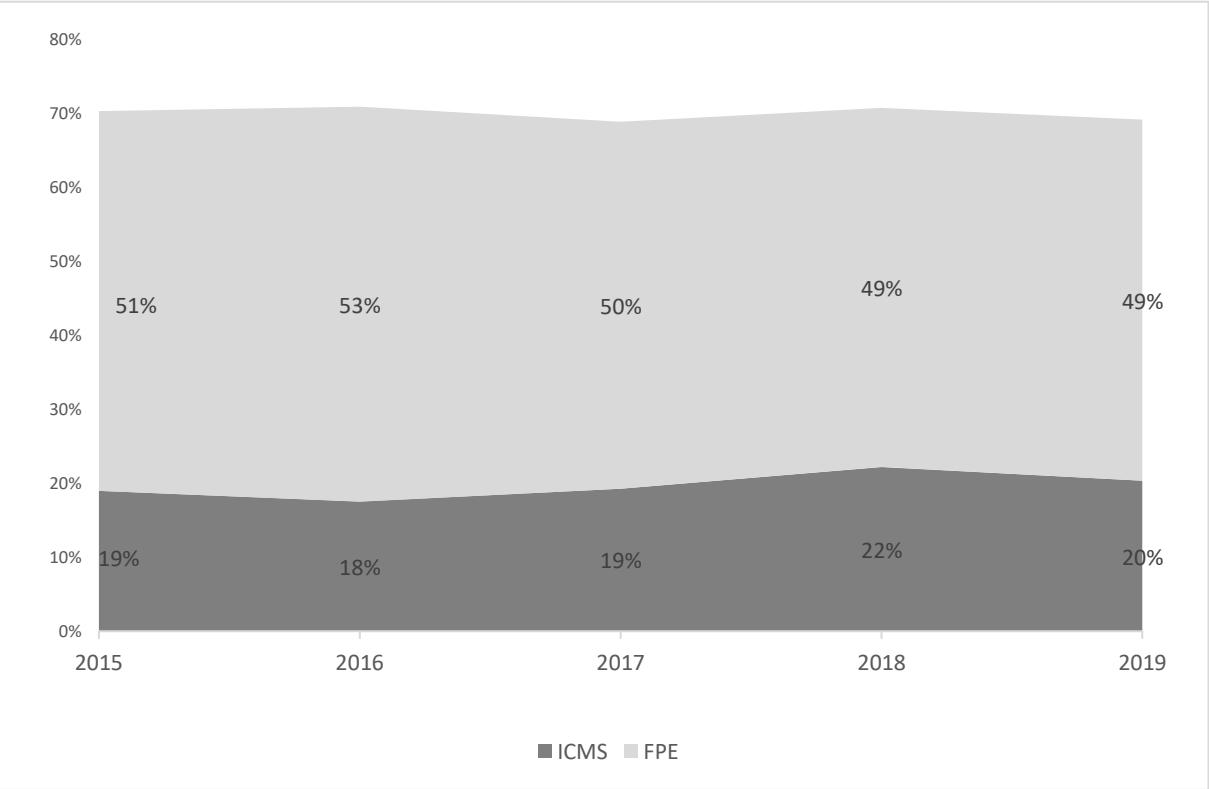
1.1 Riscos orçamentários

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 Rece



itas do FPE e de ICMS em relação ao total das Receitas Correntes
Fonte: LRF/SEFAZ; Tabulações SEPLAG.

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.

Conforme os dados do Boletim Focus de 30 de abril de 2021, divulgado pelo Banco Central do Brasil (BCB), a produção industrial sofrerá relativo crescimento em relação ao ano de 2020 que ficou cotado em -2,35% uma vez que em 2021, no comparativo do mesmo período, a expectativa do mercado para a produção industrial foi de 5,03%. Considerando que o comportamento do Imposto sobre os Produtos Industrializados (IPI) para 2022 será determinado, principalmente, pelo comportamento da produção industrial em 2021, temos uma indicação de uma leve melhora na arrecadação de IPI, ainda que a previsão para 2022 continue sendo de igual crescimento do setor.

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 2022 em até 5% do valor estimado, que resultará na perda de R$ 190.240.243,55.

1.1.1.2 Risco equivalente 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 2020 e 19% da Receita Corrente Líquida. Por tal significância, é válido abordar o impacto dos riscos na receita prevista para na LDO com maior pormenor 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 2022 é de muita incerteza por diversos fatores, com destaque para os feitos da pandemia de Covid-19 que pode se estender para além do exercício corrente, e o elevado nível de comprometimento das contas públicas. Se não controlados, 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 pandemia de Covid-19 assolou o mundo todo e exigiu dos governantes a adoção de medidas de isolamento e restrição de mobilidade como forma de conter a disseminação da doença. No entanto, tal medida refletiu diretamente na atividade econômica e resultou em uma contração histórica de 4,1% do PIB de 2020. Ocorre que as mesmas medidas restritivas se mostraram necessária também em 2021 e ainda não é possível prever com precisão quando deixaram de ser necessárias, tornando incerta a retomada do crescimento econômico.

É inarredável que o crescimento da arrecadação do ICMS em nível robusto perpassa essencialmente pela retomada do nível de atividade econômica, o que depende do sucesso os esforços para imunização da população e melhor controle da pandemia.

A despeito desse contexto, as projeções da receita do ICMS para 2022 apontam para um montante de R$ 1,58 bilhões, com crescimento de 15,3% em relação à receita realizada em 2020, e 5,7% em relação à previsão mais recente da receita esperada para 2021. Em grande parte, essa variação positiva deve ser entendida pela ótica da base de comparação (exercício de 2020) estar abaixo da normalidade (em consequência da pandemia). Não se pode desconsiderar, entretanto, que as previsões de receita nesse nível pressupõem um cenário de recuperação em 2022, especialmente quando comparado a 2020. 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, os riscos inerentes aos IR e ao IPI, tributos base para formação dos fundos distribuídos aos entes subnacionais, representam, em última instância, risco também ao ICMS.

No que tange à inflação, apesar das conquistas relacionadas à estabilidade do poder de compra da moeda, as pressões inflacionárias continuam presentes principalmente em função dos preços das commodities e da desvalorização da moeda nacional frente ao dólar. Nas projeções de receitas realizadas se tomou como parâmetro as expectativas de variação do IPCA do mercado financeiro

divulgadas pelo Banco Central do Brasil através do Relatório Focus. Todavia, a volatilidades de preços internos decorrente da variação cambial e o aumento das demandas internacionais de produtos específicos têm causado frequentes revisões das expectavas de inflação pelos agentes econômicos. Dessa forma, desvios significativos nos parâmetros de inflações adotados nas projeções de receita podem ocorrer e 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 2024 tem-se os seguintes apontamentos:

- Projeto de Lei Complementar da Câmera dos Deputados (PLP) 16/2021 que unifica em todo o país as alíquotas do ICMS incidentes sobre combustíveis. O projeto se encontra na Câmara dos deputados aguardando despacho do Presidente Casa, Dep. Arthur Lira.

- Projeto de Lei Complementar da Câmera dos Deputados (PLP) 11/2020 que prevê a apuração do ICMS-substituição relativo ao diesel etanol hidratado e à gasolina a partir de valores fixos por unidade de medida, definidos na lei estadual. O projeto teve relator designado em 18 de março de 2021 o Dep. Eduardo Bismarck.

- 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 123/06), relativamente à aplicação da alíquota na aquisição de produtos ou mercadorias sujeitas à Substituição Tributária, 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 Substituição Tributária 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 Substituição Tributária, correspondente ao fato gerador

presumido que não se realizar ou se realizar com base de cálculo inferior à estimada pela Administração Estadual. Saliente-se que a eventual aprovação deste projeto inviabiliza o instituto da Substituição Tributária.

- Projeto de Lei Complementar Federal nº 471, de 2018, da Câmara dos Deputados, que visa alterar a Lei Complementar nº 123, de 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 substituição tributária 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.

- Projeto de Lei Complementar Federal nº 212, de 2012 (PLP 212/12) que visa alterar a Lei Complementar nº 123, de 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 substituição tributária em seus respectivos Estados.

- 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.

- 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.

- 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).

- Interposição do Recurso Extraordinário - RE 714.139, pelas Lojas Americanas S/A contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, que considerou constitucional fixação da alíquota do ICMS incidente sobre operações relativas ao fornecimento de energia elétrica e sobre prestação de serviços de comunicação em 25%. Ainda pendente de julgamento.

- O STF julgou inconstitucional a exigência do diferencial de alíquotas nas operações interestaduais destinadas ao consumidor final não contribuinte do imposto, por não haver Lei Complementar regulamentando a matéria. No estado do Acre, essa receita somou R$ 38 milhões em 2020. Para que seja mantida essa receita em 2022, estimada em R$ 41 milhões, é necessário que o congresso aprove uma lei complementar estabelecendo regras gerais para sua cobrança pelos estados.

- 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.

- 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.

Por sua importância no total da Receita Tributária, o ICMS é o tributo que oferece maior risco às metas de arrecadação prevista para 2020. 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 importar frustração de até R$ 52,5 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.

1.1.1.3 Risco Equivalente ao IPVA

A Receita do IPVA tem participação de 4% da Receita Tributária do Estado e representa uma fatia de 1% da Receita Corrente líquida, de acordo com os números da execução de 2020. Além disso, 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.

Na sua composição, 84% do montante arrecadado em 2020 é referente a veículo emplacados em ano anterior, 7% decorrente do emplacamento de veículos novos, e 9% é referente a recuperação de receita de exercício anterior que estava 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 desse 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 logico, 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, a exemplo do que foi realizado em 2020, a administração reabrir prazo de vencimento e facilitar o pagamento, estimulando a regularização. Importante notar que o Governo do Acre prorrogou o pagamento do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) do ano de 2020 até o dia 31 de janeiro de 2021 visando reduzir impactos causados pela pandemia do Covid-19 às pessoas físicas e jurídicas que estavam tendo dificuldades econômicas quanto ao cumprimento dos recolhimentos sobre o imposto.

Ainda assim, o risco estimado é 2%, com possibilidade de frustração de receita de até R$ 1,6 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, tendem a ser compensadas por outras receitas.

1.1.1.4 Riscos relacionados ao ITCMD

A receita do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação - ITCMD não está atrelada ao desempenho da economia, como os demais tributos. Sua participação na Receita Tributária foi de 0,23% em 2020, e de 0,06% 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 estacionaria, que se desenvolve aleatoriamente no tempo, em torno de uma média constante mensal na faixa de 400 mil. Significas 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 6%, podendo representar uma frustração de receita de até R$ 255 mil. Dado esse baixo valor, o risco ao equilíbrio fiscal é irrisório.

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 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 2022. 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 encerrava 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 viger até o final do ano de 2021, garantindo a fiel e total execução dos recursos contratados.

- **BIRD**

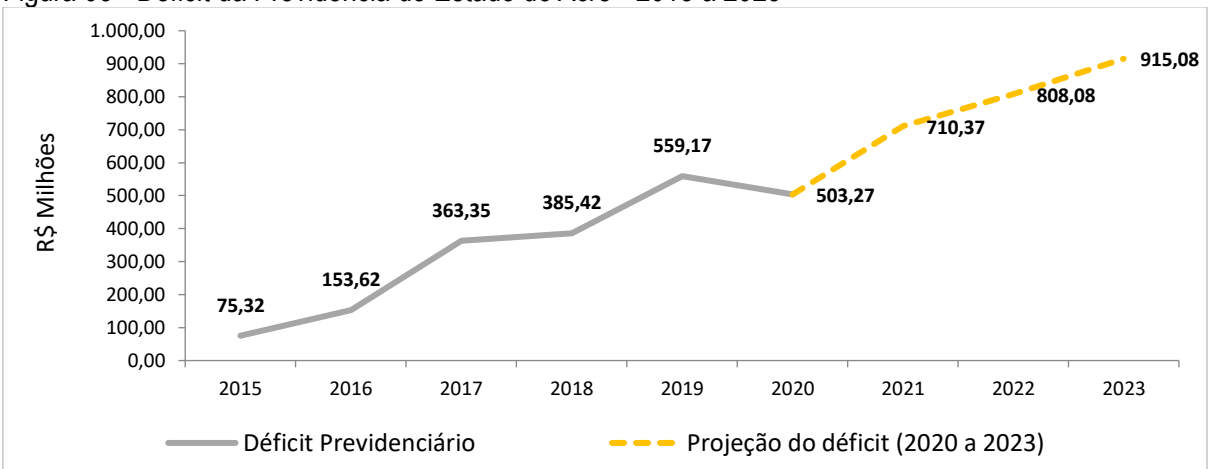
Em relação ao Programa de Saneamento Ambiental Integrado e Inclusão Socioeconômica - PROSER, empréstimo nº 8442-BR, firmado com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, além dos riscos de não realização das receitas vinculados aos impactos da pandemia, registra-se ainda a tendência 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 iniciou 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.

1.2 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 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 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.