

ANEXO II RISCOS FISCAIS

INTRODUÇÃO

Este relatório aponta os Riscos Fiscais relacionadas às receitas do ICMS, IPVA e ITCMD estimadas para o triênio 2026-2028.

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 67,3% da Receita Tributária do Acre em 2024 e 16,8% da Receita Corrente. Por tal significância, é válido abordar o impacto dos riscos envolvidos na previsão de seus ingressos com maior detalhamento que as demais receitas.

Por se tratar de um imposto sobre o consumo, variações na receita do ICMS são relacionadas principalmente a fatores macroeconômicos, tais como os níveis da atividade econômica, a renda disponível, variação de preços e flutuações no mercado externo.

Com efeito, nas projeções de receita sempre se parte do pressuposto da existência de uma correlação entre a arrecadação e o nível da atividade da econômica assim como da variação de preços, conforme determina o art. 12 LRF.

Neste aspecto, verificou-se as expectativas do Grupo de Conjuntura do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que apontam para uma expansão real do PIB nacional de 2% em 2026, um pouco menor que a expectativa para 2025, mantida em 2,4%¹.

As projeções do IPEA não destoam muito das expectativas do mercado financeiro que projeta avanço um pouco mais tímido do PIB, com 2% para 2025, 1,7% para 2026 e 2% em 2027 e 2028, conforme relatório Focus do Banco Central do Brasil de 17 de abril de 2025². O mesmo relatório prevê, também, variação do IPCA de 5,57% para 2025, 4,5% para 2026, 4,0% para 2027 e 3,78% para 2028.

Basicamente, esse foi o cenário considerado nas projeções.

¹ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, notícia de 28/03/2025, disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/tag/previsoes-macroeconomicas/>.

² Disponível em <https://www.bcb.gov.br/content/focus/focus/R20250417.pdf>.

Tem-se, contudo, que o cenário nacional para 2026 é de muita incerteza. É de se esperar um país com relativa estabilidade política, porém elevado nível de comprometimento das contas públicas, renda da população estável, alto nível de endividamento das famílias e crédito encarecido em razão da política monetária restritiva. Esses fatores podem afetar o investimento, o consumo e o desempenho da economia de forma geral, e tendem a refletir negativamente no desempenho da economia e, logicamente, representam riscos às receitas do ICMS.

Flutuações significativas no cenário macroeconômico para além do considerado nas previsões podem resultar em discrepâncias entre a receita prevista e a efetivamente realizada. Além desses fatores, as previsões podem ser frustradas ainda em decorrência de alterações na legislação tributária e ações judiciais em curso.

As projeções da receita do ICMS para 2026 apontam para um montante de R\$ 2,3 bilhões, com crescimento nominal de 5% em relação à receita realizada em 2024. 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 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. Tomando-se como pressuposto que no Acre a renda e o consumo interno possuem uma correlação grande com o gasto público, os níveis da economia local estão muito relacionados às receitas e despesas do Estado. 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 2025 apontam uma volatilidade dos preços internos em 2025 acima do teto da meta. Como mencionado antes, o Relatório Focus divulgado pelo Banco Central de 17/04/2025 apresenta expectativa de variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de 4,75% em 2025 e 4,52% em 2026, portanto acima 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 dos agentes econômicos ou resultados diferentes, podem surgir desvios significativos nos parâmetros das projeções de receita com potencial de impactar a realização das receitas planejadas 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 2025 a 2028 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 123/06, 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.

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 (PL) 1.087/2025, da Câmara dos Deputados, que altera a legislação do imposto sobre a renda para instituir a redução do imposto devido nas bases de cálculo mensal e anual e a tributação mínima para as pessoas físicas que auferem altas rendas. O projeto isenta do imposto pessoas com renda de até 5 mil reduz imposto devido para pessoas com renda até R\$ 7 mil a partir de 2026. Embora se trate de um tributo de competência federal, a desoneração pode afetar diretamente as receitas do Estado do Acre porque o IRRF incidente na folha salarial dos entes pertencem aos próprios entes, sendo previsto perdas de até 260 milhões/ano. Além disso, como parte do IR compõe a base de formação do Fundo de Participação do Estado (FPE), podem ocorrer reduções nos repasses em montante ainda não estimado. Todas essas perdas impõem redução do gasto público, maior consumidor do Estado, podendo indiretamente afetar a receita do ICMS.

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) 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 Lei Complementar (LC) 214/2025 - que regulamenta a maior parte da Reforma Tributária - depende do regulamento, cuja execução é conduzida pela Receita Federal e pelas administrações tributárias estaduais e municipais.

6) Facilitação do uso de créditos acumulados do ICMS - A reforma tributária prevê que créditos acumulados do ICMS registrados na escrita fiscal das empresas serão convertidos em créditos do IBS após a extinção do imposto em 2033. Em razão disso, a legislação estadual precisa facilitar o uso de forma a reduzir o volume desses créditos que hoje somam R\$ 190 milhões até 2033. Para isso, a SEFAZ precisa ampliar sua capacidade de verificação da legitimidade dos saldos o que passa pela adequação do número de auditores, medida impossibilitada pelo volume de gastos com servidores. À medida que se aproxima do ano de extinção do ICMS, o impacto do uso dos saldos credores pode afetar mais severamente as receitas.

7) Projeto de Lei Complementar 108/2024, que institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CG-IBS), dispõe sobre o processo administrativo tributário relativo ao lançamento de ofício do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), e sobre a distribuição do produto da arrecadação do IBS aos entes federativos. O projeto foi aprovado na câmara e se encontra em apreciação no Senado. Em seu art. 130, inciso II, do PLP 108/2024 prevê a compensação imediata do ICMS retido por substituição tributária das mercadorias estoque com débitos do IBS. Como no Acre a quantidade de produtos em regime de Substituição Tributária do ICMS é muito grande, essa conta será muito alta em 2033 e pode inviabilizar o estado caso não se faça até lá uma redução gradual dos produtos em regime de Substituição tributária. A mudança, entretanto, implica risco de maior descumprimento e obrigações além de redução de receita em decorrência dos créditos fiscais do estoque. Assim, mesmo diluído no tempo, esse processo pode afetar negativamente as receitas do ICMS.

Considerando todas as ameaças acima mencionadas, o risco de insucesso da arrecadação estimada é de até 4% em 2026, podendo representar uma frustração da receita do ICMS de até R\$ 90,5 milhões. Para os exercícios seguintes, esse risco sobe para 6%, que equivale a R\$ 135,8 milhões/ano.

Conforme previsto no art. 5º, III, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, para enfrentamento 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 IRRF

IRRF tem participação de 23,6% na Receita Tributária do Estado e representa uma fatia de 5,9% da Receita Corrente, de acordo com os números da execução de 2024 quando a receita foi de R\$ 755,7 milhões.

O Imposto sobre a Renda é um tributo de competência ativa da União, porém os valores retidos na fonte pelos entes pertencem e são recolhido diretamente aos próprios entes. Portanto, a maior base de incidência do tributo é a folha de pagamento do Estado.

Apesar do Estado não possuir capacidade para legislar sobre IR, historicamente a receita do IRRF não enfrenta grande riscos. As variações

sempre positivas são influenciadas principalmente pelo crescimento da folha de pagamento do próprio estado. Mesmo em exercícios em que ocorreram a atualização da tabela progressiva bem como a correção da faixa de isenção (primeira faixa), não se observa grandes perdas imprevisíveis no momento da projeção.

Há, contudo, uma situação nova para 2026 em diante. O PL 1.087/2005, ora em apreciação na Câmara do Deputados, isenta o IR para pessoas com renda até R\$ 5 mil e reduz o valor a pagar para pessoas com renda até R\$ 7 mil. Se aprovado, o PL 1.087/2025 poderá impactar negativamente a receita do IRRF do Acre. O impacto estimado é R\$ 25 milhões/ano, valor já deduzido da previsão de receita.

As projeções foram feitas tomando-se como referência a Folha de Pagamento à cargo do Poder Executivo, inclusive pessoal ativo, inativo e militares. Há, portanto, a possibilidade de perdas maiores relativas ao recolhimento de outros Poderes.

O risco de frustração de receita é de 3% que equivale a R\$ 24,9 milhões em 2026. Esse montante contempla os riscos decorrentes de perdas superior às supramencionadas bem como a margem de erro na projeção das receitas.

Assim como no ICMS, na ocorrência de realização de receitas aquém do estimado, deve ser utilizada a Reserva de Contingência e, persistindo o desequilíbrio, devem se adotar o previsto no art. 5º, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Riscos Relacionados ao IPVA

A arrecadação do IPVA tem participação de 4,3% na Receita Tributária do Estado e representa uma fatia de 1,1% da Receita Corrente, de acordo com os números da execução de 2024, quando a arrecadação do imposto somou R\$ 137,7 milhões.

Na sua composição, 78,6% do montante arrecadado em 2024 é relativo a veículos emplacados em anos anteriores; 6,1% decorrente dos emplacamentos de veículos novos; e 15,3% 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 conseqüente lógico, seguramente implica 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 e 2021, por causa da pandemia, experiência reproduzida em 2022, 2023 e 2024, 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\$ 3 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 0,5% em 2023, e de 0,1% em relação ao total da Receita Corrente. 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 5 anos, a receita do imposto mostra características estatísticas de uma série estocástica 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\$ 119,6 milhões em 2026.

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\$ 90,4 milhões.

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