



GOVERNO DO  
ESTADO DO CEARÁ

**ANEXO III**  
**ANEXO DE RISCOS FISCAIS**  
**LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – 2021**  
( Art. 4º, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 2000 )

**I. INTRODUÇÃO**

Com a finalidade de obter maior transparência na apuração dos resultados fiscais dos governos, a Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), determina em seu artigo 4º, §3º, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve conter o Anexo de Riscos Fiscais, com o objetivo de avaliar os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas.

Os riscos fiscais que integram esse anexo da LDO 2021 não se restringem somente aos passivos contingentes decorrentes de ações judiciais, eles englobam também riscos macroeconômicos acerca da realização da receita ou do incremento da despesa, bem como variações nos determinantes da dívida pública.

A concretização das receitas constantes do projeto de lei de diretrizes orçamentárias pode sofrer influência de diversos indicadores como inflação, câmbio, PIB, de forma conjunta ou isoladamente.

Eventos que ocasionem um desvio entre os parâmetros adotados na previsão das receitas e os valores efetivamente observados ao longo do exercício 2021, constituem-se também um risco fiscal.

Do lado das despesas, as variações no cenário macroeconômico que gerem maior demanda pelos serviços prestados pelo Estado como, por exemplo, saúde, educação, segurança pública, também podem se configurar como risco fiscal.

**II. PASSIVOS CONTINGENTES**

A análise dos passivos contingentes deve identificar possíveis novas obrigações causadas por evento que pode vir ou não a acontecer, cuja probabilidade de ocorrência e sua magnitude dependem de condições exógenas, cuja ocorrência é difícil de prever.

Esse anexo traz um levantamento dos passivos contingentes, com possibilidade, de gerar despesa no exercício de 2021, em especial para aqueles que envolvem disputas judiciais, em que o Estado do Ceará pode vir ou já foi condenado no mérito, como mostra o quadro abaixo:

PROCESSOS/PRECATÓRIO		OBJETOS	VALORES ESTIMADOS	OBSERVAÇÕES
1	0235453-33.2000.8.06.0001	INDENIZAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO	<b>R\$ 15.735.132</b>	-
2	0589277-28.2000.8.06.0001	ICMS	<b>R\$ 5.078.447</b>	-
3	0281278-97.2000.8.06.0001	REVISÃO DE PENSÃO	<b>R\$ 5.193.041</b>	-
4	0001004-06.2018.8.06.0000	ANULAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DE DEMISSÃO	<b>R\$ 2.000.000</b>	-
5	0004868-96.2011.8.06.0000	REM. MÁXIMA	<b>R\$ 1.330.672</b>	-
6	0010924-36.2000.8.06.0064	DESAPROPRIAÇÃO	<b>R\$ 64.777.880</b>	-
7	0063234-14.2000.8.06.0001	REAJUSTE DE PENSÃO	<b>R\$ 6.332.764</b>	-
8	0179632-48.2017.8.06.0001	DESAPROPRIAÇÃO	<b>R\$ 14.428.380</b>	-
9	0039300-21.1992.5.07.0004	PISO SALARIAL	<b>R\$ 2.457.800</b>	OBRIGAÇÃO DE FAZER - ACORDO
10	0000560-92.2010.5.07.0026	VERBAS RESCISÓRIAS	<b>R\$ 9.245.068</b>	-
11	0154600-40.1992.5.07.0001	URP - COHAB	<b>R\$ 27.543.343</b>	-
12	0154400-33.1992.5.07.0001	URP	<b>R\$ 22.858.693</b>	-
<b>TOTAL</b>			<b>R\$ 176.981.220</b>	

### III. DEMAIS RISCOS FISCAIS PASSIVOS

Identifica outros tipos de riscos fiscais, como os riscos orçamentários, que se referem à possibilidade de receitas e despesas projetadas na elaboração do projeto de lei orçamentária anual não se confirmarem durante o exercício financeiro.

No caso das receitas, os riscos equivalem à não concretização das situações e parâmetros utilizados na sua projeção. No caso da despesa, o risco é que se verifiquem variações no seu valor em função de mudanças posteriores à alocação inicialmente prevista na Lei Orçamentária.

Caso estas situações se concretizem, faz-se necessária a revisão das receitas e a reprogramação das despesas, de forma a ajustá-las às disponibilidades de receita efetivamente arrecadadas.

O período imediatamente anterior à pandemia do novo coronavírus (Covid-19) encontrou a economia brasileira com um moderado crescimento, depois de um bimestre negativo no final de 2019 e uma taxa de câmbio desvalorizada.

Estudiosos afirmam que esse cenário tende a se agravar diante das incertezas e interrupções da atividade econômica associadas à pandemia, com expectativa de forte queda do produto e da renda e aumento do desemprego no curto prazo.

Um esforço conjunto dos governos federal e estadual, nesse primeiro momento, busca amenizar o problema de saúde pública, mas sem desconsiderar os efeitos da crise sobre a população, especialmente os mais pobres e a economia.

O governo federal tem anunciado medidas de combate à crise, com ou sem impacto fiscal, de caráter transitório ou permanente, conforme divulgado na Carta de Conjuntura – IPEA, cujas principais estão listadas abaixo:

- Linha de crédito emergencial de R\$ 40 bilhões para que pequenas e médias empresas financiem o pagamento dos salários dos funcionários por 2 meses;
- Redução de 50% nas contribuições do Sistema S por 3 meses;
- Adiamento da parte da União no Simples Nacional por 3 meses;
- Liberação de 5 bilhões para crédito para micros e pequenas empresas pelo Programa de Geração de Renda (PROGER), mantido pelo FAT;
- INSS cobre os primeiros 15 dias de auxílio doença para trabalhadores afastados devido ao covid-19;
- Auxílio emergencial para trabalhadores informais no valor de 600 reais;
- Antecipação de parcela do BPC no valor de 600 reais para pessoas que esperam nas filas do INSS;
- Inclusão de 1,2 milhão de pessoas no Bolsa Família;
- Antecipação de 13º para aposentados - primeira parcela para abril, segunda parcela para maio;
- Transferências de valores não sacados de PIS/PASEP para o FGTS;
- Antecipação do Abono Salarial para junho;
- Liberação de crédito extraordinário para Ministério da Saúde;
- Adiamento do prazo de pagamento do FGTS por 3 meses;
- Destinação do saldo no fundo do DPVAT para o SUS;
- Zerar a alíquota de imposto de importação para produtos hospitalares até o final do ano;
- Desoneração temporária de IPI para bens produzidos internamente e importados listados que sejam necessários ao combate à covid-19;
- Adiamento do Censo Demográfico para 2021 e transferência dos recursos do mesmo para a Saúde;
- Transferências compensatórias nos próximos quatro meses para recompor a receita dos fundos de participação de estados e municípios e recursos para assistência social;
- Repasses aos fundos de saúde dos estados;
- Suspensão do pagamento do serviço da dívida de estados com a União e renegociação de dívidas dos entes subnacionais junto a bancos;
- Garantias da União no valor de R\$ 20 bilhões para novos financiamentos no âmbito do PEF.

No âmbito estadual, de forma exemplificada, um conjunto de medidas vem sendo adotadas pelo governo para enfrentar a pandemia e para aquecer a economia do Estado, com vistas à proteção dos empregos, em complementariedade às medidas adotadas pelo governo federal. A atuação está sendo pautada pelo planejamento das ações e diálogo com os setores da sociedade. Inicialmente, foi criado o Comitê Estadual de Enfrentamento à Pandemia do

Coronavírus no Ceará, composto por 25 entidades e órgãos do Estado, que se reúne periodicamente para traçar estratégias e ações a serem implementadas.

Além disso, o governo tem mantido diálogo com o setor social e produtivo – FIEC, Fecomércio, CDL, FAEC, Sindiônibus, entre outras instituições, ouvindo sugestões e demandas, para que as medidas adotadas sejam mais bem balizadas.

Como forma de conter a disseminação da doença, foram adotadas medidas de isolamento social, para que o sistema público de saúde seja estruturado e consiga lidar com a nova demanda advinda do coronavírus.

As ações de estruturação, coordenadas com as secretarias de saúde dos municípios, incluem a compra de equipamentos e insumos, criação de novos leitos e aquisição de EPIs (Equipamentos de Proteção Individual dos profissionais de saúde).

As medidas econômicas para auxílio a empresas e manutenção de empregos anunciadas pelo Estado do Ceará, válidas por 90 dias, são:

- Dispensa do pagamento dos impostos das micro e pequenas empresas do Estado, cadastradas no Simples nacional;
- Suspensão de demandas fiscalizatórias, do pagamento do Refis e do Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal;
- Prorrogação da validade de certidões negativas;
- Adiamento do prazo da apresentação das obrigações acessórias das empresas e nas inscrições na dívida ativa do Estado;
- Prorrogação dos regimes especiais de tributação.

Além disso, a população mais vulnerável do Ceará foi atendida pelas seguintes medidas:

- suspensão da conta de água para 338 mil famílias de baixa renda por três meses e suspensão da taxa de contingência em Fortaleza e RMF pelo mesmo período;
- antecipação do pagamento do benefício do Cartão Mais Infância para quase 50 mil famílias carentes;
- Pagamento da conta de energia elétrica de 534.510 mil famílias no Ceará que possuem a Conta Social nos meses de abril, maio e junho.

Apesar de todas as medidas descritas acima, ainda não se pode afirmar se estas serão suficientes para mitigar os efeitos sociais negativos, ou se o equilíbrio fiscal de longo prazo não será comprometido.

Ciente dos desafios econômicos e sociais que serão enfrentados ao longo de 2020 e 2021, o anexo de riscos fiscais da LDO 2021, busca identificar os possíveis riscos capazes de afetar as contas públicas para o exercício de que trata esse anexo.

**a) Discrepâncias de projeções**

As discrepâncias de projeção devem estimar o montante de redução do valor das receitas ou aumento das despesas que apresentam probabilidade de ocorrer, decorrentes da evolução desfavorável dos indicadores econômicos empregados na época da elaboração do orçamento. Para estimativa da receita e despesa, constantes da Lei Orçamentária Anual (LOA), são utilizados determinados parâmetros, tais como, taxa de crescimento do PIB, taxa de inflação e taxa de câmbio.

A crise provocada pelo Covid-19 aumenta a possibilidade de desvio entre os parâmetros adotados na elaboração da LOA e os valores efetivamente observados ao longo do exercício 2021, dado o grau de incerteza quanto à recuperação da economia pós pandemia.

O relatório da Focus, divulgado no dia 03 de abril pelo Banco Central, corrobora essa possibilidade e mostra que as projeções para a economia estão sendo revistas para baixo.

A inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) caiu de 2,94% para 2,72%, em 2020, e de 3,57% para 3,50%, em 2021, enfatizando que o ajuste nas projeções inflacionárias ocorre em linha com a expectativa de menor crescimento da economia mundial, por conta do efeito recessivo do coronavírus.

O relatório divulgou, também, as perspectivas para o avanço do PIB brasileiro em 2020, desta vez, de -0,48% para -1,18%. Para 2021, a estimativa de expansão se manteve estável em 2,50%. A maioria dos economistas acredita que existe razoável probabilidade de que o PIB global, de fato, caia em relação à 2019. Para 2021, ainda existem muitas incertezas quanto à velocidade de recuperação da economia.

Com relação à taxa básica de juros, as previsões da Focus, mostra redução de 3,50% ao ano para 3,25% em dezembro de 2020, e em 4,75%, ao fim de 2021.

Quanto à taxa de câmbio, a cotação do dólar atingiu valores recordes no mês de março, diante do colapso dos preços do petróleo e de temores econômicos relacionados ao coronavírus. A estimativa para a cotação do dólar em 2020 divulgada é de R\$ 4,50, mantendo o valor da semana passada, e em 2021, passou de R\$ 4,30 para R\$ 4,40.

A incerteza quanto à retomada do crescimento econômico é um elemento bastante importante para que a moeda brasileira continue a se desvalorizar. Por sua vez, a desvalorização cambial eleva o valor em real da dívida externa, que é mais influenciada pelo câmbio.

A estimativa para 2021 da dívida consolidada do Ceará é de R\$ 17,8 bilhões. Além disso, cerca de 50% do serviço da dívida é atrelada ao dólar, por isso a taxa de câmbio tem potencial para provocar alterações significativas nos montantes previstos de amortização e juros.

Dessa forma, considerando o cenário econômico atual, a taxa de câmbio adotada para previsão do serviço da dívida foi de R\$ 5,25 em 2020 e R\$ 4,90 em 2021. Apesar da previsão, ainda não se pode ignorar a probabilidade de que a taxa de câmbio se mantenha em 2021 no nível de 2020, o que representará um dispêndio extra de R\$ 58.653.402,89 em função da variação cambial.

## b) Frustração de arrecadação

O risco orçamentário relativo à receita consiste na possibilidade de frustração de parte da arrecadação de determinado tributo em decorrência de fatos novos e imprevisíveis à época da elaboração da lei orçamentária.

Dentre os fatores que podem causar impacto na arrecadação, destacam-se as divergências entre os parâmetros estimados e os parâmetros efetivos, ocasionados por mudanças na conjuntura econômica e as alterações na legislação tributária posteriores à elaboração do Projeto de Lei Orçamentária.

No estado do Ceará, o risco de frustração de receita está relacionado ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e ao Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE), que são as principais bases de arrecadação.

Desta forma, alterações importantes no recebimento destas fontes de recursos influenciarão significativamente a receita prevista pelo Estado, uma vez que, juntas, representaram em 2019 um percentual por volta de 90% da Receita do Tesouro.

## i) Risco equivalente ao ICMS

Na composição da arrecadação do Estado do Ceará, o ICMS principal apresenta-se como a receita mais expressiva, e em 2019 representou mais de 77% da Receita Tributária nas fontes do Tesouro, respondendo pelo ingresso R\$ 12,3 bilhões, com um crescimento nominal acima de 9%, quando comparado com o exercício de 2018.

Observa-se pelo gráfico abaixo que a evolução da arrecadação do ICMS nos últimos exercícios apresentou um bom desempenho, com uma média de crescimento próximo a 10% no período de 2009 a 2019.



Fonte: SEFAZ/SEPLAG

Mesmo diante do desempenho favorável na arrecadação do ICMS nos últimos anos, é importante estimar o risco de frustração dessa receita, em virtude da natureza da própria fonte, pois a sua arrecadação se desdobra em recolhimentos que estão sujeitos tanto a variações de preços condicionados por preços administrados quanto a variações de preços vinculados ao comportamento dos preços de mercado.

Para a elaboração da Lei Orçamentária faz-se uma previsão de arrecadação de ICMS baseada nas expectativas de crescimento dos indicadores macroeconômicos do PIB (nacional e estadual), da inflação e de tendências específicas do tributo. Caso esse cenário não se concretize pode haver redução na arrecadação, tanto pela diminuição da circulação de mercadorias, quanto pelo aumento da inadimplência.

A crise gerada pela pandemia do coronavírus, com a expectativa de menor crescimento da economia mundial, criou uma perspectiva de redução da arrecadação do ICMS, em 2020, de -4,2%, mesmo assumindo que as medidas de combate aos impactos do covid-19 consigam minimizar seus efeitos sobre a economia.

Para 2021, espera-se uma retomada da economia, com um crescimento de arrecadação do ICMS de 7%. No entanto, a recuperação da atividade econômica estadual e nacional pode se mostrar mais lenta do que a esperada para 2021, o que poderá resultar em frustração da arrecadação do ICMS no montante de R\$ 70.797.976,08, considerando 1% abaixo da previsão inicial.

## ii) Risco equivalente ao FPE

O Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) é uma transferência fiscal da União, sendo composto a partir da arrecadação líquida do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), onde 21,5% dessas receitas são distribuídos às unidades da federação, com vistas ao equilíbrio socioeconômico entre os entes.

O valor estimado do FPE pode sofrer variações em virtude de mudanças na legislação, inserção ou retirada de estímulos pelo Governo Federal a determinados setores ou queda na arrecadação.

Em 2019, o FPE destinado ao Estado do Ceará apresentou um montante de R\$ 5.641.146.839,19, ratificando, portanto, o papel fundamental dessa transferência como fonte de recursos do Ceará. Assim sendo, qualquer alteração na sua captação ou deduções se traduzem como um risco orçamentário.

A possibilidade de aprofundamento da crise econômica do país, em virtude da covid-19, pode trazer reflexo direto nos repasses do Fundo de Participação dos Estados – FPE. Para 2020, houve, por parte do governo federal, a garantia de repasse em volume igual ao de 2019.

Para 2021, estima-se também um crescimento de arrecadação do FPE de 7%, com uma expectativa de retomada gradual da atividade econômica com o fim das medidas restritivas.

No entanto, a recuperação da atividade econômica estadual e nacional pode se mostrar mais lenta do que a esperada para 2021, o que poderá resultar em frustração da arrecadação do FPE no montante de R\$ 57.144.817,48, deduzidos o FUNDEB, considerando um incremento de 1% abaixo da previsão inicial.

Diante do exposto, o demonstrativo de riscos fiscais e providências da LDO 2021 mostra um impacto total previsto de R\$ 363.577.416,51 sobre as receitas e despesas, em função dos passivos contingentes, da frustração de receitas e da discrepância da taxa de câmbio, com reflexo sobre o serviço da dívida, conforme destacado no quadro abaixo:

PASSIVOS CONTINGENTES		PROVIDÊNCIAS	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
<b>Demandas Judiciais</b>	176.981,22	Reserva de Contingência	66.514,03
		Margem Líquida de Expansão das Despesas de Caráter Continuado	68.857,34
		Redução de Despesas de Natureza Discricionária	41.609,85
<b>SUBTOTAL</b>	<b>176.981,22</b>	<b>SUBTOTAL</b>	<b>176.981,22</b>
DEMAIS RISCOS FISCAIS PASSIVOS		PROVIDÊNCIAS	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
<b>Frustração de Arrecadação</b>			
Redução em 1% na projeção do ICMS	70.797,98		
Redução em 1% na projeção do FPE	57.144,82	Redução de Despesas de Natureza Discricionária	127.942,79
<b>Discrepância de Projeções</b>			
Taxa de Câmbio	58.653,40	Redução de Despesas de Natureza Discricionária	58.653,40
<b>SUBTOTAL</b>	<b>186.596,20</b>	<b>SUBTOTAL</b>	<b>186.596,20</b>
<b>TOTAL</b>	<b>363.577,42</b>	<b>TOTAL</b>	<b>363.577,42</b>

FONTE: SEPLAG/SEFAZ/PGE, 07/04/2020 às 16h30.min