

**ANEXO III**  
**ANEXO DE RISCOS FISCAIS**  
**LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – 2022**  
(Art. 4.º, § 3.º, 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 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), determina, em seu artigo 4.º, § 3.º, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 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 2022 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.

Do lado das receitas, a sua concretização conforme estimada no projeto de lei de diretrizes orçamentárias pode sofrer influência, de forma conjunta ou isoladamente, de diversos indicadores, como inflação, câmbio e PIB, ou seja, eventos que ocasionem desvio entre os parâmetros adotados na previsão das receitas e os valores efetivamente observados ao longo do exercício 2022 constituem-se um risco fiscal.

Do lado das despesas, as variações no cenário macroeconômico que gerem maior demanda pelos serviços prestados pelo Estado, como saúde, educação, segurança pública, ou ainda o aumento da despesa com o serviço da dívida pública, decorrente das variações no câmbio, 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 2022, em especial para aqueles que envolvem disputas judiciais em que o Estado do Ceará pode vir ou já foi condenado no mérito, como mostra a tabela abaixo:

**Tabela 01 – Processos com valores acima de R\$ 5 milhões**

<b>Processos</b>	<b>Origem</b>	<b>Objeto</b>	<b>LDO 2022</b>
0162000-10.1989.5.07.0002 0039300-21.1992.5.07.0004	TRT	Piso Salarial	142.355.700,44
0039500-29.2009.5.07.0005	TRT	Reintegração - ETICE	51.094.447,44
0179632-48,2017.8.06.0001 0808539-26.2019.4.05.8100 0014506-77.1999.4.05.8103	TJ	Desapropriação	26.287.442,34
0156152-70.2019.8.06.0001	TJ	Atrasados	15.910.173,77
0147207-75.2011.8.06.0001	TJ	Diferenças de Promoções	2.918.587,50
0000560-92.2010.5.07.0026	TRT	Diferenças Salariais	2.907.241,34
0000560-92.2010.5.07.0026	TRT	Verbas Rescisórias	2.519.298,56
0166378-04.2000.8.06.0001	TJ	Revisão de Pensão Civil - TJ	2.246.679,62
0154600-40.1992.5.07.0001	TRT	URP - 26.06%	2.130.890,80
0167600-09.1989.5.07.0003	TRT	Piso Salarial - Seduc	1.254.032,51
0589277-28.2000.8.06.0001	TJ	ICMS	813.361,16
0094550-30.2009.8.06.0001	TJ	Gratificação 40h	135.597,28
0075641-71.2008.8.06.0001	TJ	Realinhamento de Preços	652.924,80
0638796-69.2000.8.06.0001	TJ	Desvio de Função	308.737,07
0157700-94.1992.5.07.0003	TRT	URP - 26,05%	226.199,55
<b>Total</b>			<b>251.761.314,19</b>

Fonte: PGE

A partir da análise da Procuradoria Geral do Estado – PGE, houve o destaque dos processos com valores acima de R\$ 5 milhões oriundos do período de 2018 a 2020.

Uma análise preliminar mostra que, para o período de 2022 a 2024, há uma previsão de passivos contingentes no montante total de R\$ 839,2 milhões que podem impactar os cofres públicos.

Conforme mostra a Tabela 01 acima, para o exercício 2022, há previsão de R\$ 251,8 milhões, que corresponde ao percentual estimado de 30% sobre o montante total dos mais diversos processos oriundos do Tribunal de Justiça e do Tribunal Regional do Trabalho, que se configuram como passivos contingentes que integrarão este anexo da LDO 2022.

Outro Passivo Contingente relevante diz respeito ao Imposto de Renda, notadamente em relação ao “Imposto de Renda Retido na Fonte – Outros Rendimentos,” o qual a União questiona em desfavor dos estados e municípios no Supremo Tribunal Federal, com repercussão geral de recurso extraordinário interposto contra julgamento de mérito em Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR). Trata-se do Recurso Extraordinário (RE) 1.293.453, de relatoria do ministro presidente, cujo julgamento foi iniciado em 26/2/2021 e se encerrou em 18/3/2021. O presidente do STF apontou que a matéria discutida possui densidade constitucional suficiente para o reconhecimento da existência de repercussão geral. Segundo ele, é preciso definir o alcance da expressão “a qualquer título” do artigo 158, inciso I, da CF, considerando a possibilidade de se incluir, nessa definição, o IRRF referente aos

rendimentos pagos pelos entes subnacionais, ou por suas autarquias e fundações, a pessoas físicas e jurídicas contratadas para prestação de bens ou serviços.

Entende-se que se trata de um risco fiscal de alto impacto, caso o mérito seja julgado a favor do recurso impetrado pela União, pois isso reduziria as hipóteses de incidência em desfavor dos entes subnacionais, conseqüentemente ocorreria a redução de uma arrecadação importante para estados e municípios, como de fato é a arrecadação do IRRF. No caso do Estado do Ceará, o risco fiscal é estimado em **R\$ 56.681.760,50**, considerando o valor de 2019 R\$ 70.436.729,51 e de 2020 R\$ 42.926.791,49.

### **III. DEMAIS RISCOS FISCAIS PASSIVOS**

Identificam-se 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 de diretrizes orçamentárias não se confirmarem durante o exercício financeiro.

No caso das receitas, os riscos equivalem à não concretização das situações e dos parâmetros utilizados na sua projeção. No que se refere à 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 receitas efetivamente arrecadadas.

O Brasil e, em especial, o Estado do Ceará vivem um momento de agravamento da situação econômica e social, pois a economia brasileira, no início de 2020, antes mesmo da crise do novo coronavírus, já apresentava um crescimento moderado e uma taxa de câmbio desvalorizada.

Com o avanço da pandemia da Covid-19 ao longo de 2020, o governo do Estado do Ceará envidou esforços para amenizar o problema de saúde pública e minimizar os efeitos da crise sobre a população e a economia.

Buscando equilibrar os índices de contágio e a abertura da atividade econômica, a atuação do governo do Ceará, desde o início da crise da Covid-19, está sendo pautada pelo planejamento das ações e do 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 vem se reunindo periodicamente para traçar as estratégias e as ações que estão sendo implementadas no Estado.

A seguir destacam-se, em ordem cronológica, as principais medidas de enfrentamento à pandemia do novo coronavírus, com ou sem impacto fiscal, de caráter transitório ou permanente:

- Decreto estadual n.º 33.510, de 16 de março de 2020: decretou a situação de emergência em saúde e estabeleceu medidas para conter a disseminação do vírus, entre as quais: a suspensão das aulas em escolas e universidades públicas e a proibição de eventos que reunisse mais de 100 pessoas.
- Decreto estadual n.º 33.319, de 19 de março de 2020: intensificou as ações de enfrentamento ao novo coronavírus, com medidas que afetaram o comércio, os espaços públicos e as divisas; suspendeu o funcionamento de qualquer espaço com aglomeração, exceto supermercados, farmácias, postos de combustíveis e redes hospitalares.
- Decreto estadual n.º 33.530, de 28 de março de 2020: prorrogou as medidas restritivas e o governo intensificou o diálogo com o setor produtivo e adotou medidas de socorro à população mais vulnerável.
- Decreto estadual n.º 33.532, de 30 de março de 2020: prorrogou mais uma vez as medidas restritivas e lançou um pacote de apoio ao setor produtivo.
- Decreto legislativo nº 543, de 03 de abril de 2020: reconheceu o estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Governador do Estado, com efeitos até 31 de dezembro de 2020.
- Decreto estadual n.º 33.536, de 5 de abril de 2020: prorrogou o isolamento social até o dia 20 de abril e anunciou um pacote de apoio às empresas e o suporte às famílias de baixa renda.
- Decreto estadual n.º 33.544, de 19 de abril de 2020: prorrogou decreto de isolamento social, aumentando o rigor sobre as empresas que estavam autorizadas a funcionar; adotou medidas para evitar aglomeração e tornou o uso de máscara obrigatório; anunciou novos auxílios às famílias vulneráveis, como a doação de botijões de gás e o vale-alimentação aos alunos da rede estadual.
- Decreto estadual n.º 33.547, de 21 de abril de 2020: instituiu o grupo de trabalho estratégico para a apresentação de plano para a retomada da atividade econômica no estado.
- Decreto estadual n.º 33.574, de 5 de maio de 2020: endureceu as medidas de isolamento social e impôs o primeiro *lockdown* na capital cearense por 15 dias, que foi prorrogado até 31 de maio, durante os quais apenas os serviços essenciais puderam funcionar.
- Em 28 de maio de 2020: anunciou o **Plano de retomada da atividade econômica do Ceará**, com uma sequência de ações para flexibilizar as medidas de isolamento, baseadas nos resultados dos indicadores epidemiológicos de cada região do estado.
- Decreto estadual 33.608, de 30 de maio de 2020: prorrogou o isolamento social no estado e instituiu a regionalização das medidas, com base no Plano de retomada responsável das atividades econômicas e comportamentais.

- De 1.º de junho de 2020 a 2 de janeiro de 2021: publicação de sucessivos decretos de prorrogação do isolamento social no Estado e renovação da política de regionalização das medidas de abertura da economia. Em alguns momentos, houve avanço ou retorno à fase anterior, a depender dos indicadores epidemiológicos apresentados de cada região.

Em suma, em 2020, complementando as medidas adotadas pela União, o governo do Estado do Ceará adotou medidas sanitárias para conter a disseminação do vírus, além das intervenções socioeconômicas, que englobaram o auxílio às empresas, visando à manutenção dos empregos, e ações de assistência para a população mais vulnerável.

O ano de 2021 se iniciou em um quadro de agravamento da pandemia, com o surgimento de novas cepas do coronavírus, que obrigou o governo do Ceará a adotar novas medidas restritivas e assistenciais, a exemplo do que ocorreu em 2020.

A expectativa, segundo apontam os especialistas, é de que a crise econômica e social no Brasil seja superada com o controle da pandemia, desde que haja a vacinação em massa da população. No entanto, o ritmo lento de vacinação no país aponta para o prolongamento da crise ao longo deste ano e possivelmente até meados de 2022.

Diante desse cenário, os riscos fiscais que estão associados à velocidade de recuperação da economia cearense e aos desafios que serão enfrentados ao longo de 2022 também devem compor esse anexo da LDO 2022.

#### 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, em virtude 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.

#### i) **Impacto sobre a despesa**

Como dito anteriormente, as variações no cenário macroeconômico podem gerar um aumento das despesas, na medida em que pressionem por uma maior demanda pelos serviços prestados pelo Estado, como saúde, educação, segurança pública ou ainda pelo aumento da despesa com o serviço da dívida pública, decorrente de variações do câmbio. Esses fatores foram considerados para estimar os parâmetros adotados para a elaboração da LDO.

No entanto, a crise provocada pela pandemia da Covid-19 aumenta a possibilidade de desvio entre esses parâmetros definidos na LDO e os valores efetivamente observados no exercício 2022. Por isso, é importante estimar aqueles riscos com maior probabilidade de ocorrer, para que se possa apontar as providências, caso se concretizem.

Neste intuito, destaca-se o risco referente ao aumento da despesa com amortização e juros, visto que cerca de 50% do serviço da dívida do Estado é atrelado ao dólar, e, portanto, a variação cambial tem potencial para provocar alterações significativas nos montantes previstos do serviço da dívida.

Assim, considerou-se o risco de que a taxa de câmbio alcance um patamar de R\$ 6,00 em 2022, o que acarretaria em um serviço da dívida estimado em R\$ 2,23 bilhões, diante da possibilidade de que a moeda brasileira continue a se desvalorizar, o que representaria um dispêndio extra de **R\$ 31.020.575,21**.

**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 considerado para 2022 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 do chamado Grupo Tesouro.

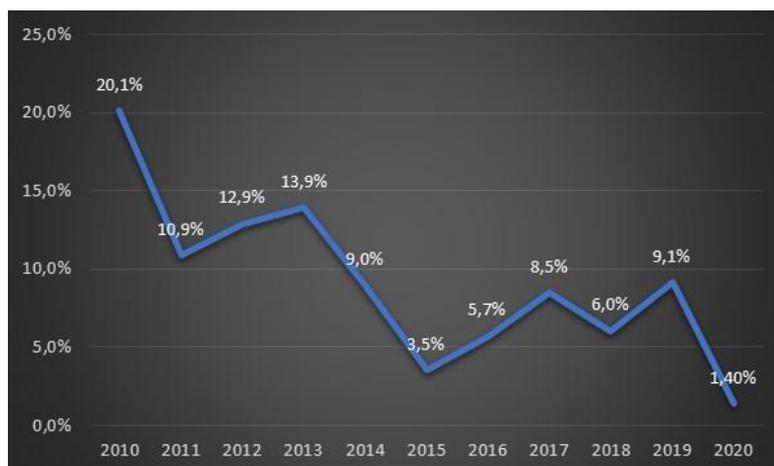
Desta forma, alterações importantes no recebimento destas receitas influenciarão significativamente a arrecadação do Estado, uma vez que, juntas, representaram em 2020 um percentual superior a 80% da Receita do Tesouro.

**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 2020 representou mais de 80% da Receita Tributária nas fontes do Tesouro, respondendo pelo ingresso R\$ 12,5 bilhões.

Observa-se pelo gráfico abaixo que a evolução da arrecadação do ICMS nos últimos exercícios apresentou um bom desempenho, com uma média de crescimento acima de 9% no período de 2010 a 2020.

**Gráfico 01 – Evolução do ICMS Principal**



Fonte: SEFAZ/SEPLAG

No entanto, como reflexo da crise da pandemia da Covid-19, o ano de 2020 apresentou um crescimento nominal de apenas 1,4% quando comparado com o exercício de 2019, situando-se bem abaixo do observado nos demais anos.

Com a possibilidade de retomada gradual da atividade econômica, estima-se para 2022 um crescimento da arrecadação do ICMS de 7,5%. Essa estimativa é baseada nas expectativas de melhora dos indicadores macroeconômicos do PIB (nacional e estadual), da inflação e de tendências específicas do tributo.

No entanto, a recuperação da atividade econômica mais lenta do que a esperada poderá resultar em frustração da arrecadação do ICMS no montante de **R\$ 80.645.980,90**, 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), em que 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 2020, o FPE destinado ao Estado do Ceará, deduzindo o FUNDEB, apresentou um montante de R\$ 5.410.800.094,06, ratificando, portanto, o papel fundamental dessa transferência como fonte de recursos do Ceará. Assim sendo, qualquer alteração na sua captação ou nas deduções se traduz como um risco orçamentário.

O aprofundamento da crise econômica do país em virtude da Covid-19 trouxe reflexo direto nos repasses do Fundo de Participação dos Estados – FPE. Em 2020, observou-se uma queda de 4,1% no repasse por parte do governo federal, quando comparado ao exercício de 2019.

Para 2022, diante de uma expectativa de retomada gradual da atividade econômica, com o fim das medidas restritivas, estima-se um crescimento de arrecadação do FPE de 7% em relação a 2021.

No entanto, a recuperação da atividade econômica estadual e nacional pode se mostrar mais lenta do que a esperada para 2022, o que poderá resultar em frustração da arrecadação do FPE no montante de **R\$ 58.566.843,73**, deduzido o FUNDEB, considerando uma variação de 1% abaixo da previsão inicial.

Diante do exposto, o demonstrativo de riscos fiscais e providências da LDO 2022 mostra um impacto total previsto de **R\$ 478.676.474,53** 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:

**Quadro 1: Demonstrativo dos Riscos Fiscais e Providências**

PASSIVOS CONTINGENTES		PROVIDÊNCIAS	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Demandas Judiciais - TJ e TRT	251.761,31	Reserva de Contingência	45.100,00
		Margem Líquida de Expansão das Despesas de Caráter Continuado	68.160,98
		Redução de Despesas de Natureza Discricionária	195.182,09
Demanda Judicial IRRF - STF	56.681,76		
<b>SUBTOTAL</b>	<b>308.443,07</b>	<b>SUBTOTAL</b>	<b>308.443,07</b>

DEMAIS RISCOS FISCAIS PASSIVOS		PROVIDÊNCIAS	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Frustração de Arrecadação			
Redução em 1% na projeção do ICMS	80.645,98		
Redução em 1% na projeção do FPE	58.566,84		
Discrepância de Projeções			
Taxa de Câmbio	31.020,58	Redução de Despesas de Natureza Discricionária	170.233,40
<b>SUBTOTAL</b>	<b>170.233,40</b>	<b>SUBTOTAL</b>	<b>170.233,40</b>
<b>TOTAL</b>	<b>478.676,47</b>	<b>TOTAL</b>	<b>478.676,47</b>

FONTE: SEPLAG/SEFAZ/PGE, 08/04/2021 às 14h50.min