

Anexo V

Riscos Fiscais

(Art. 4º, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)

Sumário

1	INTRODUÇÃO	6
2	SUMÁRIO EXECUTIVO	8
3	ANÁLISE DOS RISCOS MACROECONÔMICOS (GERAIS)	13
3.1	SENSIBILIDADE DAS RECEITAS ADMINISTRADAS PELA RFB	13
3.1.1	Receitas Administradas pela RFB	13
3.1.2	Sensibilidade da Receita Administrada pela RFB aos Parâmetros Macroeconômicos	14
3.2	SENSIBILIDADE DA DESPESA PRIMÁRIA	16
3.2.1	Sensibilidade da Despesa Primária Geral	16
3.2.2	Sensibilidade da Despesa com Subsídios e Subvenções	19
3.3	SENSIBILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA	19
3.3.1	Riscos de Mercado	20
3.3.2	Risco de Refinanciamento	25
3.4	ESTRESSE DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS E SIMULAÇÕES	27
3.4.1	Receitas	28
3.4.2	Despesas	29
3.4.3	Resultado Primário	31
3.4.4	Dívida Pública	31
4	ANÁLISE DOS RISCOS ESPECÍFICOS	38
4.1	PASSIVOS CONTINGENTES	39
4.1.1	Demandas Judiciais	39
4.1.2	Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento	51
4.1.3	Garantias Prestadas pelo Tesouro Nacional	54
4.1.4	Contragarantias da União	57
4.1.5	Fundos Constitucionais de Financiamento	59
4.1.6	Seguro de Crédito à Exportação - Fundo de Garantia à Exportação	60
4.1.7	Fundos Garantidores	63
4.2	RISCOS FISCAIS ASSOCIADOS AOS ATIVOS	65
4.2.1	Dívida Ativa da União (DAU)	65
4.2.2	Depósitos Judiciais da União	67
4.2.3	Créditos do Banco Central do Brasil	68
4.2.4	Haveres Financeiros Relacionados aos Entes Federativos	69
4.2.5	Haveres Financeiros Não Relacionados a Entes Federativos	84
4.3	OUTROS RISCOS ESPECÍFICOS	88

4.3.1	Parcerias Público-Privadas e às Concessões Públicas	89
4.3.2	Estatais Federais	94
4.3.3	Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)	110
4.3.4	Sistema Financeiro Nacional (SFN)	118
4.3.5	Desastres.....	118
4.3.6	Mudanças Demográficas.....	119
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	121

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Base de atuação dos Riscos Fiscais Específicos Consolidados	12
Tabela 2 - Previsão das Receitas Administradas pela RFB em 2020.....	13
Tabela 3 - Receitas Atípicas de 2020	14
Tabela 4 - Receitas Primárias do Governo Central Indexadas a Parâmetros Macroeconômicos	14
Tabela 5 - Receita Administrada pela RFB em 2021 – Impacto % da variação de 1 p.p. em cada parâmetro.....	15
Tabela 6 - Receitas - Impacto da Variação de 1 p.p. nas Variáveis Macroeconômicas	16
Tabela 7 - Despesas Primárias do Governo Central Indexadas a Parâmetros Macroeconômicos.....	17
Tabela 8 - Despesas Primárias – Impacto % da variação de 1 p.p. no INPC.....	17
Tabela 9 - Despesas Primárias Seleccionadas – Efeito do INPC e do Salário-Mínimo	18
Tabela 10 - Efeito da variação de 0,1 p.p. no IPCA no limite das despesas sujeitas à EC nº 95	18
Tabela 11 - Previsões de sensibilidade da despesa orçamentária da dívida a choques de 1%.....	23
Tabela 12 - Sensibilidade da dívida à taxa de juros, ao crescimento real do PIB e ao resultado primário	24
Tabela 13 - Limites e Condições para a realização de operações de crédito	37
Tabela 14 - Projeção da insuficiência da Regra de Ouro	37
Tabela 15 - Demandas Judiciais no âmbito da PGU	43
Tabela 16 - Ações judiciais de natureza tributária no STF.....	44
Tabela 17 - Ações judiciais de natureza tributária no STJ	46
Tabela 18 - Ações judiciais no âmbito da PGF	46
Tabela 19 - Demandas Judiciais das Empresas Estatais Federais.....	48
Tabela 20 - Passivo Contingente do BCB por instância	49
Tabela 21 - Demandas Judiciais de Risco Possível.....	50
Tabela 22 - Demandas Judiciais de Risco Provável e Possível	51
Tabela 23 - Obrigações oriundas de passivos contingentes regularizadas entre 2018 e 2020.....	53
Tabela 24 - Valores provisionados no BGU e estimado na LOA, segundo Passivo.....	54
Tabela 25 - Obrigações oriundas de passivos contingentes a regularizar.....	54
Tabela 26 - Saldo devedor das Dívidas Garantidas em Operações de Crédito	55
Tabela 27 - Estimativas: Saldo Devedor e Honras de Garantias de Operações de Crédito.....	56
Tabela 28 - Garantias honradas pela União	56
Tabela 29 - Evolução do estoque das contragarantias não executadas, segundo as motivações	58
Tabela 30 - Mensuração dos impactos nas contas públicas dos riscos fiscais mapeados	59
Tabela 31 - Riscos dos Fundos Constitucionais: previsão de provisão para devedores duvidosos.....	59
Tabela 32 - Recuperação e estoque de créditos baixados como prejuízo até 2020	60
Tabela 33 - Indicadores de Solvência do FGE em Dezembro/2020.....	61
Tabela 34 - Estimativa de impacto da manutenção do Seguro de Crédito à Exportação	62
Tabela 35 - Fundos garantidores com participação da União – Dezembro 2020	64
Tabela 36 - Créditos por exercício segundo o tipo de crédito e classe (rating)	66
Tabela 37 - Comparação entre os fluxos da arrecadação dos créditos, estimados e realizados, por exercício ...	67
Tabela 38 - Estimativa de arrecadação dos créditos da DAU, por exercício	67
Tabela 39 - Evolução do fluxo dos depósitos judiciais por exercício, segundo movimentação	68
Tabela 40 - Fluxos estimados de depósitos judiciais por exercício	68
Tabela 41 - Evolução do estoque, segundo ativo/programa sob gestão da STN, por exercício	70
Tabela 42 - Comparação entre os fluxos, estimados e realizados, segundo ativo/programa	72
Tabela 43 - Fluxos estimados, segundo Ativo/Programa, por exercício	74
Tabela 44 - Estimativas dos impactos, segundo a natureza do risco, por exercício	77
Tabela 45 - Impacto estimado e realizado, segundo a natureza do risco, para o ano de 2020	78
Tabela 46 - Impactos estimados da LC nº 173/2020, segundo Ativo /Programa, por exercício	79

Tabela 47 - Impactos estimados da LC nº 178/2021, segundo Ativo /Programa, por exercício	80
Tabela 48 - Valores registrados nas contas de ajustes de perdas para os empréstimos concedidos.....	81
Tabela 49 - Matriz do Modelo de Ajuste de Perdas da STN	82
Tabela 50 - Tabela de Conversão das Notas CAPAG para ratings da matriz STN.....	83
Tabela 51 - Evolução do estoque, segundo haver financeiro sob gestão da STN, por exercício	85
Tabela 52 - Fluxos estimados e realizados segundo haver financeiro	86
Tabela 53 - Fluxos estimados, segundo haver financeiro sob gestão da STN, por exercício	87
Tabela 54 - Estimativas dos riscos fiscais por haver financeiro.....	88
Tabela 55 - Receitas de Concessões, segundo exercício	90
Tabela 56 - Receita de Concessões (novas concessões x contratos vigentes)	91
Tabela 57 - Concessões e Permissões	92
Tabela 58 - Escopo da Análise de Riscos de Empresas Estatais Não Dependentes.....	95
Tabela 59 - Comparação entre os fluxos estimados e realizados - Estatais.....	101
Tabela 60 - Fluxos estimados - Estatais	103
Tabela 61 - Impactos estimados (Estatais Não Dependentes).....	105
Tabela 62 - Projeção de dividendos/JCP.....	105
Tabela 63 - Projeção de dividendos/JCP.....	106
Tabela 64 – Contexto dos aportes emergenciais em empresas não dependentes não financeiras	108
Tabela 65 - Meta e estimativa do resultado primário das estatais federais	109
Tabela 66 - Evolução da concessão de contratos do Fies.....	110
Tabela 67 - Valores da dívida segundo safra de concessão de crédito	111
Tabela 68 - Exposição ao risco de crédito, por ano	112
Tabela 69 - Situação dos contratos concedidos entre 2010 e 2017	112
Tabela 70 - Situação dos contratos concedidos até 2009	113
Tabela 71 - Ajuste para perdas estimadas, segundo rating	114
Tabela 72 - Contratos e valor da dívida, segundo modalidade de garantia.....	115
Tabela 73 - Estimativa de desembolso para o período de 2021 a 2023, segundo ano do contrato	116
Tabela 74 - Comparação entre as receitas estimadas e realizadas segundo natureza, por ano.....	117
Tabela 75 - Comparação entre o desembolso estimado e realizado, por ano.....	117
Tabela 76 - Estimativa de impacto primário, segundo programa, por exercício	117
Tabela 77 - Estimativa de subsídio implícito, segundo programa, por exercício	118
Tabela 78 - Execução orçamentária do Programa 2218 (antigo 2040) - Gestão de Riscos e Desastres	119

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Riscos Fiscais - classificação e fonte	6
Figura 2 - Composição do estoque da DPF	20
Figura 3 - Previsões de sensibilidade do estoque da DPF a choques de 1% nas variáveis macroeconômicas	21
Figura 4 - Teste de estresse de juros e câmbio sobre a DPF	23
Figura 5 - Perfil de Vencimentos do Estoque da DPF	26
Figura 6 - Dívida Pública Federal Vincenda em 12 Meses	26
Figura 7 - Espectro de cenários alternativos para Receitas Líquidas (R\$ bilhões)	28
Figura 8 - Espectro de cenários alternativos para Despesas Totais (R\$ bilhões)	30
Figura 9 - Espectro de cenários alternativos para Resultado Primário (R\$ bilhões)	31
Figura 10 - Teste de estresse Selic – DBGG (% PIB)	32
Figura 11 - Teste de estresse Selic – DLSP (% PIB).....	32
Figura 12 - Teste de estresse combinado – DBGG (% PIB)	33
Figura 13 - Teste de estresse combinado – DLSP (% PIB).....	33
Figura 14 - Cenários estocásticos para DBGG/PIB.....	34
Figura 15 - Cenários estocásticos para DLSP/PIB	34
Figura 16 - Cenários estocásticos assimétricos – DBGG (% PIB).....	35
Figura 17 - Cenários estocásticos assimétricos – DLSP (% PIB)	35
Figura 18 - Matriz de Risco A - Dividendos	97
Figura 19 - Matriz de Risco B - Dividendos	98
Figura 20 - Evolução de contratos inadimplentes, em fase de amortização.....	113
Figura 21 - Impacto demográfico sobre despesas selecionadas de saúde e educação	120

1 INTRODUÇÃO

O Anexo de Riscos Fiscais tem por objetivo, conforme estabelecido pelo § 3º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), avaliar os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas caso os riscos se concretizem. Dessa forma, é apresentada uma visão geral sobre os principais eventos mapeados que podem afetar as metas e objetivos fiscais do Governo.

Ao longo deste documento, os riscos fiscais serão agrupados em duas categorias: riscos gerais (macroeconômicos) e riscos específicos. Os riscos gerais estão relacionados à vulnerabilidade fiscal decorrente de desvios de previsão das variáveis econômicas. Nesse sentido, a análise dos riscos gerais busca avaliar os efeitos nas contas públicas resultantes de variações nos parâmetros econômicos utilizados para a produção das previsões fiscais. Nesta categoria de risco, serão examinados os impactos nos agregados fiscais de oscilações em parâmetros como crescimento do PIB, taxa de juros, taxa de câmbio, índices de inflação, preços de commodities, indicadores do mercado de trabalho etc. As análises desenvolvidas procuram identificar choques ou pressões específicas que possam distanciar as finanças públicas das projeções fiscais divulgadas no Anexo de Metas Fiscais desta Lei.

Os riscos específicos, por sua vez, dizem respeito aos ativos e aos passivos contingentes do governo e se relacionam a eventos que ocorrem de maneira irregular. Os riscos específicos incluem aqueles gerados por demandas judiciais, garantias dadas a governos subnacionais, suporte financeiro a bancos e empresas estatais, riscos assumidos pela União enquanto Poder Concedente nos processos de concessões, permissões e Parcerias Público-Privadas – PPPs, fatores demográficos, entre outros. A análise dos riscos específicos envolve avaliação qualitativa das particularidades de cada tema, buscando identificar a materialização do risco no curto prazo, bem como mensurar seu custo.

Figura 1 - Riscos Fiscais - classificação e fonte



Elaboração: STN/ME

A Figura 1 demonstra, sinteticamente, a organização dos riscos fiscais apresentados nesse documento, segundo a sua classificação e fonte.

Os riscos fiscais tratados neste documento possuem naturezas diversas e estão associados a diferentes processos relacionados à sua identificação, mensuração e gestão. No contexto brasileiro, os riscos, em grande parte, estão submetidos a um arcabouço institucional e normativo que já estabelece que sua administração se dê no âmbito do desempenho das atribuições de órgãos específicos. Nesse ambiente, que reúne um elevado número de interlocutores que tratam de temas distintos a partir de metodologias diversas, a consolidação das informações deve se pautar pela harmonização de conceitos e padronização dos impactos fiscais. Nesse sentido, nas diferentes análises apresentadas, busca-se distinguir, em cada caso, os impactos primários dos impactos financeiros, os valores de fluxos dos valores de estoques, os exercícios financeiros, bem como apresentar a explicitação dos critérios utilizados para a mensuração dos riscos e para a construção de projeções.

O presente Anexo de Riscos Fiscais segue estruturado em quatro seções, além desta Introdução: i) Sumário Executivo; ii) Análise dos Riscos Macroeconômicos (Gerais); iii) Análise dos Riscos Específicos; e iv) Considerações Finais.

2 SUMÁRIO EXECUTIVO

As principais mensagens das supramencionadas seções de riscos gerais e de riscos específicos estão resumidas nos pontos abaixo. Adicionalmente, para os riscos específicos é apresentada uma tabela resumo com a indicação da base de atuação dos principais riscos quantificados.

Riscos Fiscais Gerais

- A sensibilidade da receita administrada pela Receita Federal do Brasil (RFB) revela que a variação de 1 p.p. do PIB tem um impacto de 0,14% na receita previdenciária e 0,57% nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R\$ 6,95 bilhões em 2022.
- O efeito do choque de 1 p.p. na Inflação (IER)¹ tem um impacto de 0,14% na receita previdenciária e 0,53% nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R\$ 6,51 bilhões em 2022.
- O efeito do choque de 1 p.p. na Massa Salarial tem um impacto de 0,81% na receita previdenciária e 0,07% nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R\$ 4,62 bilhões.
- O efeito do choque de 1 p.p. do Câmbio e dos Juros tem um impacto de 0,13% e 0,03%, respectivamente, nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R\$ 1,76 bilhão.
- A análise de risco aplicada à despesa primária mostra que cada um real de aumento no salário-mínimo gera um incremento de R\$ 356,9 milhões ao ano nas despesas do governo;
- O choque de 1 p.p. da inflação (INPC) gera um acréscimo de R\$ 7,9 bilhões nas despesas, especialmente pelas despesas com benefícios previdenciários.
- O efeito do choque de 1 p.p. da inflação (IPCA) causa uma variação de R\$ 14,9 bilhões no limite das despesas a que se refere o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
- Devido à elevada taxa de vencimentos de LFT prevista para 2022, a sensibilidade quanto à elevação/redução de 1% da taxa de juros elevaria/reduziria a despesa esperada com estes títulos em R\$ 4,5 bilhões.
- No ano 2021 espera-se que o percentual vincendo em 12 meses situe-se entre 24% e 29% da DPF, mantendo-se em patamares superiores a 20% da dívida ao longo de todo o período coberto neste Anexo de Riscos.
- Os cenários de estresse apresentados para as trajetórias de resultado primário mostram que, no ano de 2022, os cenários identificados com baixa probabilidade podem ser em torno de R\$ 82 bilhões acima ou abaixo da meta estabelecida para o Governo Central (R\$ -170,5 bilhões).
- Já para os anos de 2023 e 2024, os resultados das simulações relacionados mostram uma possível melhora de R\$ 118 e 152 bilhões, com pequena probabilidade de atingimento de um superávit fiscal no ano 2024.

¹ O Índice de Estimativa da Receita (IER) é composto por uma média ponderada que atribui 55% à taxa média do IPCA e 45% à taxa média do IGP-DI

Riscos Fiscais Específicos

- O risco fiscal das demandas judiciais, considerando as de risco possível reduziu de R\$ 1.540,1 bilhões, em 2019, para R\$ 1.316,1 bilhões em 2020, que corresponde um decréscimo de 14,5%. O montante dos riscos possíveis correspondeu a 68% da despesa primária total realizada em 2020 contra 106,8% da despesa primária total em 2019. Por sua vez, as demandas judiciais de risco provável aumentaram de R\$ 664,1 bilhões em 2019, para R\$ 701,7 bilhões em 2020, representando uma variação de 5,7% no período. Apesar do incremento no volume das ações de risco provável, o total de lides contra a União consideradas de risco possível e provável em conjunto se reduziu de R\$ 2.204,2 bilhões em 2019 para R\$ 2.017,8 bilhões em 2020, uma diminuição de 8,5%.
- Os valores efetivamente pagos associados à execução de demandas judiciais contra a União segue em elevação, conforme observado na série histórica iniciada em 2013. Em 2020, o montante alcançou R\$ 51,5 bilhões, correspondente a 2,6% da despesa primária total.
- Os passivos contingentes em fase de reconhecimento pelo Tesouro Nacional – dívidas decorrentes da extinção de entidades, dívidas diretas e dívidas decorrentes do FCVS - apresentam uma previsão de regularização da ordem de R\$ 23,6 bilhões para 2021 e R\$ 18,0 bilhões para 2022, com um estoque de R\$ 113,6 bilhões registrado ao final de 2020.
- As operações de crédito garantidas pela União possuem um saldo devedor de R\$ 296,0 bilhões (dez/2020), representando um aumento em relação ao exercício anterior (dez/2019), que era de R\$ 255,9 bilhões. Com o agravamento da situação fiscal dos entes subnacionais, no período de 2016 a 2020 a União foi instada a honrar garantias em operações de crédito concedidas aos entes, o que não havia ocorrido no período entre 2005 a 2015. O total de honras pagas pela União em 2020 foi de R\$ 13,3 bilhões, representando aumento de cerca de 60% em relação ao pagamento de honras de 2019 (R\$ 8,4 bilhões). A previsão dos valores a serem honrados em 2021 e 2022 é de R\$ 9,5 bilhões e R\$ 9,4 bilhões, respectivamente.
- O estoque de garantias prestadas pelo Tesouro Nacional a Fundos e Programas é de R\$ 5,6 bilhões, com 64% desse valor referente ao risco de operações junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).
- As contragarantias de operações de crédito não executadas acumulam um estoque de R\$ 33,5 bilhões (dez/2020), sendo 28% decorrentes de ações judiciais contra a União impetradas pelos Estados de Amapá, Goiás, Maranhão, Minas Gerais e Rio Grande do Norte, e 72% decorrentes de avais a recuperar sob o Regime de Recuperação Fiscal.
- Os bancos administradores dos Fundos Constitucionais (FNO, FNE e FCO) estimam valores de despesas com provisão para devedores duvidosos da ordem de R\$ 1,00 bilhão e R\$ 1,04 bilhão para 2021 e 2022, respectivamente. O valor de estoque baixado como prejuízo relativo a operações com risco dos fundos alcançou, em dezembro de 2020, R\$ 15,4 bilhões. Em 2020 foram recuperados R\$ 204,8 milhões, o que equivale a aproximadamente 1,32% do estoque de créditos baixados como prejuízo.
- A exposição total das operações no âmbito do Seguro de Crédito à Exportação (SCE), com risco de acionamento do Fundo de Garantia à Exportação (FGE), é de US\$ 7,3 bilhões, que corresponde a R\$ 37,7 bilhões ao câmbio de 31/12/2020. A estimativa de impacto da manutenção do SCE para 2021 e 2022 é R\$ 1,5 bilhão e R\$ 1,3 bilhão, respectivamente. Como o

Fundo apresenta sustentabilidade atuarial e adequado provisionamento de liquidez, seu principal risco é de natureza orçamentária e cambial.

- Ao final de dezembro de 2020 a União possuía R\$ 69,2 bilhões de participação em cotas nos fundos garantidores privados, destinados a oferecer garantias no âmbito de políticas públicas e programas de governo. Apesar de não impactar as receitas e despesas da União, eventos de acionamento de garantias concedidas geram a obrigação de pagamento de honras por parte dos fundos, o que implica perda de recursos da União. Durante o ano de 2020, devido à calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, foram aportados R\$ 38 bilhões no FGO e R\$ 20 bilhões no FGI.
- O estoque da Dívida Ativa da União alcançou o valor de R\$ 2.525,0 bilhões, representando um crescimento de 4,6% em relação ao exercício anterior. Desse valor, aproximadamente 81% (R\$ 2.040,0 bilhões) são tratados como perdas. Há uma expectativa de recuperação/arrecadação de R\$ 485,0 bilhões dentro dos próximos 15 anos, com impacto, predominantemente, primário.
- O fluxo dos depósitos judiciais, que impactam o resultado primário da União, fechou o exercício de 2020 com saldo positivo de R\$ 10,0 bilhões, tendo os volumes de recolhimento e levantamento de depósito (saques) de R\$ 21,3 bilhões e R\$ 11,3 bilhões, respectivamente.
- O estoque de haveres financeiros da União relacionados aos entes federativos, ao final de 2020, totalizava R\$ 647,6 bilhões e apresentava, naquele exercício, um fluxo de R\$ 5 bilhões, 30% abaixo do estimado. A previsão de valores a receber em 2021 e 2022 é de R\$ 24,9 bilhões e R\$ 30,4 bilhões, respectivamente. Os principais riscos que atuam sobre esses valores dizem respeito a ações judiciais e ao não cumprimento de estimativas, além do cenário de incertezas legislativas que existe no relacionamento da União com os entes.
- O estoque dos haveres financeiros da União não relacionados aos entes federativos reduziu de R\$ 267,3 bilhões em 2019 para R\$ 265,4 bilhões em 2020. Os valores recebidos entre 2017 e 2019 superaram as previsões devido às liquidações antecipadas do BNDES, em seus contratos junto a STN, que totalizaram, no período, R\$ 280 bilhões. Já em 2020 as receitas referentes a empréstimos concedidos às instituições financeiras apresentaram uma queda em relação ao que havia sido previsto, e também se observou um aumento nas receitas de Operações de Cessões de Crédito, Operações de Crédito à Exportação e Empréstimos à Entidades Não Financeiras quando comparadas ao que havia sido previsto.
- O único contrato de PPP da União (Complexo Data Center) não prevê qualquer tipo de garantia do poder concedente ao concessionário, de forma que não existem riscos alocados à União sobre este tema.
- No que diz respeito às concessões, o risco fiscal pode se manifestar sob dois aspectos: pela ótica das despesas, na possibilidade de eventos extraordinários que venham a ser reconhecidos como caso fortuito, força maior ou fato do príncipe, acarretando ônus para a União; e pela ótica das receitas, na possibilidade de inadimplência de concessionários em contratos vigentes, ou mesmo na possibilidade de não celebração de novos contratos previstos para o período.
- No que se refere às estatais federais não dependentes, foi classificado como risco remoto a possibilidade de frustração de receita de dividendos e JCP em 2021, assim se mantendo para os próximos exercícios. O risco de aporte emergencial da União para empresas com dificuldades é considerado possível ou remoto, e o risco de necessidade de esforço fiscal adicional para compensar o resultado primário das estatais é considerado remoto.

- O valor da exposição ao risco de crédito relativo às operações do Fies, em 31/12/20, era de R\$ 111,8 bilhões. A União submete-se a uma exposição adicional de R\$ 2,7 bilhões em recursos contratados ainda por liberar, chegando a uma exposição total de R\$ 114,5 bilhões. O saldo devedor integral dos contratos que apresentam atrasos a partir de um dia é de R\$ 57,7 bilhões.
- De acordo com o BCB, não são encontrados problemas de solvência em bancos sistêmicos, mesmo nas condições severas que foram simuladas, de forma que o risco fiscal proveniente do Sistema Financeiro Nacional pode ser considerado desprezível.
- Os riscos fiscais provenientes de desastres podem ser considerados relativamente pequenos no Brasil. Ainda assim, a dotação orçamentária própria contempla tanto ações de prevenção e controle, bem como ações de resposta aos desastres.
- Com respeito aos riscos fiscais de médio prazo, identifica-se que a mudança demográfica prevista nos próximos anos eleva a pressão por expansão nos serviços de saúde correspondendo a um aumento nas despesas de R\$ 13,7 bilhões, em 2030. Em contrapartida, para esse mesmo ano, a pressão por gastos na educação diminui em R\$ 1,4 bilhão.

Cumprir destacar que o monitoramento dos riscos fiscais no exercício 2021 se realizará ao longo da execução financeira do orçamento, em alinhamento ao disposto no Art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, que disciplina o processo de revisões bimestrais de receitas e despesas e estabelece que os Poderes e o Ministério Público devem promover, por ato próprio, limitação de empenho e movimentação financeira no montante necessário compatível com o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais.

A Tabela 1 consolida a base de atuação dos Riscos Fiscais Específicos, elencando os valores de estoque e de fluxo, classificados quanto ao tipo de impacto na despesa ou na receita e, ainda, apontando se o referido impacto será de financeiro ou primário.

Tabela 1 - Base de atuação dos Riscos Fiscais Específicos Consolidados

Em R\$ bilhões

Item	Tipo Impacto	Estoque		% Estoque 2020	Fluxos Estimados		Referência	
		2019	2020		2021	2022		
Impacto Financeiro	Passivos Contingentes em Reconhecimento	↑ despesa	122,0	113,6	3,3%	23,6	18,0	Tabela 24 Tabela 25
	Garantias da União	↑ despesa	279,6	301,6	8,9%	9,8	9,4	Seção 4.1.3
	Contragarantias Não Executadas	↑ despesa	17,7	33,5	1,0%	5,7	5,5	Tabela 29 Tabela 30
	Créditos do BCB	↓ receita	24,7					Seção 4.2.3
	Haveres Finan. Relacionados a Entes Federativos	↓ receita	622,8	647,6	19,0%	24,9	30,4	Tabela 41 Tabela 43
	Haveres Finan. Não Relacionados a Entes Federativos	↓ receita	267,3	265,4	7,8%	60,5	20,9	Tabela 51 Tabela 53
Subtotal Financeiro			1.334,0	1.361,7	40,1%			
Impacto Primário	Seguro de Crédito à Exportação ²	↑ despesa	37,4	37,7	1,1%	1,5	1,3	Tabela 34
	Passivos relacionados a Demandas Judiciais	↑ despesa	1.540,1	1.316,1	38,7%	n.d.	n.d.	Tabela 21
	Passivos relacionados aos Fundos Constitucionais	↑ despesa	14,1	15,5	0,5%	1,0	1,0	Tabela 31 Tabela 32
	Fundo de Financiamento Estudantil - Fies ³	↓ receita	113,1	114,5	3,4%	n.d.	n.d.	Tabela 68
	Dívida Ativa ³	↓ receita	441,5	485,0	14,3%	24,9	25,9	Tabela 36 Tabela 38
	Concessões e PPPs	↓ receita	n.a.	n.a.	n.a.	n.d.	n.d.	n.a.
	Dividendos das Estatais	↓ receita	n.a.	n.a.	n.a.	15,9	13,1	Tabela 60
	Fundos Garantidores	n.a. ⁴	11,2	69,2	2,0%			Tabela 35
Subtotal Primário			2.157,4	2.038,0	59,9%			
Subtotal por Tipo de Impacto		↑ despesa	2.010,9	1.818,0	53,5%			
		↓ receita	1.469,3	1.512,5	44,5%			
		n.a.	11,2	69,2	2,0%			
Total Geral			3.491,4	3.399,7	100,0%			

n.a. (não aplicável ou não se aplica) e n.d. (informação não disponível).

¹ De acordo com o BCB, as perdas esperadas dos créditos com as Instituições em Liquidação Extrajudicial já são consolidadas no Balanço Geral da União e não foram apresentadas neste Anexo, a fim de evitar duplicidade da informação.

² O valor do Seguro de Crédito à Exportação está referenciado em dólar e foi convertido para reais pela taxa de câmbio do último dia útil de 2020 (R\$ 5,1961).

³ Impacto predominantemente primário.

⁴ Perdas em fundos garantidores privados nos quais a União é cotista não afetam diretamente o resultado primário do Tesouro Nacional. Não obstante, a redução no patrimônio da União reduz o montante de recursos que pode ser resgatado pela União. O resgate desses recursos para a Conta Única da União gera receita primária.

Elaboração: STN/ME

3 ANÁLISE DOS RISCOS MACROECONÔMICOS (GERAIS)

Nesta seção são analisados os riscos fiscais gerados a partir da variabilidade dos parâmetros macroeconômicos utilizados para as previsões de receitas administradas pela RFB, despesas primárias e resultado primário do governo, assim como da dívida pública federal. Observa-se a sensibilidade de cada um destes itens das contas públicas às variações da taxa de crescimento do PIB, da inflação, da taxa de câmbio, da massa salarial e da taxa de juros da economia. Na subseção que trata da dívida pública, também são abordados os riscos de mercado que afetam o perfil de maturação da dívida e os riscos de refinanciamento.

3.1 SENSIBILIDADE DAS RECEITAS ADMINISTRADAS PELA RFB

Esse item está subdividido em duas partes. A subseção 3.1.1 tem o objetivo de apresentar a diferença entre os valores previstos das receitas administradas pela RFB para 2020 e os valores efetivamente arrecadados. Já a subseção 3.1.2 apresenta a análise de sensibilidade das receitas administradas pela RFB em relação aos parâmetros macroeconômicos usados para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

3.1.1 Receitas Administradas pela RFB

Como referência para a projeção das receitas do governo, considera-se o cenário base de parâmetros macroeconômicos estimados apresentado no Anexo de Metas Fiscais e as receitas realizadas no exercício anterior. Note-se, no entanto, que as projeções de receitas experimentam variações entre a elaboração da lei orçamentária e o início do exercício do exercício fiscal e durante o próprio exercício. Essas variações decorrem de alterações no cenário macroeconômico, que pode ser significativamente diferente entre uma projeção e outra, além de fatores que não são conhecidos no momento das estimativas, como alterações da legislação tributária e eventos econômicos extraordinários.

Importante ressaltar que o ano de 2020 foi particularmente desafiador às projeções de receitas, pois a irrupção da pandemia de Covid-19 alterou completamente os prognósticos até então existentes, provocando uma forte recessão econômica em âmbito mundial, além de desafios sanitários e sociais. A fim de mitigar esses efeitos, o governo brasileiro implementou uma série de medidas, as quais incluíam isenções de tributos relacionados ao custo de financiamento das empresas (IOF) e a insumos relacionados ao combate à Covid-19 (imposto de importação, IPI, Cofins), o que também influenciou a arrecadação ao longo do ano, como se verifica na Tabela 2.

Tabela 2 - Previsão das Receitas Administradas pela RFB em 2020

Em R\$ milhões

Receitas	Legislativo LOA 2020	Executivo					Arrecadação Efetiva 2020
		DEC. Nº 10.295/20	DEC. Nº 10.385/20	DEC. Nº 10.444/20	DEC. Nº 10.500/20	DEC. Nº 10.556/20	
Imposto sobre a Importação	47.202	49.049	40.419	39.076	43.401	42.607	45.744
Imposto sobre Produtos Industrializados	59.299	55.836	44.642	45.451	50.932	53.275	56.695
Imposto sobre a Renda	410.645	422.745	398.268	380.774	373.800	383.960	384.125
Imposto s/ Operações Financeiras (IOF)	43.271	45.138	36.118	29.125	29.176	21.657	22.048
Contribuição Seguridade Social (COFINS)	259.045	245.839	228.828	231.003	224.695	225.162	221.964
Contribuição para o PIS/PASEP	71.506	67.773	63.268	63.031	62.477	64.100	62.594

Em R\$ milhões

Receitas	Legislativo LOA 2020	Executivo					Arrecadação Efetiva 2020
		DEC. Nº 10.295/20	DEC. Nº 10.385/20	DEC. Nº 10.444/20	DEC. Nº 10.500/20	DEC. Nº 10.556/20	
Contribuição Social s/ Lucro Líquido (CSLL)	87.058	86.530	80.102	79.205	76.377	78.245	79.319
CIDE - Combustíveis	2.863	2.763	2.402	2.278	2.333	2.373	1.988
Outras administradas pela RFB	22.120	22.113	20.431	21.493	21.891	23.566	25.046
Subtotal (a)	1.003.010	997.786	914.478	891.436	885.082	894.946	899.523
Previdenciária (b)	426.191	426.267	392.526	391.605	389.148	393.367	395.365
Total (a)+(b)	1.429.201	1.424.053	1.307.004	1.283.041	1.274.230	1.288.313	1.294.888

Fonte e Elaboração: RFB/ME.

Ainda tomando como exemplo a arrecadação federal para o ano de 2020, a Tabela 3 elenca eventos e riscos de caráter não macroeconômico que afetaram as receitas, sem os quais seu valor teria sido R\$ 13,1 bilhões menor.

Tabela 3 - Receitas Atípicas de 2020

Em R\$ milhões

Receitas	Valor	Principais Fatores Originários
I.R. - PESSOA FÍSICA	2.327	Arrecadação atípica em ganhos de capital na alienação de bens e ganhos líquidos em bolsa.
I.R. - PESSOA JURÍDICA	5.545	Crescimento da arrecadação em razão de reorganizações societárias e aberturas de capital.
I.R.R.F. - RENDIMENTOS DO CAPITAL	2.800	Atípicos decorrentes, principalmente, do crescimento das arrecadações de SWAP.
CSLL - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL S/ LUCRO LÍQUIDO	2.456	Crescimento da arrecadação em razão de reorganizações societárias e aberturas de capital.
Total	13.128	

Fonte e elaboração: RFB/ME.

3.1.2 Sensibilidade da Receita Administrada pela RFB aos Parâmetros Macroeconômicos

A avaliação da sensibilidade da receita compreende, inicialmente, a identificação das linhas que possuem alguma relação com os ciclos econômicos. No âmbito do orçamento, as receitas são apresentadas em três grandes grupos: Receitas Administradas pela RFB, líquidas de restituições; Arrecadação Líquida para o RGPS; e Receitas não administradas pela RFB. A Tabela 4 mostra a participação de cada grupo na receita primária total de 2020.

Tabela 4 - Receitas Primárias do Governo Central Indexadas a Parâmetros Macroeconômicos

Itens de Receitas relacionados a parâmetros macroeconômicos	Receita em 2020 (R\$ milhões)	Participação na Receita Primária Total	Indexadores
Receitas Administradas pela RFB	899.523	61,3%	PIB, Inflação, Câmbio, Massa Salarial, Juros (Over)
Receitas Previdenciárias	404.773	27,6%	PIB, Inflação, Massa Salarial
Receitas Não Administradas pela RFB			
Contribuição do Salário Educação	21.261	1,4%	PIB, Inflação
Exploração de Recursos Naturais	64.681	4,4%	Preços de Petróleo, Minério de Ferro, Câmbio
Total dos Itens	1.390.238	94,7%	

Fonte: RFB/ME. Elaboração: STN/ME

As Receitas Administradas pela RFB constituem o principal grupo dentro do conjunto de receitas (61,3%), e incluem os principais impostos e contribuições do sistema tributário nacional. Pela natureza tributária de sua base é direto presumir a existência de uma alta correlação da arrecadação dessas receitas com o ciclo econômico.

De forma semelhante, a base tributária das receitas previdenciárias é a folha salarial, sendo também ligada ao ciclo econômico na medida em que a elevação dos salários e do nível de emprego tendem a ocorrer nas expansões, e comportamento oposto nas recessões.

As Receitas não Administradas pela RFB, por outro lado, constituem um grupo bastante heterogêneo que inclui, por exemplo, receitas de Concessões e Permissões, Contribuição ao Plano de Seguridade do Servidor (CPSS), Receitas Próprias e de Convênios, entre outras. Na análise dos itens deste grupo que se relacionam ao ciclo econômico, apenas a Contribuição ao Salário Educação e a Exploração de Recursos Naturais se mostraram significativos, sendo que, neste último item, as variáveis explicativas estão mais relacionadas aos preços de commodities específicas (petróleo, minério de ferro) e à taxa de câmbio.

A Tabela 5 a seguir mostra o efeito individual da variação de 1 ponto percentual de cada um dos principais parâmetros sobre o conjunto de tributos que compõe as receitas administradas pela RFB. Essa análise de sensibilidade mostra que a taxa de crescimento econômico e de inflação são os parâmetros que mais afetam a receita total administrada pela RFB. É importante destacar que os tributos são afetados ao mesmo tempo por mais de um parâmetro e, portanto, o efeito da variação desses parâmetros na receita é resultado da combinação de dois fatores: preço e quantidade.

Tabela 5 - Receita Administrada pela RFB em 2021 – Impacto % da variação de 1 p.p. em cada parâmetro

Parâmetro	Impacto sobre a Receita Administrada pela RFB	
	Exceto Previdenciária	Previdenciária
PIB	0,57%	0,14%
Inflação (IER) ⁽¹⁾	0,53%	0,14%
Câmbio	0,13%	-
Massa Salarial	0,07%	0,81%
Juros (Over)	0,03%	-

¹ O Índice de Estimativa da Receita (IER) é composto por uma média ponderada que atribui 55% à taxa média do IPCA e 45% à taxa média do IGP-DI

Fonte: RFB/ME

Como se nota, as Receitas Administradas pela RFB, exceto previdenciárias, são mais afetadas pela taxa de crescimento real do PIB e pela inflação, que incidem sobre os principais tributos arrecadados, como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR), particularmente o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ).

Por outro lado, a taxa de câmbio tem impacto menor, pois a sua variação influencia mais diretamente apenas o Imposto de Importação (II), o Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) vinculado à importação, e o IR incidente sobre as remessas ao exterior. Da mesma forma, a taxa de juros também tem impacto reduzido, pois afeta diretamente a arrecadação do IR sobre aplicações financeiras e os impostos arrecadados com atraso, sobre os quais incidem juros.

No tocante às receitas previdenciárias, há uma forte relação com a massa salarial, variável que compõe a maior parte da base tributária dessa contribuição.

Em termos nominais, o PIB é a variável que produz o maior impacto nas receitas primárias. Uma elevação de 1 p.p. do PIB provoca, *ceteris paribus*, um aumento de R\$ 7,0 bilhões na arrecadação, sendo a maior parte concentrada nas receitas administradas pela RFB (R\$ 6,3 bilhões). Da mesma forma, uma alta na inflação, com tudo o mais constante, resulta em uma elevação de R\$ 6,5 bilhões na receita total. No agregado, considerando-se uma elevação conjunta de todos as variáveis em 1 p.p., ter-se-ia um aumento da receita de R\$ 19,8 bilhões.

Tabela 6 - Receitas - Impacto da Variação de 1 p.p. nas Variáveis Macroeconômicas

Em R\$ Milhões

Itens de receitas	Variáveis				
	PIB	Inflação (IER) ⁽¹⁾	Câmbio	Massa Salarial	Juros (Over)
Receitas Administradas pela RFB	6.288	5.846	1.434	772	331
Receitas Previdenciárias	665	665	-	3.847	-
Total	6.953	6.511	1.434	4.619	331

¹ O Índice de Estimativa da Receita (IER) é composto por uma média ponderada que atribui 55% à taxa média do IPCA e 45% à taxa média do IGP-DI.

Fonte: RFB/ME. Elaboração: STN/ME.

É necessário ponderar que as variáveis macroeconômicas possuem correlação entre si, de forma que supor que apenas uma variável se moverá, enquanto as outras permanecem estáticas, é uma simplificação necessária para a realização deste exercício hipotético. Adicionalmente, a metodologia utilizada pela RFB considera um conjunto maior de variáveis em sua projeção, de modo que pode haver divergência de valores entre o estimado neste exercício e os números oficiais.

Além dos riscos relacionados a parâmetros macroeconômicos, existem riscos potenciais no médio e no longo prazo que podem afetar a relação receita/PIB, os quais não são plenamente quantificáveis:

- a) Mudanças na composição do PIB, que podem levar a que bases tributárias específicas cresçam mais ou menos rapidamente do que a economia como um todo;
- b) Alterações na alíquota de imposto efetiva paga em cada base de imposto devido a políticas públicas, gastos tributários ou outros fatores;
- c) Perda de receita proveniente de mudanças comportamentais e tecnológicas, como o aumento da eficiência de combustível, a substituição dos carros a combustão por carros elétricos, a tendência de queda do consumo de tabaco, etc.;
- d) Queda das taxas de imposto efetivas de mudanças nos padrões de emprego, em particular a mudança do status do emprego formal para o trabalho autônomo ou desses para emprego informal.

3.2 SENSIBILIDADE DA DESPESA PRIMÁRIA

3.2.1 Sensibilidade da Despesa Primária Geral

Em relação às despesas, os riscos de previsão² decorrem, em geral, de variações nos parâmetros macroeconômicos e nos quantitativos estimados. Dessa forma, é apresentada a análise

² Os desvios em relação às projeções também podem se originar do resultado do julgamento de ações judiciais em andamento, assunto tratado na Seção 4.1 deste documento, que apresenta análise de riscos de passivos contingentes.

de sensibilidade das despesas primárias do Governo Central em relação aos parâmetros macroeconômicos usados para a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

A análise de sensibilidade nesta seção foi realizada com base nos agregados de despesa cuja variação está diretamente relacionada a dois dos principais parâmetros constantes do cenário base desta Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e o Salário-Mínimo (SM). As despesas, diretamente impactadas por esses parâmetros são os benefícios previdenciários e assistenciais, o abono salarial e o seguro-desemprego que juntos corresponderam a 55,1% das despesas primárias do Governo Central em 2020³.

Tabela 7 - Despesas Primárias do Governo Central Indexadas a Parâmetros Macroeconômicos

Em R\$ milhões

Itens de Despesa com Indexação a Parâmetros Macroeconômicos	Despesa em 2020	Participação na Despesa Primária Total ⁽¹⁾	Indexador
Pessoal e Encargos Sociais ⁽²⁾	321.105,57	22,5%	Reajustes Acordados e INPC
Benefícios Previdenciários	663.904,39	46,6%	Salário Mínimo e INPC
Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV)	62.667,56	4,4%	Salário Mínimo
Seguro Desemprego	39.990,99	2,8%	Salário Mínimo e INPC
Abono Salarial	19.579,78	1,4%	Salário Mínimo
Total dos itens selecionados	1.107.248,29	77,6%	

¹ Desconsidera-se os gastos totais no valor de R\$ 520,9 bilhões para combate à pandemia de COVID-19.

² Para as despesas de Pessoal e Encargos Sociais, o risco de índice de preço é mínimo, uma vez que este índice é parâmetro de correção apenas das aposentadorias e pensões dos servidores que migraram para a inatividade sem direito à paridade. Desconsidera-se o valor de R\$ 243,8 milhões gastos em Pessoal para combate à pandemia de COVID-19.

Fonte e Elaboração: STN/ME.

As despesas e receitas previdenciárias são afetadas diretamente pelo INPC e SM, sendo este último, o piso dos benefícios previdenciários e da remuneração no mercado de trabalho formal. Por sua vez, a variação do INPC é o fator de reajuste dos benefícios previdenciários acima do salário-mínimo e das faixas de contribuição e, desta forma, seu valor impacta as despesas e as receitas previdenciárias. Os benefícios assistenciais (Renda Mensal Vitalícia – RMV e Benefício de Prestação Continuada – BPC) e o abono salarial são afetados diretamente pelo SM e indiretamente pelo INPC, uma vez que este índice compõe o índice de correção do salário-mínimo. Já o seguro-desemprego é afetado diretamente pelos dois índices, uma vez que o piso para o pagamento do benefício é definido no valor de um salário-mínimo e o teto reajustado pela variação do INPC.

A Tabela 8 apresenta os impactos nas despesas primárias selecionadas decorrentes da variação no INPC. Em relação à quantidade, a análise considera o crescimento histórico dos benefícios, assim como as projeções populacionais do IBGE.

Tabela 8 - Despesas Primárias – Impacto % da variação de 1 p.p. no INPC

Despesa Primária	Impacto decorrente da variação de 1 p. p. no INPC
Benefícios Previdenciários	1,00%
RMV	1,00%
BPC/LOAS	1,00%
Abono Salarial	1,00%
Seguro-Desemprego	0,59%

Fonte e elaboração: STN/ME.

³ Desconsidera-se os gastos para combate à pandemia de COVID-19 no valor de R\$ 520,9 bilhões.

Na Tabela 9, a sensibilidade das despesas é mostrada em resposta à variação de R\$ 1,00 no salário-mínimo ou de 0,1 p.p. no INPC⁴. Conforme se pode observar, cada um real de aumento no salário-mínimo gera um incremento, em 2022, de R\$ 356,9 milhões nas despesas do Governo Central e um aumento de R\$ 15,5 milhões na arrecadação previdenciária, resultando em redução líquida de R\$ 341,4 milhões no resultado do Governo Central de 2022. Por seu turno, a inflação medida pelo INPC afeta o reajuste de um número maior de beneficiários, gerando um acréscimo, em 2022, de R\$ 790,1 milhões nas despesas do Governo Central e um acréscimo de R\$ 18,3 milhões na arrecadação previdenciária, resultando em diminuição líquida de R\$ 771,9 milhões no resultado do Governo Central de 2022. Para avaliar o impacto sobre o espaço para as Despesas Discricionárias e cumprimento do Teto de Gastos, deve-se observar a linha “Total de Despesas”, enquanto para avaliar o impacto para cumprimento da meta de resultado primário observa-se a linha “Total de Resultado”.

Tabela 9 - Despesas Primárias Seleccionadas – Efeito do INPC e do Salário-Mínimo

Em R\$ milhões

Despesa Primária	Aumento de R\$ 1,00 no SM	Aumento de 0,1 p.p. no INPC ⁽¹⁾		
	Benefícios de 1 SM	Benefícios De até 1 SM	Benefícios acima de 1 SM	Total
I. Arrecadação do RGPS	15,5	16,7	1,6	18,3
II. Benefícios Previdenciários	262,0	282,9	393,4	676,3
III. Déficit do RGPS (II – I)	246,6	266,2	391,9	658,0
IV. Benefícios Assistenciais	61,7	66,6	0,0	66,6
IV.1 RMV	0,9	1,0	0,0	1,0
IV.2 BPC/LOAS	60,8	65,6	0,0	65,6
V. FAT	33,2	37,4	9,9	47,3
V.1 Abono Salarial	18,4	21,1	0,0	21,1
V.2 Seguro-Desemprego	14,8	16,3	9,9	26,2
Total de Receitas (I)	15,5	16,7	1,6	18,3
Total de Despesas (II + IV + V)	356,9	386,8	403,3	790,1
Total de Resultado (III + IV + V)	341,4	370,1	401,7	771,9

¹ A variação no INPC impacta diretamente as despesas cujo reajuste é associado à sua variação e, de forma indireta, a partir de seu impacto sobre o reajuste do Salário-Mínimo. Dado seu impacto no Salário-Mínimo e a diferença nas métricas de variação, não devem ser somadas a primeira e a última coluna da tabela acima.

Fonte e elaboração: STN/ME.

Outra análise possível em relação à variação dos parâmetros macroeconômicos é a do impacto do IPCA no limite das despesas sujeitas à Emenda Constitucional nº 95⁵, uma vez que o limite é corrigido pela variação do IPCA para o período de 12 meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. Para 2022, como demonstra a Tabela 10, o desvio de 0,1 p.p. da variação estimada do IPCA causa uma variação de R\$ 1.485,9 milhões no limite de despesas.

Tabela 10 - Efeito da variação de 0,1 p.p. no IPCA no limite das despesas sujeitas à EC nº 95

Em R\$ milhões

Poder / Órgão	2021	2022
---------------	------	------

⁴ Equivalente a um aumento de R\$ 1,10 nos benefícios de até um Salário-Mínimo.

⁵ A EC nº 95/2016 instituiu o Teto de Gastos que vigorará por vinte exercícios financeiros. Para o exercício de 2022, o Teto de 2021 será corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para o período de doze meses encerrado em junho de 2020.

Poder / Órgão	2021	2022	
	Limite de despesas sujeitas à EC nº 95	Varição de 0,1 p.p. do IPCA no Limite	Projeção do limite de despesas sujeitas à EC nº 95 ¹
Poder Executivo	1.421.604,10	1.421,60	1.523.106,64
Poder Legislativo	12.837,46	12,84	13.754,05
Poder Judiciário	44.188,84	44,19	47.343,92
Defensoria Pública da União	559,44	0,56	599,38
Ministério Público da União	6.746,60	6,75	7.228,31
Total	1.485.936,45	1.485,94	1.592.032,31

¹ Projeção com base no valor estimado para a variação do IPCA (7,14%) presente na grade de parâmetros da SPE, de 12/03/2021, que embasou a elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022.

Fonte e elaboração: STN/ME.

3.2.2 Sensibilidade da Despesa com Subsídios e Subvenções

Grande parte dos pagamentos de subvenção econômica realizados pela STN com impacto primário são na modalidade equalização de taxas de juros e são sensíveis a variações nas taxas do mercado interno, como Selic, TJLP e TLP, bem como variações do IPCA, no caso das contratadas com TLP. Em 2020, esses pagamentos representaram 32,7% do total de despesas com impacto primário da STN (R\$ 5,45 bilhões de um total de R\$ 16,65 bilhões). Esses pagamentos já representaram uma maior porcentagem do total de despesas desta natureza, mas têm apresentado redução do valor pago justamente pela constante queda das taxas de juros observada recentemente, além do aumento do valor total executado em 2020 por conta do Programa Especial de Suporte a Empregos - PESE, devido à pandemia do COVID-19.

Basicamente, essa modalidade de subvenção garante à instituição financeira o recebimento de uma taxa de mercado (como a TLP) além de um spread, ao mesmo tempo em que garante ao mutuário uma taxa fixa pelo empréstimo definida nos programas subvencionados (como Plano Safra ou PSI). A diferença entre essas taxas é equalizada pelo Tesouro Nacional no decorrer do fluxo de amortização desses empréstimos por meio das ações orçamentárias de subvenção econômica. Dessa forma, o pagamento dessa subvenção econômica está diretamente relacionado com as taxas de juros. Uma elevação das taxas de mercado aumenta a diferença a ser equalizada pelo Tesouro, o que, conseqüentemente, aumenta a subvenção econômica a ser paga às instituições financeiras.

Foram realizadas simulações com os atuais saldos das operações e taxas de juros para estimar o efeito de variações nas taxas de juros sobre essa modalidade de subvenção econômica. Considerando os valores do PLOA 2021 e uma elevação de apenas 0,5 ponto percentual ao ano na TJLP, TLP e Selic, ter-se-ia um efeito de R\$ 1,16 bilhão sobre as despesas com impacto primário, o que poderia gerar a necessidade de crédito suplementar.

3.3 SENSIBILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA

A Dívida Pública Federal (DPF) corresponde à soma da Dívida Pública Móvel Federal interna (DPMFi) com a Dívida Pública Federal externa (DPFe), sendo esta última subdividida em mobiliária e contratual. A estratégia de financiamento da DPF é estruturada com o objetivo de redução de custos no longo prazo, concomitantemente à manutenção de níveis prudentes de risco e ao bom funcionamento do mercado brasileiro de títulos públicos. Neste sentido, o gerenciamento de riscos constitui-se em instrumento fundamental na administração da DPF. Dentre os riscos aos quais está sujeita a DPF, cumpre destacar os riscos de refinanciamento e o de mercado.

3.3.1 Riscos de Mercado

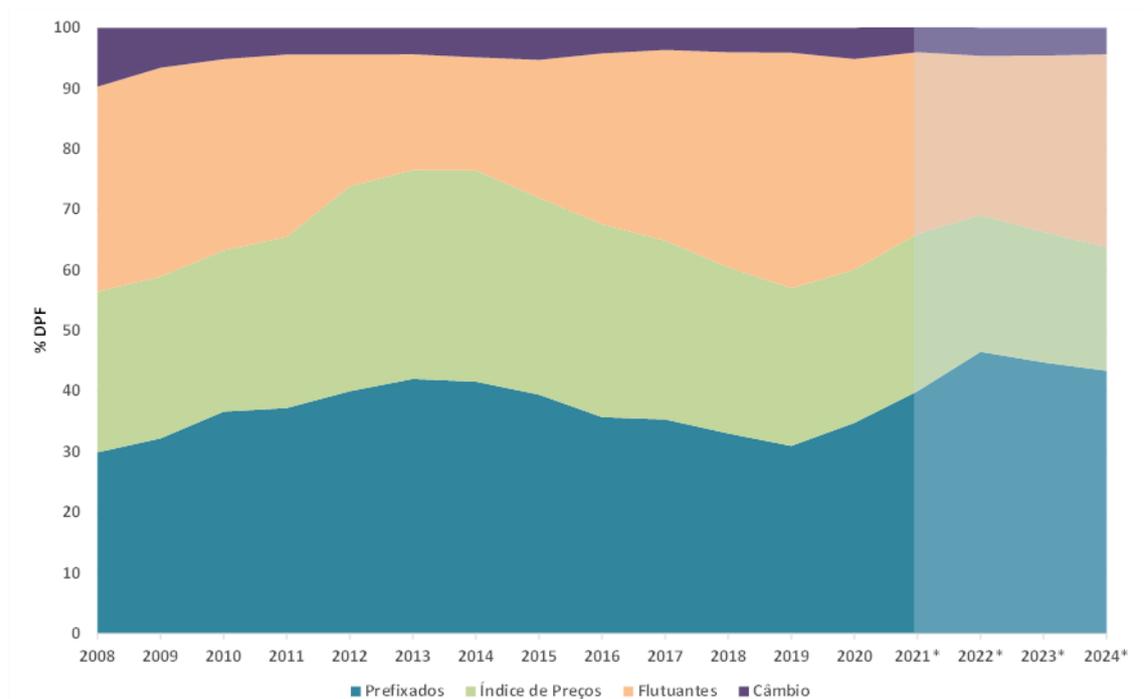
O risco de mercado captura a possibilidade de elevação no estoque nominal da dívida decorrente de alterações nas condições de mercado que afetem os custos dos títulos públicos, tais como as variações nas taxas de juros, de câmbio e de inflação. Tais variações acarretam impactos no orçamento anual, pois alteram o volume de recursos necessários ao pagamento do serviço da dívida, afetando inclusive os orçamentos dos anos posteriores. Esses riscos são especialmente relevantes, pois afetam a relação Dívida Líquida do Setor Público/Produto Interno Bruto (DLSP/PIB) e Dívida Bruta do Governo Geral/Produto Interno Bruto (DBGG/PIB).

A composição da DPF é o indicador mais imediato do risco de mercado, pois seu estoque possui títulos com diferentes características, de acordo com o tipo de remuneração a que estão condicionados. Em anos recentes, a composição da DPF vem registrando aumento da participação de títulos remunerados por taxas de juros flutuantes, o que significa maior exposição ao risco de elevação da taxa de juros.

Este crescimento na participação de flutuantes, preponderantemente LFT, está diretamente relacionado à sequência de déficits fiscais primários no orçamento, uma vez que a incerteza sobre a efetivação da consolidação fiscal torna mais difícil a emissão de títulos prefixados e remunerados por índice de preços. A reversão dessa tendência na composição da dívida e o alongamento de prazos da dívida, para reduzir o risco de refinanciamento abordado anteriormente, dependem da implementação de reformas fiscais estruturais de contenção da despesa pública, fator determinante para a melhora dos resultados fiscais e das condições econômicas.

A conjunção de um perfil de DPF majoritariamente indexado à taxa Selic com elevada parcela de dívida de curto prazo potencializa o risco decorrente de alterações nas taxas de juros do país. O registro de mínimas históricas para a taxa Selic em 2020 propiciou uma redução dos encargos de juros sobre o endividamento. Contudo, a tendência de aumento dessa taxa a partir de 2021 tem o potencial de impactar os indicadores, com efeitos efeito negativo sobre o custo da dívida durante o ciclo de elevação dos juros. Isso demonstra a necessidade premente de uma consolidação fiscal que crie condições macroeconômicas favoráveis à redução do endividamento e melhora no seu perfil de risco.

Figura 2 - Composição do estoque da DPF



* Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2021.

Fonte e elaboração: STN/ME.

Na sequência, particularmente importante para este Anexo de Riscos Fiscais é a análise de sensibilidade da dívida, que mede o possível aumento nos valores de pagamento ou no estoque da Dívida Pública no ano, decorrente de flutuações nos parâmetros macroeconômicos.

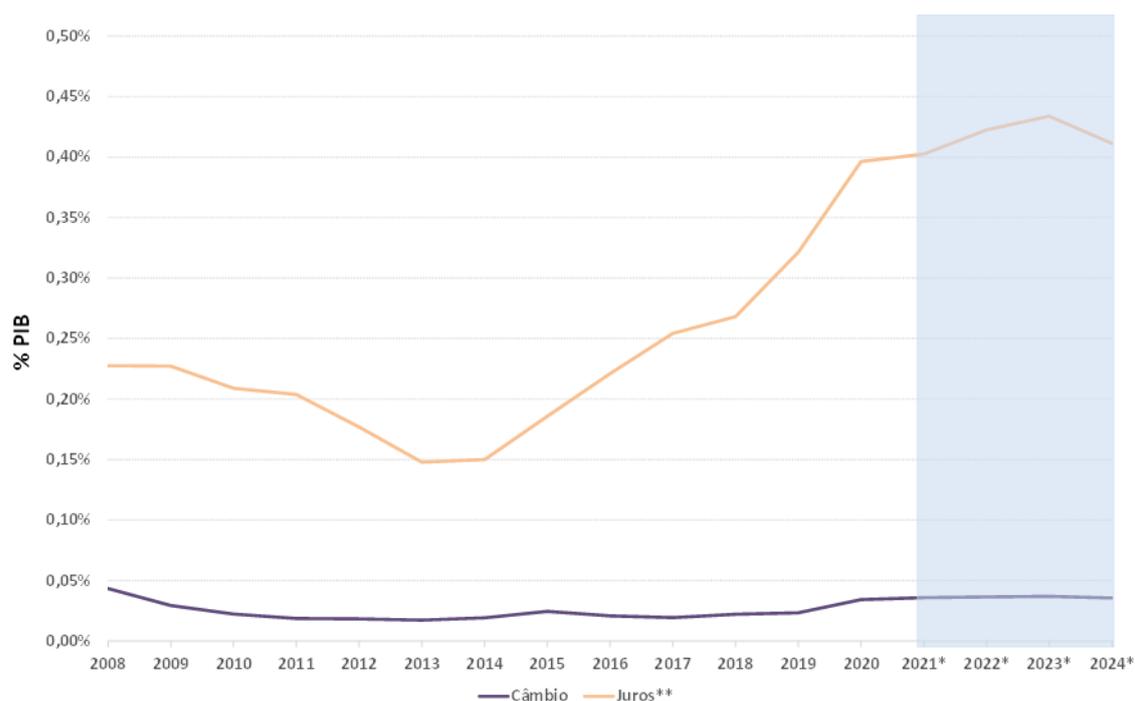
3.3.1.1 Sensibilidade da Dívida Pública aos Parâmetros Macroeconômicos

3.3.1.1.1 Riscos da Dívida Pública Federal (DPF)

Uma forma de se avaliar o risco de mercado da dívida é estimar a sensibilidade do valor de seu estoque a alterações marginais de variáveis macroeconômicas⁶. Neste caso, para uma melhor análise, toma-se como parâmetro a relação DPF/PIB. Os efeitos de um choque de 1% nas taxas de câmbio (Real/Dólar) e de juros (Selic) podem ser observados na Figura 3.

Figura 3 - Previsões de sensibilidade do estoque da DPF a choques de 1% nas variáveis macroeconômicas

⁶ Trata-se de uma análise estática, onde analisa-se o efeito isolado da variação de apenas uma variável (taxa de câmbio ou taxa de juros) sobre os indicadores desejados (DPF, Despesa Orçamentária e DLSP). Dessa forma, não são levados em conta os efeitos da alteração de uma variável sobre as outras variáveis. Também não são levados em conta os efeitos da alteração de uma variável sobre outros fatores da economia que poderiam também afetar os indicadores desejados, tais como resultado fiscal, PIB e necessidade líquida de financiamento do setor público.



* Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2021

** A nova metodologia para juros inclui títulos flutuantes e de curto prazo. Os resultados apresentados podem ser diferentes de valores de anos anteriores em razão da nova metodologia.

Fonte e elaboração: STN/ME.

Numa perspectiva histórica, destaca-se o aumento da sensibilidade da DPF a alterações nos juros de curto prazo e maior estabilidade de sua sensibilidade a alterações no câmbio. Este panorama reflete o aumento da participação na DPF de títulos com taxas de juros flutuantes e a continuidade de um cenário de desafios fiscais de curto e médio prazos.

A respeito da sensibilidade da DPF à variação da inflação, deve-se destacar a existência de um hedge natural da parcela de dívida indexada, majoritariamente indexada ao IPCA, oriundo do fato de as receitas do governo apresentarem correlação positiva com choques na taxa de inflação, o que contribui para reduzir a relevância desse fator de risco. Além disso, o PIB nominal (denominador da análise) também mudaria com a inflação. Por isso, a sensibilidade à inflação não foi apresentada aqui.

Por sua vez, o risco associado à variação da taxa de câmbio encontra-se em patamar aderente a estrutura de dívida proposta pelo portfólio de benchmark. Ademais, os efeitos transbordamentos de uma crise cambial encontram forte proteção diante do atual volume de reservas internacionais administradas pelo Banco Central do Brasil (BCB)⁷.

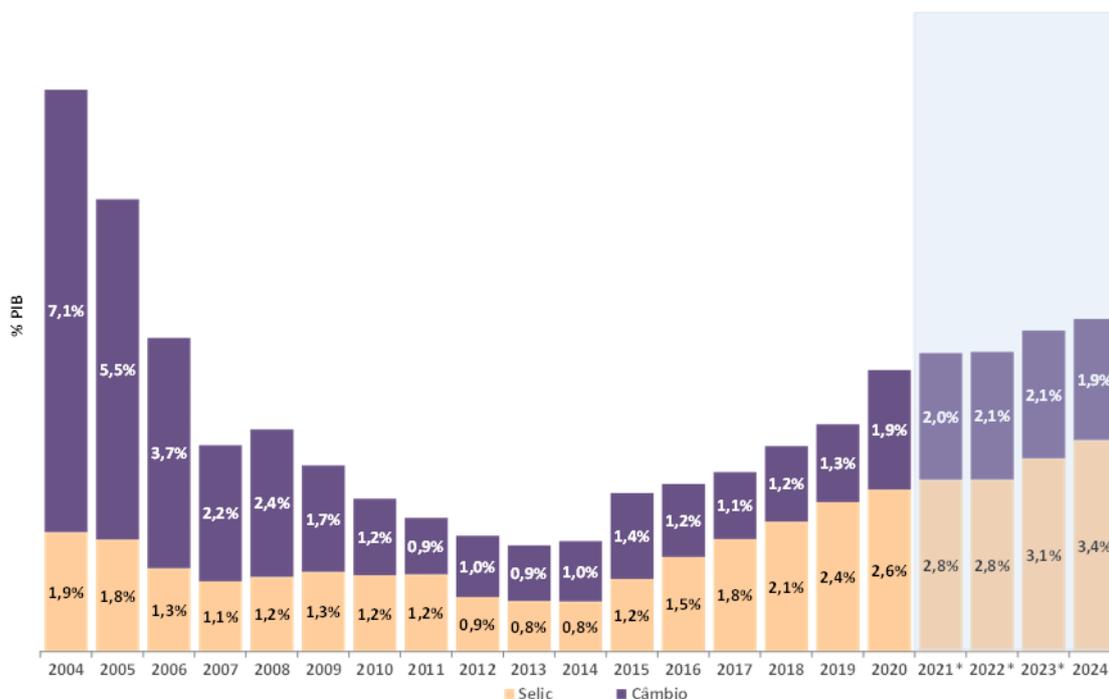
De forma complementar à análise de sensibilidade, a Figura 4 apresenta o teste de estresse do estoque da DPF a choques reais nos juros e câmbio, de forma a evidenciar potenciais impactos em situações de grandes e persistentes turbulências⁸. Considerando o estoque de dívida em final de período, o impacto de um cenário de estresse corresponderia a um incremento da dívida de

⁷ A posição das reservas em fevereiro de 2021 é da ordem de US\$ 356,1 bilhões.

⁸ O teste é composto pela simulação do impacto de um choque de três desvios-padrão sobre a média da taxa de juros Selic real e da desvalorização cambial real acumuladas em 12 meses. Este choque é aplicado sobre as parcelas do estoque da DPF remuneradas por taxas de juros flutuantes ou pela variação cambial. Por se tratar de uma avaliação do impacto de choques reais, diferentemente da análise de sensibilidade marginal, este teste não se aplica à dívida indexada à inflação.

4,8% do PIB em 2021. Embora em patamar inferior aos 9,0% do PIB em 2004, observa-se uma tendência de crescimento deste indicado desde 2013, quando esse risco foi estimado em 1,7% do PIB.

Figura 4 - Teste de estresse de juros e câmbio sobre a DPF



* Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2021.

Fonte e elaboração: STN/ME.

Após alcançar um mínimo histórico em 2013, o impacto total do estresse no câmbio e na taxa de juros reverteu-se por conta da dinâmica recente registrada e prospectada para a composição da dívida. O risco cambial segue baixo em comparação com o início da série histórica, em decorrência da manutenção de patamares inferiores a 5% da parcela da DPF atrelada a moedas estrangeiras desde 2011. Por sua vez, o risco de juros tem trajetória crescente desde 2015, reflexo da maior participação de títulos flutuantes. A inflexão desta dinâmica pressupõe a melhora dos resultados fiscais.

Ademais da análise de impactos no estoque, exercício interessante consiste na avaliação do cronograma de maturação e da sensibilidade da despesa orçamentária da dívida àquelas mesmas variáveis macroeconômicas. Tendo como referência projeções baseadas na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2021 e considerando os vencimentos de dívida previstos entre 2021 e 2024, os efeitos de um aumento (redução) de 1% nas taxas de câmbio e de juros podem ser observados na Tabela 11.

Tabela 11 - Previsões de sensibilidade da despesa orçamentária da dívida a choques de 1%

Variáveis	2021*		2022*		2023*		2024*	
	% PIB	Milhões R\$						
Câmbio	0,005	387	0,002	193	0,003	292	0,005	459
Inflação	0,026	2.048	0,029	2.487	0,029	2.607	0,033	3.155
Juros	0,053	4.222	0,052	4.460	0,039	3.518	0,051	4.916

*Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2021.

Variáveis	2021*	2022*	2023*	2024*
-----------	-------	-------	-------	-------

Fonte e elaboração: STN/ME.

A sensibilidade apresentada na Tabela 11 varia conforme o cronograma de maturação dos títulos da DPF, de forma que será maior em relação à determinada variável econômica nos anos em que houver grandes vencimentos de títulos indexados àquela mesma variável. Note-se que a sensibilidade da despesa orçamentária é bem menor que àquela correspondente ao estoque da DPF, exatamente porque considera apenas o montante da dívida que está vencendo em determinado exercício. Não obstante, é uma sensibilidade relevante porque mede o impacto de curto prazo na gestão da despesa orçamentária para o pagamento da dívida. Especificamente em relação aos riscos de taxa de juros à despesa orçamentária, note que devido à elevada torre de vencimentos de LFT prevista para 2022, a sensibilidade quanto à elevação/redução de 1% da taxa de juros elevaria/reduziria a despesa esperada com estes títulos em R\$ 4,5 bilhões.

3.3.1.1.2 Riscos da DLSP e da DBGG

A DBGG tem se tornado a principal referência para a elaboração de políticas econômicas e para sinalizar a solvência do Estado brasileiro. Este indicador abrange a DPF, as dívidas dos governos estaduais e municipais com o setor privado e as operações compromissadas do BCB.

A DPF e a DBGG são métricas que só incluem passivos e, portanto, não medem a acumulação de ativos pelo governo. Assim, é útil avançar para o conceito de endividamento líquido, que traz um balanço entre débitos e créditos do governo frente aos agentes privados. Essa característica está presente na DLSP. Para além do Governo Geral, o Setor Público abrange ainda as empresas estatais não financeiras e o BCB.

Inicialmente, foi gerado um cenário base para a projeção da DLSP/PIB e DBGG/PIB para o período de 2021 a 2024. Sobre este cenário foram feitas análises de risco de taxa de juros, da taxa de crescimento do PIB e de variações no resultado primário. A Tabela 12 mostra uma análise de estática comparativa⁹ nas projeções, sempre em relação ao cenário base, para mostrar o aumento na dívida/PIB decorrente de uma variação persistente de 1 ponto percentual na taxa SELIC para cima, uma variação persistente da taxa de crescimento PIB de 1 ponto percentual para baixo, e de um déficit primário persistentemente pior em 1% do PIB. Os impactos são computados isoladamente para cada um desses choques e, posteriormente, assumindo-se um choque combinado nessas variáveis.

Tabela 12 - Sensibilidade da dívida à taxa de juros, ao crescimento real do PIB e ao resultado primário

Choques simulados	DLSP				DBGG			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
PIB – 1 p.p.	0,6%	1,3%	2,1%	2,9%	0,9%	1,8%	2,7%	3,7%

⁹ Esta análise tem a fragilidade de não capturar os efeitos e correlações de mudanças em uma variável sobre a outra. Por exemplo, a análise pode subestimar os efeitos do aumento do PIB real por não alterar o resultado fiscal em função deste novo PIB, o mesmo raciocínio vale para a redução do PIB real, que não se reflete em um cenário de fiscal mais deteriorado. Entretanto, a análise é importante por mostrar o quão sensível as projeções de dívida são às alterações isoladas em cada uma das variáveis.

Primário/PIB – 1 p. p.	1,0%	2,1%	3,1%	4,1%	1,0%	2,1%	3,1%	4,1%
SELIC + 1 p.p	0,2%	0,7%	1,3%	2,0%	0,2%	0,7%	1,2%	1,9%
Choques combinados	1,9%	4,2%	6,7%	9,3%	2,1%	4,6%	7,2%	10,0%

Diferença em relação ao Cenário Base.

Fonte e elaboração: STN/ME.

O impacto da variação do PIB é unicamente via denominador neste exercício, uma vez que não se considera correlações entre as distintas variáveis macroeconômicas. O efeito de um primário menor é via numerador, sem diferença em relação aos indicadores de DLSP e DBGG. A sensibilidade da Selic é captada tanto pela parcela de LFT na composição da DPF quanto pelo volume de operações compromissadas do BCB e pelas parcelas indexadas à Selic dos demais passivos e ativos das diferentes esferas de governo. Ressalte-se que a combinação de choques não consiste na soma dos choques individualizados, mas considera a dinâmica de choques simultâneos.

3.3.2 Risco de Refinanciamento

Em 2020, o aumento da necessidade de financiamento do Governo Federal ocasionado pela ampliação dos gastos públicos no combate aos efeitos da pandemia de COVID-19 foi significativo. As despesas primárias financiadas com recursos da dívida, de uma projeção de R\$ 376,3 bilhões em 2020, ampliaram-se para R\$ 623,8 bilhões, sendo parte deste aumento financiado pelos recursos disponíveis em caixa (colchão da dívida). Outra parte foi financiada por novas emissões de títulos, o que resultou na revisão dos limites de referência dos indicadores do PAF em 2020

O aumento da percepção do risco e da preferência por liquidez em função da instabilidade do cenário econômico-fiscal fizeram com que os títulos prefixados de curta duração, com vencimento de 6 e 12 meses, fossem os principais instrumentos de captação do Tesouro Nacional. Para 2021, a referência para a composição da DPF contempla a continuidade de uma participação relevante dos títulos prefixados de prazo mais curto na oferta de títulos públicos. Os indicadores do PAF 2021 também apontam para uma redução da participação das LFTs, em razão do elevado volume de vencimentos desse título em 2021, em comparação com anos anteriores.

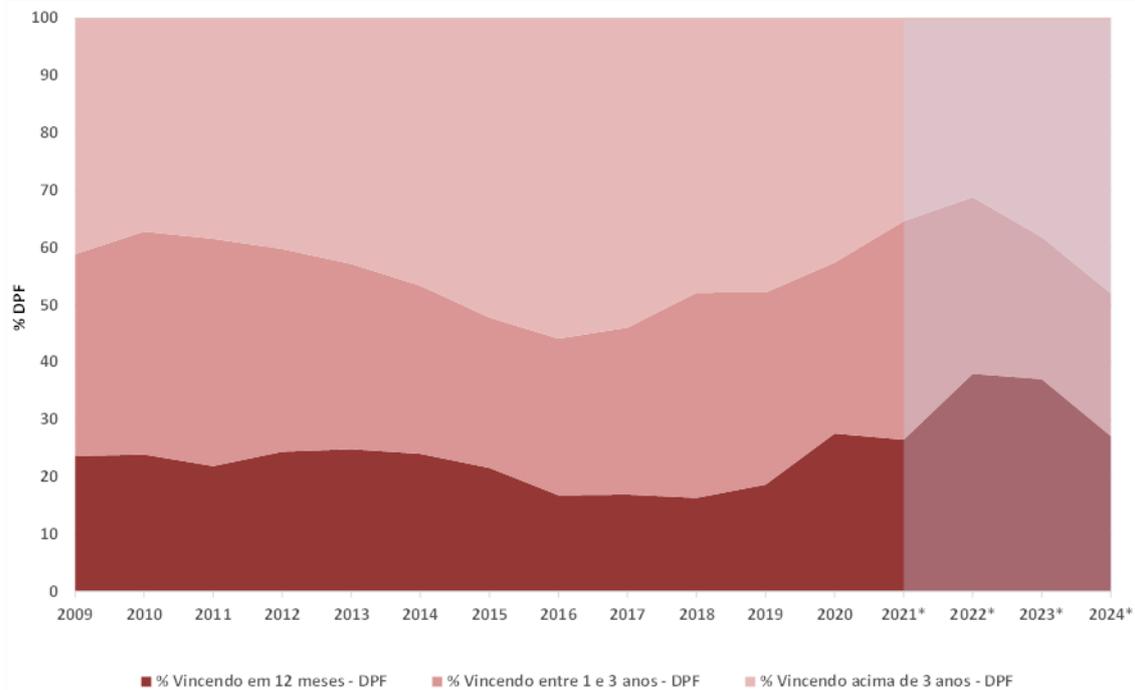
O risco de refinanciamento é consequência do perfil de maturação da dívida e representa a possibilidade de o Tesouro Nacional ter de suportar elevados custos para se financiar no curto prazo ou, no limite, não conseguir captar recursos suficientes para honrar seus vencimentos. A redução do percentual vincendo em 12 meses é uma condição importante para a diminuição desse risco, pois essa métrica indica a proporção do estoque da dívida que deverá ser honrada no curto prazo.

Em 2021 o percentual vincendo em 12 meses continuará em patamar elevado, em decorrência sobretudo do elevado volume de emissões de títulos prefixados de curto prazo ocorridas em 2020. O refinanciamento desses títulos curtos em 2021 tende a ser feito por meio de novos títulos com características similares, o que significa que a elevada concentração de dívida no curto prazo tende a prosseguir por um período superior a 2021. Assim, a redução do percentual vincendo em 12 meses tende a ocorrer gradualmente ao longo dos próximos anos, conforme as condições de mercado permitam o alongamento dos prazos das emissões.

A Figura 5 apresenta a evolução da estrutura de vencimentos da DPF. Conforme expectativas do PAF 2021, no ano 2021 espera-se que o percentual vincendo em 12 meses situe-se entre 24% e 29% da DPF, mantendo-se em patamares superiores a 20% da dívida ao longo de todo o período coberto neste Anexo de Riscos. Em virtude da elevada necessidade de financiamento do

governo federal, incluindo o déficit público, em uma conjuntura macroeconômica ainda marcada por incertezas, tem sido inevitável o atendimento daquela necessidade por meio de maior colocação de títulos públicos de menores prazos.

Figura 5 - Perfil de Vencimentos do Estoque da DPF

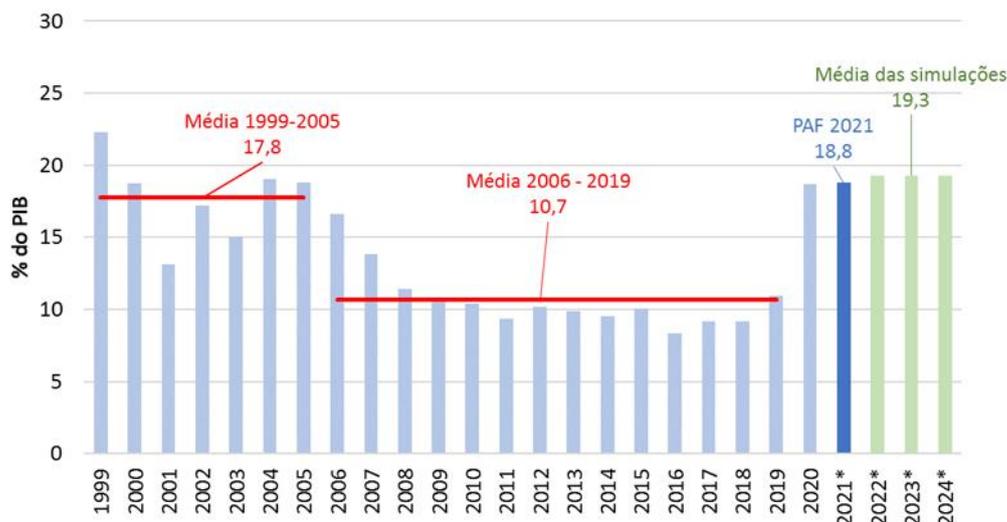


* Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2021.

Fonte e elaboração: STN/ME.

Por outra métrica, o risco de refinanciamento pode ser avaliado considerando-se a parcela da DPF que vence em até 12 meses como proporção do PIB. Essa relação atingiu 18,7% do PIB ao final de 2020, patamar significativamente acima da média histórica registrada entre 2006 e 2019, de 10,7% do PIB. A tendência é que essa proporção aumente ainda mais segundo estimativas para o PAF 2021 e anos seguintes, caso as condições vigentes não permitam um alongamento mais acelerado dos prazos dos títulos públicos emitidos.

Figura 6 - Dívida Pública Federal Vincenda em 12 Meses



* 2021: Projeção com base no ponto médio do PAF 2021; 2022-2024: Simulações STN..

Fonte e elaboração: STN/ME.

Em consequência, o prazo médio também se reduziu de 4,0 para 3,6 anos com o aumento da emissão de títulos prefixados de curto prazo em 2020. Para 2021, o PAF traz expectativa de redução adicional nessa estatística, que deve ficar entre 3,2 anos e 3,6 anos ao final do exercício. O encurtamento da dívida se intensifica diante de uma redução estrutural, nos últimos anos, sobretudo após a perda do grau de investimento pelo país, na demanda pelos títulos mais longos, como a NTN-F, cujo principal demandante são investidores não-residentes, e a NTN-B com prazos acima de 10 anos, cujos principais demandantes são fundos de pensão.

Para a mitigação do risco de refinanciamento busca-se a manutenção da reserva de liquidez para pagamento da dívida, que mitiga riscos no curto prazo. Trata-se de disponibilidade financeira na Conta Única, dedicada à finalidade de honrar os compromissos da DPF. Esse colchão de liquidez permite ao Tesouro Nacional se antecipar a períodos de maior concentração dos vencimentos, reduz o risco de refinanciamento da DPF e permite o pagamento de eventuais passivos contingentes. Essa reserva assegura flexibilidade à gestão da dívida para atuar em caso de condições adversas e de volatilidade excessiva no mercado de títulos públicos.

A margem de cobertura da reserva de liquidez para pagamento de vencimentos em 2022, particularmente, dependerá da extensão dos impactos das medidas fiscais em resposta à pandemia e ao estado de calamidade em curso sobre as necessidades de financiamento do Tesouro Nacional, bem como das condições de mercado para a emissão de títulos da dívida mobiliária em 2021.

3.4 ESTRESSE DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS E SIMULAÇÕES

A avaliação de estresse de parâmetros macroeconômicos consiste em uma série de simulações nas quais os parâmetros analisados – tais como PIB, inflação, juros etc. – são sujeitos a choques e, assim, assumem diversos valores, de acordo com uma distribuição probabilística construída a partir de seus comportamentos históricos, o que, por sua vez, resulta em um resultado fiscal alternativo para cada choque empregado.

O cálculo dos cenários de estresse dos parâmetros macroeconômicos utiliza o método de simulação de Monte Carlo, construída a partir de uma distribuição normal multivariada, na qual o

vetor de médias dos parâmetros são os valores projetados na Grade de Parâmetros fornecida pela SPE/ME¹⁰ e a matriz de variância-covariância é estimada por meio do histórico de dados dos parâmetros macroeconômicos¹¹. É importante ressaltar que este método permite a construção de cenários economicamente consistentes, ou seja, as relações diretas e inversas entre as variáveis são adequadamente refletidas nos resultados quando se considera o conjunto probabilístico. Por exemplo, nota-se que cenários em que há maior taxa de juros estão, em geral, associados a menores níveis de crescimento.

Foram realizados quinhentos choques com base na metodologia apresentada, os quais geraram quinhentas trajetórias distintas para as variáveis macroeconômicas. Essas trajetórias, por sua vez, são apresentadas na forma de um gráfico de leque (*fan chart*), em que os cenários alternativos são dispersos em torno do cenário base. As probabilidades de realização são menores quanto mais afastado se está do centro da projeção. A partir disso, considerando-se as variáveis relevantes para cada item, foram estimadas as trajetórias de receitas, despesas, resultado primário e dívida pública.

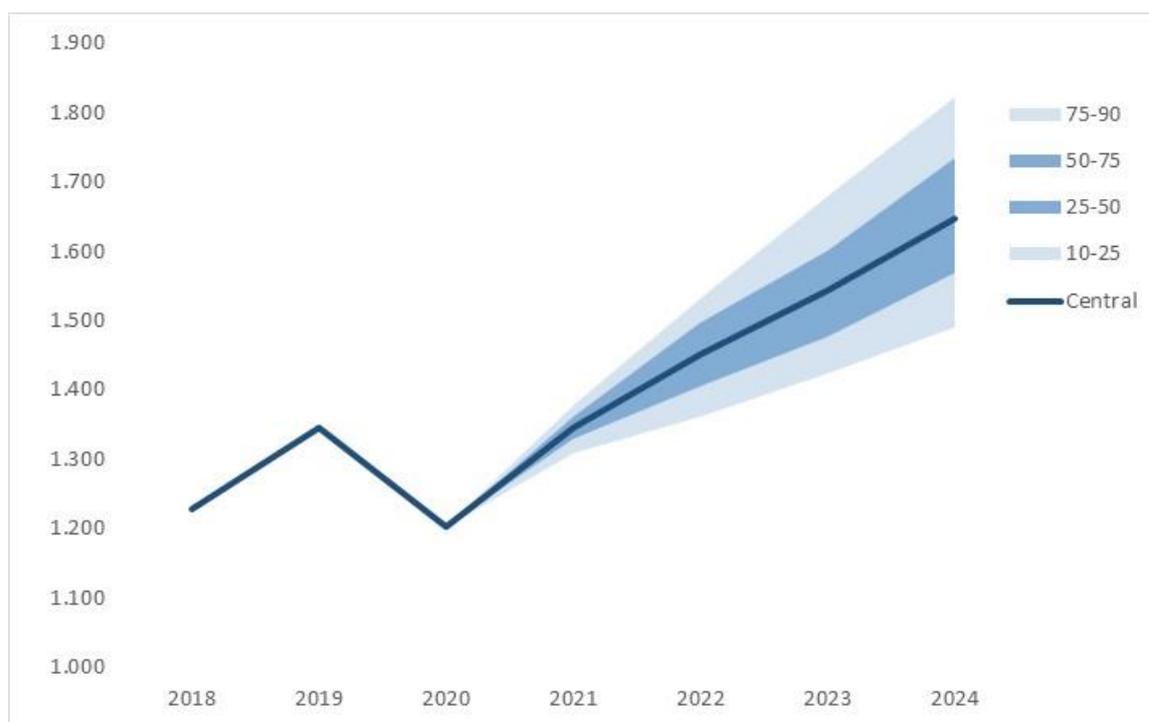
3.4.1 Receitas

Os cenários macroeconômicos gerados foram aplicados às Receitas Administradas pela RFB, às Receitas Previdenciárias, e às receitas de Contribuição do Salário Educação e Exploração de Recursos Naturais (conforme Tabela 4), que corresponderam a quase 95% da arrecadação em 2020. As premissas utilizadas para realização deste exercício seguem as mesmas detalhadas no Anexo de Metas Fiscais, ou seja, não são consideradas reformas fiscais nem receitas extraordinárias.

Figura 7 - Espectro de cenários alternativos para Receitas Líquidas (R\$ bilhões)

¹⁰ É importante destacar que esta é a mesma grade de parâmetros utilizada para elaboração do cenário base constante no Anexo de Metas Fiscais da PLDO, de forma que o cenário central de receitas e despesas deste exercício é o mesmo que compõe o anexo de metas.

¹¹ A metodologia utilizada nesta análise está descrita em maiores detalhes na Nota Técnica SEI nº 1/2017/GEMAF/COPEF/SUPEF/STN-MF, de 29 de dezembro de 2017.



Fonte e Elaboração: STN/ME.

As simulações realizadas mostram que a receita líquida pode variar significativamente ao longo do tempo, refletindo a alta variância relacionada às variáveis macroeconômicas e seu impacto nas receitas. Com efeito, a arrecadação é o componente mais sujeito às mudanças no ciclo econômico e/ou de preços no âmbito do orçamento. Como se pode observar, nos períodos mais distantes do ponto inicial as nuvens de probabilidades se expandem, refletindo a incerteza crescente.

Para o ano de 2022, as estimativas constantes no Anexo de Metas Fiscais apontam uma receita líquida no montante de R\$ 1.451 bilhões. Tal valor pode variar em cerca R\$ 46 bilhões negativos ou positivos dentro da zona intermediária 25-75, ou ainda variar cerca de R\$ 86 bilhões negativos ou positivos no extremo inferior (percentil 10) ou superior (percentil 90), atingindo, respectivamente, R\$ 1.365 bilhões até R\$ 1.537 bilhões. Para os anos de 2023 e 2024, análise similar mostra uma possível variação de até R\$ 126 bilhões e R\$ 165 bilhões, respectivamente, em relação a projeção central, para os extremos superior e inferior.

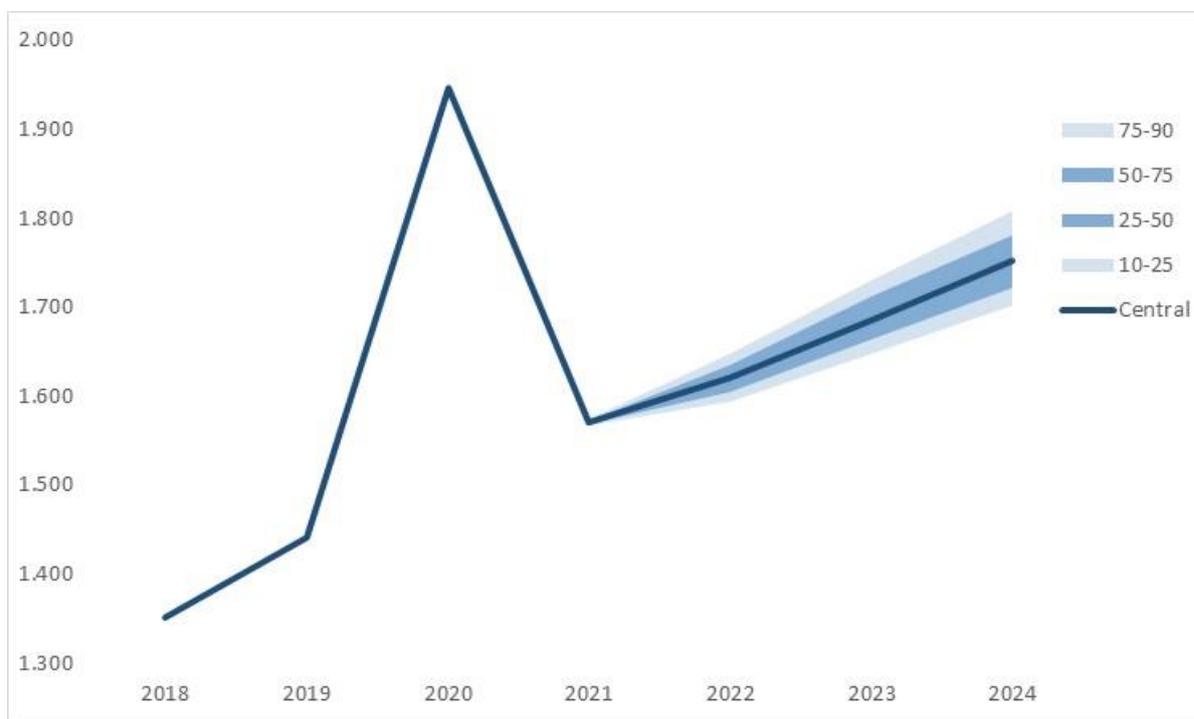
3.4.2 Despesas

As trajetórias de despesas foram construídas aplicando-se os diferentes cenários macroeconômicos às regras de despesas, especialmente as despesas com Benefícios Previdenciários, Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV), Seguro-Desemprego e Abono Salarial. Para este exercício específico, não foram considerados os impactos em Pessoal e Encargos, uma vez que esta variável está sob o controle do governo¹². Por sua vez, as despesas com controle de fluxo do Poder Executivo variam de acordo com a inflação. As premissas utilizadas para realização deste exercício seguem as

¹² Embora haja algum nível de indexação ao INPC de benefícios da seguridade social aos servidores públicos que migraram para a inatividade sem direito à paridade, esse montante é pouco significativo no contexto das despesas de pessoal e encargos sociais.

mesmas detalhadas no Anexo de Metas Fiscais, ou seja, parte-se da legislação vigente, o que implica a correção do salário-mínimo para manter seu poder de compra e ausência de reajuste para pessoal.

Figura 8 - Espectro de cenários alternativos para Despesas Totais (R\$ bilhões)



Fonte e Elaboração: STN/ME.

É importante ressaltar que o alto volume de despesas em 2020, decorrente das medidas de combate à pandemia de Covid-19, provoca uma distorção na visualização dos efeitos dos choques macroeconômicos. De qualquer modo, os resultados exibidos acima mostram que a variação nas despesas é relativamente menor em relação às receitas ao longo do período, o que graficamente se traduz em um leque de menor amplitude. Em linhas gerais, esse efeito ocorre porque a quantidade de beneficiários de previdência ou assistência social está associada a fatores demográficos, que pouco variam no curto prazo, e porque o valor desses benefícios é afetado por apenas duas variáveis: salário-mínimo e INPC.

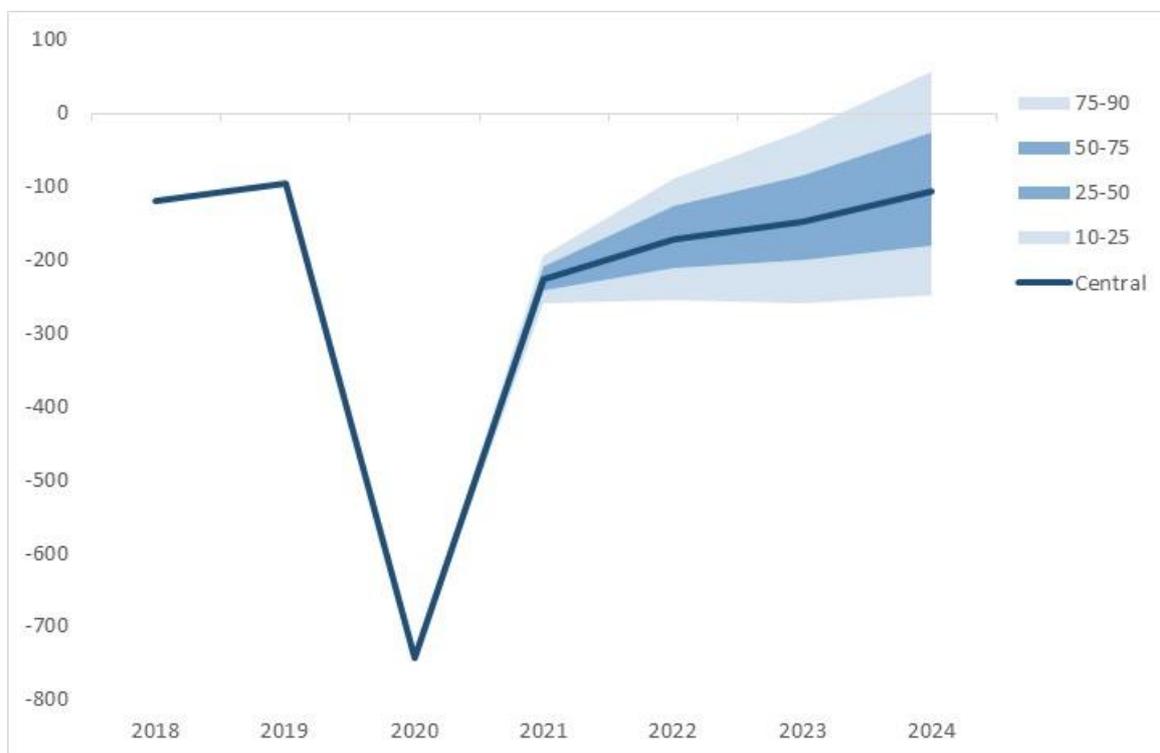
Assim, espera-se que em casos extremos, cuja probabilidade associada é pequena, haja uma variação nas despesas, para mais ou para menos, em torno de R\$ 26 bilhões em 2022, de R\$ 42 bilhões em 2023 e cerca de R\$ 53 bilhões em 2024. Esses valores não incluem eventuais cortes ou aumentos de despesas discricionárias, que podem ampliar ou reduzir os valores apresentados, mas que, por estarem sob o controle do governo, não são considerados nesta análise.

É importante ressaltar que, neste exercício, não foi imposto qualquer limite ao gasto total, como aquele disciplinado pelo Novo Regime Fiscal (art. 106 a 114 do ADCT). Como a linha central corresponde ao valor da despesa total compatível com o teto de gasto, valores acima dessa linha apontam possíveis descumprimentos da limitação imposta pelo teto de gastos. Vale lembrar que a regra do teto de gastos prevê que, em caso de descumprimento, sejam aplicadas automaticamente vedações à criação de despesas obrigatórias e concessão de reajuste de remuneração de servidores públicos, dentre outras medidas elencadas no art. 109 do ADCT.

3.4.3 Resultado Primário

O resultado primário decorre da combinação das curvas de receita e despesa geradas em cada cenário econômico distinto. Note-se que parâmetros macroeconômicos que geram receitas maiores podem gerar também despesas maiores e, portanto, o ordenamento dos cenários de resultado primário difere daqueles de receitas e despesas considerados separadamente.

Figura 9 - Espectro de cenários alternativos para Resultado Primário (R\$ bilhões)



Fonte e Elaboração: STN/ME.

As trajetórias de resultado primário apresentadas mostram que, no ano de 2022, os cenários extremos superior e inferior, cuja probabilidade é muito baixa, se encontram em torno de R\$ 82 bilhões acima ou abaixo da meta estabelecida para o Governo Central (R\$ -170,5 bilhões). Já para os anos de 2023 e 2024, os resultados relacionados aos mesmos cenários mostram uma melhora ou piora de cerca de R\$ 118 bilhões e 152 bilhões, havendo apenas uma baixa probabilidade de atingimento de um superávit fiscal em 2024, na parte superior da distribuição apresentada acima.

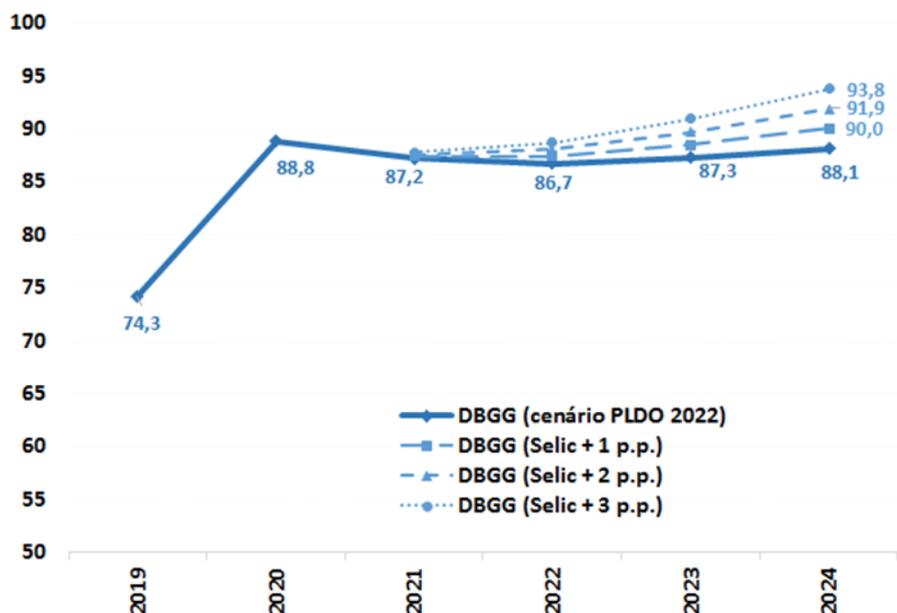
Em geral, espera-se que cenários macroeconômicos com maior crescimento da atividade econômica e da massa salarial estejam entre aqueles que possibilitam o atingimento de superávits ao final do período. Isso reforça a importância tanto da realização de reformas estruturais, que permitam a consolidação fiscal no médio prazo, quanto das microeconômicas, que aumentam a produtividade total da economia.

3.4.4 Dívida Pública

Na sequência são apresentados alguns testes de estresse, de forma a avaliar os efeitos potenciais sobre os indicadores de endividamento bruto e líquido. A atual composição da dívida acarreta maior sensibilidade do estoque de títulos públicos a alterações nas taxas de juros no curto

prazo, como visto na seção anterior. O exercício na Figura 10 mostra o impacto na DBGG de estresses de 100, 200 e 300 pontos base sobre a taxa Selic subjacente ao cenário PLDO 2022 a partir de agosto de 2021. O impacto ao final de 2024 seria de uma dívida bruta superior ao cenário PLDO 2022 entre 1,9% e 5,7% do PIB.

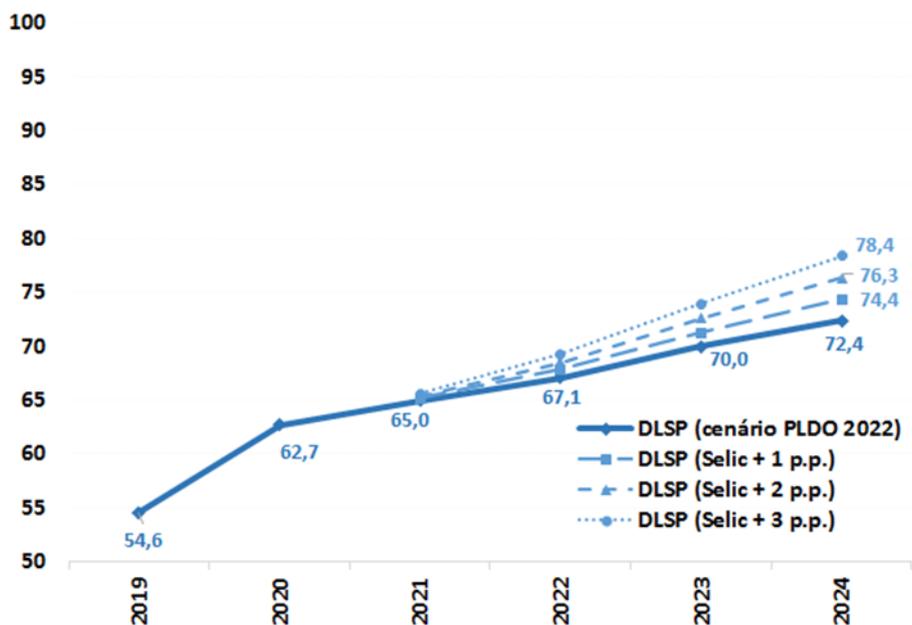
Figura 10 - Teste de estresse Selic – DBGG (% PIB)



Fonte: Realizado, BCB. Projeções, STN. Elaboração: STN/ME.

A Figura 11 traz o resultado deste exercício para a DLSP, que ao final de 2024 apresentaria um endividamento líquido superior ao cenário PLDO 2022 entre 2,0% e 6,0% do PIB em decorrência de eventual estresse na taxa Selic.

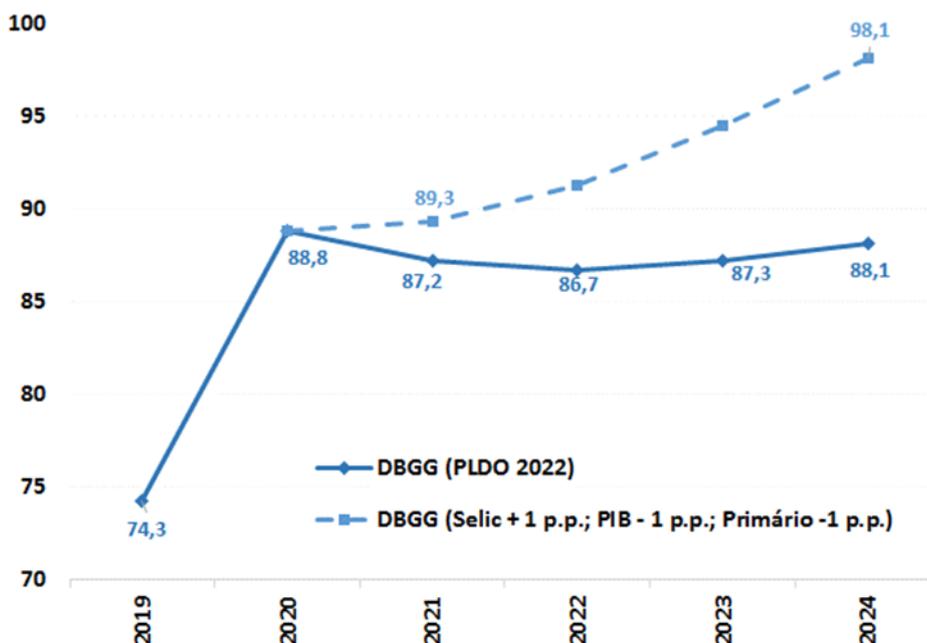
Figura 11 - Teste de estresse Selic – DLSP (% PIB)



Fonte: Realizado, BCB. Projeções, STN/ME. Elaboração: STN/ME.

Na Figura 12 combinamos um estresse de 100 pontos base na taxa Selic com choques negativos de 1 ponto percentual ao ano no crescimento real do PIB e 1 ponto percentual do PIB no primário em todo horizonte de projeção. Tal ambiente adverso resultaria em uma trajetória de endividamento bruto ainda mais desafiadora, em que a DBGG alcançaria cerca de 98% ao final de 2024.

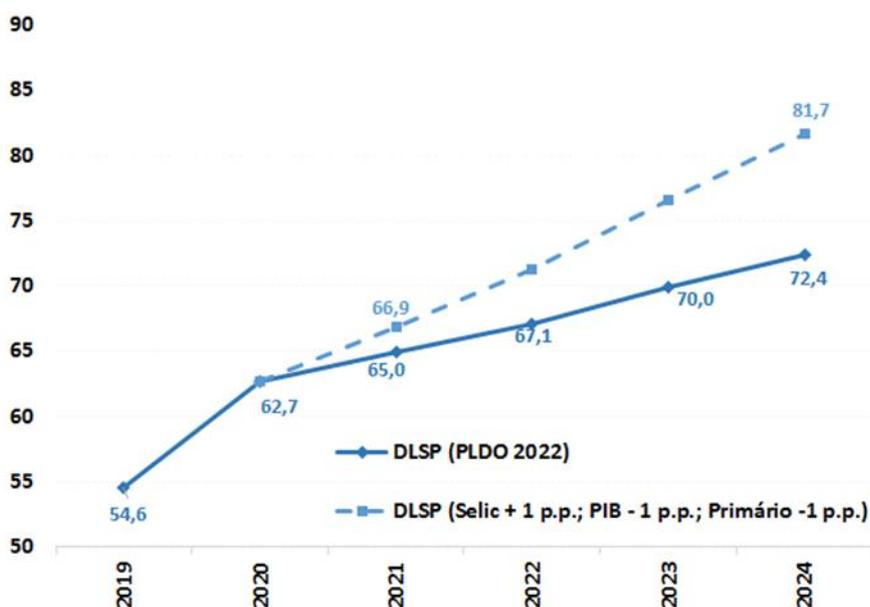
Figura 12 - Teste de estresse combinado – DBGG (% PIB)



Fonte: Realizado, BCB. Projeções, STN/ME. Elaboração: STN/ME.

Por sua vez, o impacto combinado sobre o endividamento líquido poderia representar, ao final de 2024, até cerca de 9% do PIB, com a DLSP alcançando 81,7% do PIB.

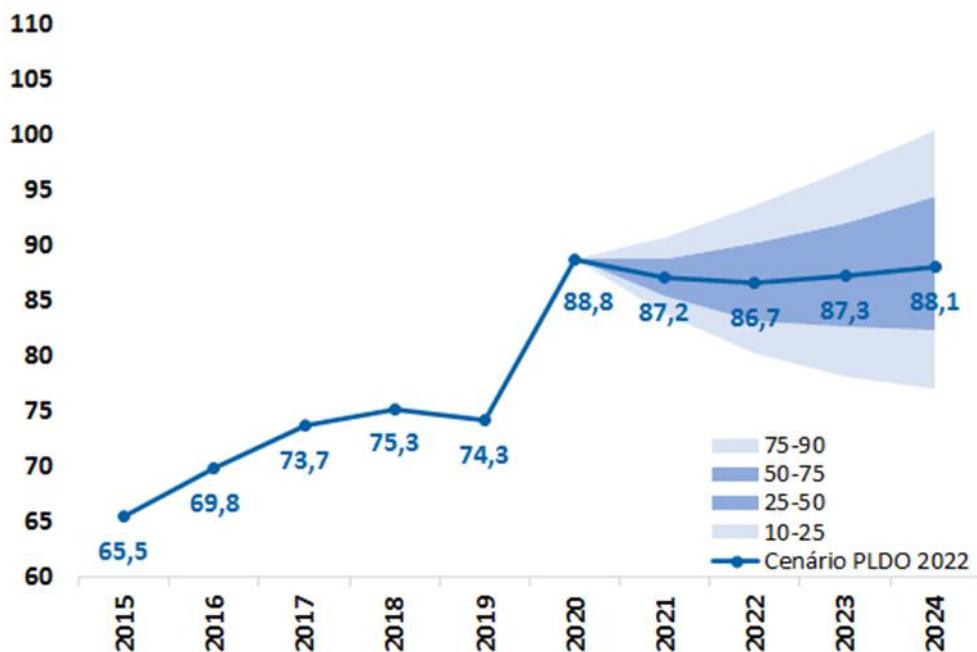
Figura 13 - Teste de estresse combinado – DLSP (% PIB)



Fonte: Realizado, BCB. Projeções, STN/ME. Elaboração: STN/ME.

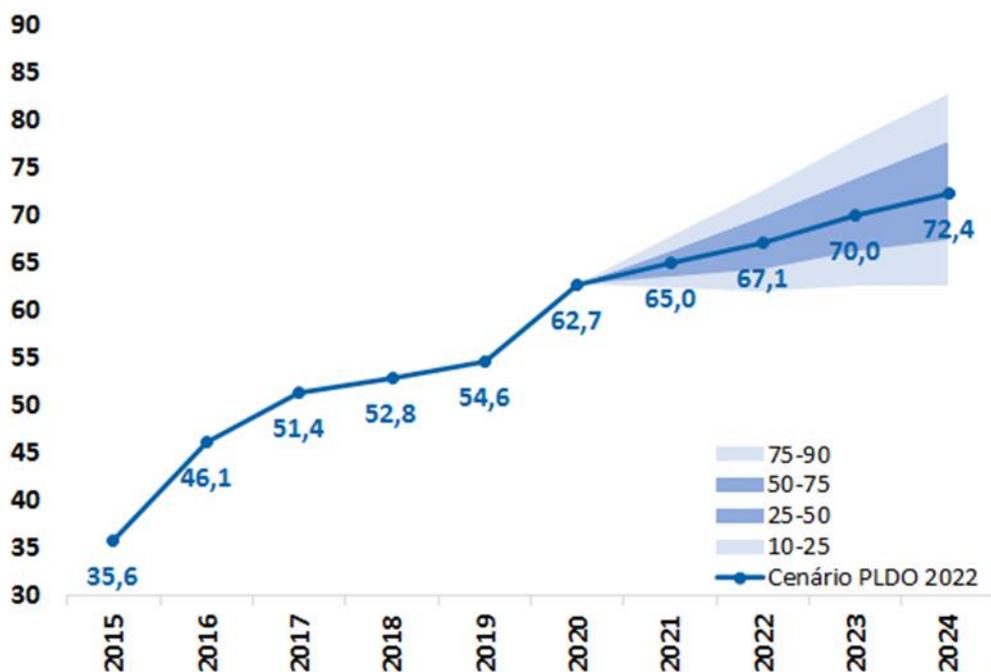
Na Figura 14 e na Figura 15 são mostrados os resultados estocásticos das simulações de DLSP e DBGG. As linhas sólidas representam o cenário PLDO 2022 (Tabela 3 do Anexo de Metas Fiscais) e são muito próximas àquelas das medianas das distribuições. Estas figuras são conhecidas como *fan charts* e mostram o intervalo de confiança para as possíveis trajetórias da DBGG/PIB e DLSP/PIB diante de choques estocásticos no PIB e no resultado fiscal primário ao longo do tempo, mantendo-se constantes as demais variáveis, inclusive juros.

Figura 14 - Cenários estocásticos para DBGG/PIB



Fonte: Realizado, BCB. Projeções, STN/ME. Elaboração: STN/ME.

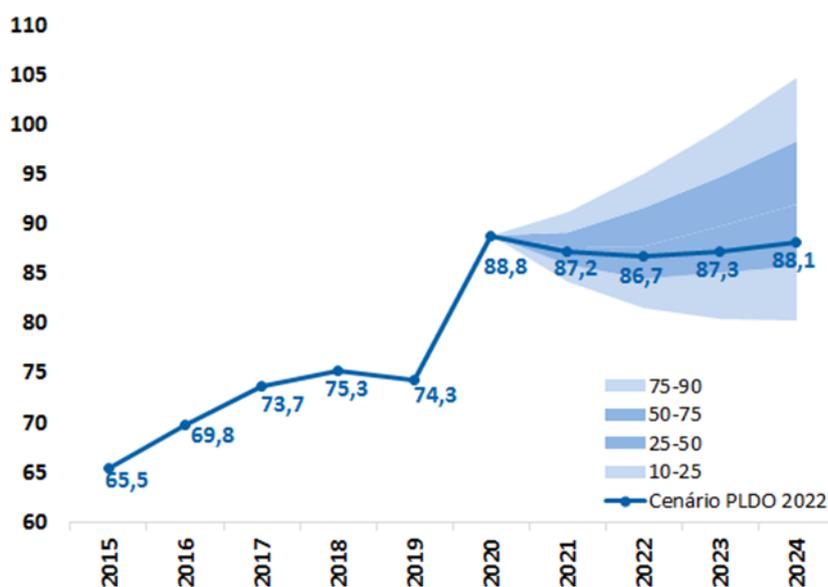
Figura 15 - Cenários estocásticos para DLSP/PIB



Fonte: Realizado, BCB. Projeções, STN/ME. Elaboração: STN/ME.

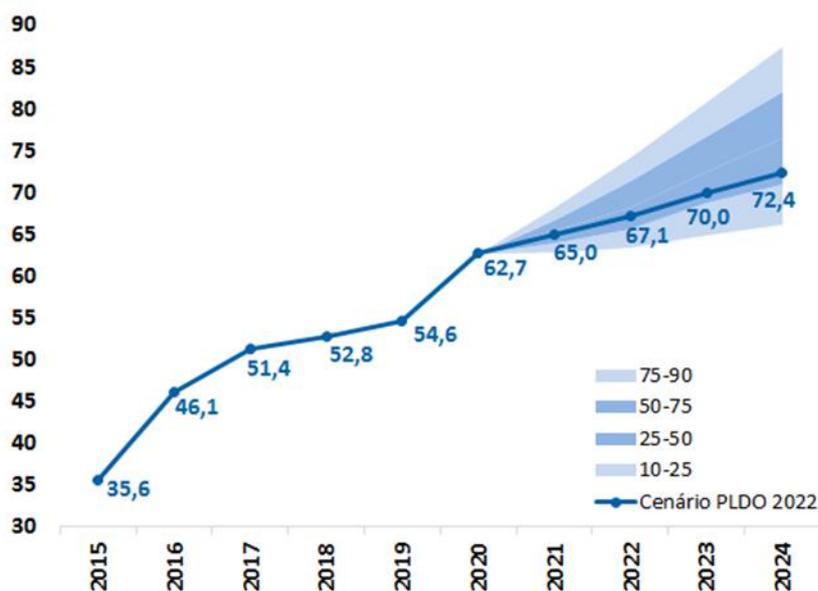
De forma complementar, são apresentados na Figura 16 e na Figura 17 *fan charts* da DBGG e DLSP assimétricos, em decorrência de uma taxa de Selic estressada em 200 pontos base a partir de agosto de 2021. Trata-se de um exercício de avaliação de *downside risk*. Em um contexto de taxa Selic estressada, torna-se maior o risco de a DBGG e a DLSP superarem as projeções do cenário PLDO 2022 ao final de 2024 na presença de choques desfavoráveis à atividade e na ausência de consolidação fiscal.

Figura 16 - Cenários estocásticos assimétricos – DBGG (% PIB)



Fonte: Realizado, BCB. Projeções, STN/ME. Elaboração: STN/ME.

Figura 17 - Cenários estocásticos assimétricos – DLSP (% PIB)



Fonte: Realizado, BCB. Projeções, STN/ME. Elaboração: STN/ME.

Em síntese, a exposição a riscos da dívida pública se torna mais crítica a partir dos acontecimentos de 2020 e os desdobramentos ainda incertos ao longo de 2021, decorrentes dos impactos da pandemia do novo coronavírus. Torna-se ainda mais urgente a aprovação de reformas estruturantes, que contribuam para a redução do endividamento no médio prazo, condição fundamental o crescimento econômico sustentável.

3.4.4.1 Riscos Legais

Para fins desta seção, consideramos como riscos legais para a gestão da Dívida Pública Federal aqueles decorrentes de eventual descumprimento de algum limite ou condição para a realização de operações de crédito, estabelecido pelo atual arcabouço legal. Nesse caso, ficaria vedada a realização de operações de crédito pelo governo, podendo impedir, em algumas situações, até mesmo as emissões de títulos no âmbito da dívida pública mobiliária federal.

Portanto, em um cenário de descumprimento de algum desses limites e condições, não seria possível a utilização de recursos de emissão de títulos para o pagamento de nenhuma despesa orçamentária, exceto a amortização do principal da dívida mobiliária. Essa restrição, principalmente em um cenário de déficit primário, implica possibilidade de interrupção de serviços públicos, impactando não só as despesas discricionárias, como possivelmente as obrigatórias. Também limitaria a execução no âmbito de programas públicos voltados à educação, benefícios sociais, agricultura, entre outros. No Projeto de Lei Orçamentária de 2021, por exemplo, estavam previstas nas dotações iniciais a execução de R\$ 468,2 bilhões de despesas correntes primárias com recursos de emissão de dívida.

Vale destacar também que os juros reais da dívida, ou seja, as despesas financeiras com vencimentos da dívida que superem os valores do principal corrigido pela inflação, também não poderiam ser pagos com recursos de emissão de títulos em caso de descumprimento de algum limite ou condição legal para a realização de operações de crédito. Neste cenário, o Tesouro Nacional não poderia contar com emissões de títulos para fazer frente a esses vencimentos.

Este risco, contudo, foi mitigado em 2021 por meio de alterações introduzidas na Lei Complementar n. 101 de 2000 (LRF), por meio da Lei Complementar n. 178 de 2021. Em particular, a mudança no disposto no inciso III do §3º do artigo 23 da LRF simplificou a verificação do limite de despesas de pessoal como condição para a realização de operações de crédito da União.

A partir de 2022, entrará em vigência a modificação introduzida no §2º do art. 51 também da LRF, representando simplificação e redução adicional dos riscos para a gestão da Dívida Pública Federal decorrente da verificação de limites e condições para a realização de operações de crédito da União. Nesse caso, a não verificação das condições atreladas ao §2º supracitado impediriam hoje que o Tesouro Nacional realizasse emissões de títulos, exceto aquelas destinadas ao refinanciamento do principal. Com o novo dispositivo, vigente a partir de 2022, em caso de algum descumprimento haverá excepcionalização para todo o pagamento da dívida mobiliária, incluindo seus encargos. Além disso, a verificação recairá sobre obrigações do Poder ou órgão que deseja realizar a operação de crédito, em vez de se verificar todo o Ente, como se faz atualmente.

Na Tabela 13, destacamos os limites e condições, com a indicação do respectivo dispositivo legal, que devem ser verificados para a realização de operações de crédito.

Tabela 13 - Limites e Condições para a realização de operações de crédito

Limites e Condições	Norma
Publicação do RREO até 30 dias após encerramento do bimestre	At. 165, § 3o da CF e Art. 52, caput e § 2 da LRF
Regra de Ouro	Art. 167, inciso III da CF; Art. 32 da LRF; Art. 6º da RSF 48
Autorização, no texto da lei orçamentária, para contratação de operação de crédito	Art. 32, inciso I da LRF
Limite de Operações de Crédito	Art. 32, § 1º, inciso III da LRF; Art. 7º, inciso I da RSF 48
Limite de despesas de pessoal da União	Arts. 20,22 e 23 da LRF
Ausência de operações nulas e/ou vedadas.	Arts. 33, 35 e 37 da LRF
Consolidação pelo Poder Executivo das Contas Anuais	Art. 51, § 2º da LRF
Publicação do RGF até 30 dias após encerramento do quadrimestre	Art. 54, caput e Art. 55, §§ 2º e 3º da LRF
Transparência da Gestão Fiscal	Art. 48, §§ 2º, 3º e 4º da LRF

Fonte e Elaboração: STN/ME.

Dentre esses riscos, destaca-se aquele relativo ao descumprimento da regra de ouro, estabelecida pelo inciso III do art. 167 da Constituição Federal, que veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Isso porque as projeções apontam que, dado o cenário fiscal esperado, haveria necessidade de se recorrer a operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital tanto para 2022 quanto para 2023 e 2024, conforme Tabela 14.

Tabela 14 - Projeção da insuficiência da Regra de Ouro

Cenário	Em R\$ milhões		
	2022	2023	2024
Cenário base	293.457,0	231.001,8	278.985,4

O Cenário Base contempla estimativas preliminares, com base em hipóteses simplificadas. O mesmo deve ser atualizado quando da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, momento em que serão definidas com maior exatidão a necessidade de operações de crédito para o financiamento das despesas orçamentárias, bem como serão atualizados os parâmetros macroeconômicos que afetam as projeções de despesas de capital.

Fonte e Elaboração: STN/ME.

Portanto, para que esse cenário não implique em um descumprimento da Constituição Federal e, conseqüentemente, uma vedação à realização de novas operações de crédito, busca-se autorização junto ao Poder Legislativo para a realização dessas operações de crédito que estariam em excesso nos termos estabelecidos no próprio dispositivo legal. Nesse sentido, caso o Poder Legislativo não aprove tais créditos suplementares ou especiais, não seria possível realizar as respectivas despesas, cuja fonte de recursos seriam emissão de títulos da dívida pública, o que levaria a um dos cenários descritos acima, com a possibilidade de interrupção de serviços públicos ou risco de não pagamento de alguma despesa obrigatória.

É importante destacar que este cenário de excesso de operações de crédito já ocorreu nos orçamentos de 2019 e 2020 e ocorre também no orçamento deste ano de 2021. O projeto de Lei Orçamentária de 2021 indica que R\$ 453,7 bilhões de despesas a serem pagas com recursos da dívida estão condicionadas a aprovação de crédito suplementar ou especial nos termos do inciso III do art. 167 da Constituição Federal, pois tais operações de crédito estariam acima do montante previsto para as despesas de capital do exercício.

Além da regra de ouro, a observação dos demais limites e condições, em particular dos limites de pessoal, é essencial. O não atendimento de algum item pode acarretar riscos caso tal situação venha a restringir a emissão de títulos da dívida pública mobiliária.

4 ANÁLISE DOS RISCOS ESPECÍFICOS

Os riscos específicos caracterizam-se por passivos contingentes do governo e por riscos associados aos ativos, e se relacionam a eventos que ocorrem de maneira irregular. Sua análise envolve avaliação qualitativa das particularidades de cada tema, buscando identificar a materialização do risco no curto prazo, bem como mensurar seu custo.

A análise dos riscos específicos está, em grande parte, submetida a um arcabouço institucional e normativo cuja gestão se dá no desempenho das atribuições de órgãos competentes. Nesse sentido, a consolidação das informações neste documento pauta-se pela harmonização de conceitos e padronização dos impactos fiscais. Busca-se distinguir, em cada caso, os impactos primários dos impactos financeiros, os valores de fluxos dos valores de estoques, os exercícios financeiros de incidência, bem como apresentar a explicitação dos critérios utilizados para a mensuração dos riscos e para a construção de projeções.

Deve-se ressaltar que a pandemia do COVID-19 também estende seus efeitos aos riscos específicos tratados na presente seção, que podem ser ampliados em função de diferentes canais, como inadimplência de dívidas, elevação do pagamento de honras de garantias pela União, deterioração da situação financeira dos entes subnacionais e suas conseqüências sobre a União, entre diversos outros fatores potenciais. Entretanto, no atual estágio da crise ainda se observa a presença de elevada incerteza que impede a previsão da extensão dos seus efeitos.

A seguir serão apresentadas análises dos riscos específicos nas subseções de Passivos Contingentes, Riscos Associados a Ativos e Outros Riscos Específicos.

4.1 PASSIVOS CONTINGENTES

Os passivos contingentes referem-se a possíveis novas obrigações cuja confirmação depende da ocorrência de um ou mais eventos futuros, ou cuja probabilidade de ocorrência e magnitude dependam de condições exógenas imprevisíveis. São também considerados passivos contingentes as obrigações que surgem de eventos passados, mas que ainda não são reconhecidas no corpo das demonstrações contábeis por ser improvável a necessidade de liquidação ou porque o valor ainda não pode ser mensurado com suficiente segurança.

São espécies de passivos contingentes tratados neste documento: (1) Demandas Judiciais; (2) Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento; (3) Garantias Prestadas pelo Tesouro Nacional; (4) Contragarantias da União; (5) Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste; (6) Seguro de Crédito à Exportação - Fundo de Garantia à Exportação; e (7) Fundos Garantidores.

Ressalta-se que os passivos contingentes não são mensuráveis com suficiente segurança em razão de ainda não terem sido apurados, auditados ou periciados, por restarem dúvidas sobre sua exigibilidade total ou parcial, ou por envolverem análises e decisões que não se podem prever. Por isso, conforme recomenda a Norma Brasileira de Contabilidade NBC TSP 03 (Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes), editada pelo Conselho Federal de Contabilidade, e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, são incluídas no presente Anexo de Riscos Fiscais informações adicionais acerca dos passivos contingentes disponibilizadas segundo respectiva temática, como objeto da ação, natureza da ação ou passivo e instância judicial.

4.1.1 Demandas Judiciais

Os passivos contingentes relacionados aos riscos fiscais das demandas judiciais são aqueles em que a Advocacia Geral da União (AGU) desempenha representação judicial, e são divididos segundo atuação dos seguintes órgãos:

- I. Advogado-Geral da União: representa a União junto ao Supremo Tribunal Federal (art. 4º, III, da Lei Complementar nº 73/1993);
- II. Procuradoria-Geral da União (PGU): representa a União junto ao Poder Judiciário nas suas diferentes instâncias, com exceção do STF (art. 9º da Lei Complementar nº 73/1993);
- III. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN): apura a liquidez e certeza da dívida ativa da União e realiza a sua inscrição para fins de cobrança, amigável ou judicial e representa judicialmente a União nas causas de natureza fiscal (art. 12 da Lei Complementar nº 73/1993);
- IV. Procuradoria-Geral Federal (PGF): representa as autarquias e fundações públicas junto ao Poder Judiciário (art. 10 da Lei nº 10.480, de 02 de julho de 2002); e
- V. Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil: representação judicial e extrajudicial do Banco Central do Brasil (art. 4º da Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998).

Vale dizer que os órgãos do Poder Judiciário são os responsáveis pela tramitação e julgamento das ações judiciais (art. 102 e seguintes da Constituição Federal de 1988). Nesse sentido, o evento "pagamento judicial" pode ser classificado como um "risco", na medida em

que ele é um evento futuro e incerto. É de responsabilidade da AGU atuar perante os órgãos judiciários para obter decisões judiciais que sejam favoráveis à Fazenda Pública no sentido de evitar a realização de pagamentos judiciais.

Quanto à análise das demandas judiciais em relação ao risco fiscal, a AGU orienta-se conforme normativos que definem critérios e procedimentos na prestação de informações sobre as ações judiciais. São eles: Portaria AGU nº 40/2015, de 10 de fevereiro de 2015, Portaria AGU nº 318/2018, de 25 de outubro de 2018, e Portaria AGU nº 514/2019, de 24 de outubro de 2019.

Além das demandas judiciais cuja gestão é de competência da AGU, considera-se, ainda, na análise dos riscos fiscais relacionados a passivos contingentes, as ações judiciais das Empresas Estatais Dependentes da União e contra o Banco Central do Brasil (BCB). Enquanto esta é administrada pela própria área jurídica do BCB, que avalia as demandas judiciais levando em consideração o valor em discussão, a fase processual e o risco de perda, calculado com base em decisões ocorridas no processo, na jurisprudência aplicável e em precedentes para casos similares, aquela é analisada pela SEST, que provê informações das demandas judiciais de natureza trabalhista, tributária, previdenciária e cível das empresas federais dependentes.

4.1.1.1 Critérios e Procedimentos na prestação de informações sobre Demandas Judiciais

Conforme citado anteriormente, a classificação das ações judiciais ajuizadas contra a União, suas autarquias e fundações públicas, que possam representar riscos fiscais, é estabelecida pelo conjunto de normativos legais formados pelas Portarias AGU nº 40/2015, nº 318/2018 e nº 514/2019. A Portaria AGU nº 40/2015, atualizada pela Portaria AGU nº 318/2018, estabeleceu os critérios para a apresentação de informações sobre riscos fiscais relacionados a demandas judiciais. O artigo 2º da Portaria AGU nº 40/2015 delimitou a abrangência das informações às ações em tramitação em tribunais superiores ou já transitadas em julgado (estas por estarem em execução ou cumprimento de sentença), e que sejam de valor estimado superior a R\$ 1,00 bilhão. Também foram incluídas as ações judiciais que tratem de questões idênticas de direito e tenham o seu valor somado em conjunto.

A classificação das ações judiciais quanto à probabilidade de perda também é estabelecida pela Portaria AGU nº 40/2015. Nesse ponto, é importante destacar a alteração recente promovida pela Portaria AGU nº 514, de 24 de outubro de 2019, que resultou em nova redação do § 1º do art. 3º da Portaria AGU nº 40/2015:

“Art. 3º A classificação das ações quanto à probabilidade de perda observará os seguintes critérios:

I - do Risco Provável, que abrange:

a) ação judicial de conhecimento, ação de controle concentrado de constitucionalidade ou recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida sobre conjunto de ações judiciais fundadas em idêntica questão de direito com decisão de órgão colegiado do STF desfavorável à Fazenda Pública; e

b) ação judicial de conhecimento ou recurso representativo de controvérsia com decisão de órgão colegiado do Superior Tribunal de Justiça - STJ ou do Tribunal Superior do Trabalho - TST desfavorável à Fazenda Pública, que não tenha matéria passível de apreciação pelo STF. (NR)

II - do Risco Possível, que abrange:

a) ação judicial de conhecimento, recurso extraordinário sobre processo individual ou recurso extraordinário desde o reconhecimento da repercussão geral sobre conjunto de ações judiciais fundadas em idêntica questão de direito até a decisão de órgão colegiado do STF desfavorável à Fazenda Pública; e

b) ação judicial de conhecimento ou recurso representativo de controvérsia com decisão de órgão colegiado do Superior Tribunal de Justiça - STJ ou do Tribunal Superior do Trabalho - TST desfavorável à Fazenda Pública, que tenha matéria passível de apreciação pelo STF. (NR)

III - do Risco Remoto, que abrange as ações judiciais que não se enquadrem nas classificações previstas nos incisos I e II.

(NR) § 1º Nas hipóteses do inciso I, quando no processo estiver pendente o julgamento dos embargos de declaração ou o pedido de modulação dos efeitos, excepcionalmente o risco poderá ser classificado como possível, devendo constar da manifestação do órgão competente as circunstâncias que justificam essa classificação. (NR) (nosso grifo)

§ 2º Para os efeitos da estimativa de risco, devem ser excluídas:

I - as ações em fase de execução cujo título judicial exequendo tenha sido declarado inválido ou tenha sido suspenso por decisão judicial;

II - as ações judiciais para as quais já exista inscrição em precatório ou já tenha havido o pagamento judicial ou administrativo; e

III - as ações judiciais de conhecimento com julgamento desfavorável para a Fazenda Pública, com trânsito em julgado, após decorrida a estimativa temporal do impacto financeiro de que trata o art. 5º. (NR)

§ 3º Excepcionalmente, desde que devidamente justificado, poderão ser incluídas na classificação dos incisos I ou II do caput outras ações judiciais não abrangidas pelos critérios ali fixados. (NR)”

O conjunto de normativos em vigor, utilizado pela AGU na classificação das demandas judiciais quanto à probabilidade, auxilia a estimativa do risco e a composição do impacto financeiro das respectivas ações judiciais. Salienta-se que a atualização da Portaria nº 40/2015, realizada pela Portaria nº 514/2019 e destacada acima, amplia a metodologia de classificação no que tange à categoria do “risco possível”.

No que se refere à composição e cálculo do impacto financeiro, a Portaria nº 40/2015, nos arts. 4º e 5º, adota os seguintes parâmetros:

“Art. 4º A composição do impacto financeiro dos riscos será:

I - nas condenações da Fazenda Pública para pagamento, o resultado da soma dos valores estimados:

a) de pagamentos judiciais constituídos pelas parcelas vencidas constantes na condenação judicial transitada em julgado como obrigação de pagar; e

b) de pagamentos administrativos constituídos pelas parcelas vincendas na hipótese em que forem previstas pela decisão judicial transitada em julgado como obrigação de fazer.

II - nas condenações da Fazenda Pública que resultem em perda de arrecadação, o resultado da soma dos valores estimados de redução da arrecadação em virtude do cumprimento de decisão judicial, assim considerados o equivalente à estimativa de

*arrecadação de 1 (um) ano para o futuro e de 5 (cinco) anos de parcelas pretéritas.
(NR)*

Art. 5º A estimativa de impacto financeiro da ação judicial será aferida com base nos elementos constantes no processo e nas informações e documentos apresentados pelos órgãos e entidades envolvidas no processo judicial.

§ 1º Os órgãos de direção superior da AGU poderão solicitar aos órgãos ou entidades da Administração Federal direta, autárquica ou fundacional, envolvidos no caso, subsídios fáticos ou mesmo a elaboração da estimativa do impacto.

§ 2º A estimativa de impacto financeiro poderá ser feita com base nos dados e relatórios disponíveis nos sistemas informatizados da AGU quando houver elementos suficientes à adequada verificação do impacto financeiro.

§ 3º Os órgãos da AGU poderão solicitar o auxílio técnico do Departamento de Cálculos e Perícias da Procuradoria-Geral da União para a elaboração de laudo técnico com a estimativa de impacto financeiro, desde que indiquem os parâmetros a serem considerados.

§ 4º A estimativa de impacto financeiro deve ser adequadamente fundamentada, indicando-se as fontes dos valores informados ou os critérios utilizados.

§ 5º Quando não for possível estimar o impacto financeiro com razoável segurança, devem ser indicadas as razões dessa impossibilidade.”

Com exceção da Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC), que utiliza critérios próprios, a avaliação dos passivos contingentes de demandas judiciais contra a União toma por base os parâmetros definidos pelas portarias da AGU nº 40/2015, nº 318/2018 e nº 514/2019, conforme citado anteriormente.

Em que pese ser possível traçar um panorama em instâncias atuais dos processos, não há precisão em qualquer estimativa temporal a respeito do término e do pagamento das ações judiciais, haja vista que o tempo de tramitação de cada processo é variável, podendo durar vários anos ou ser resolvido no curto prazo.

Ressalta-se que, em se tratando de demandas judiciais, nem sempre é possível estimar com clareza o montante real envolvido, uma vez que é normal que as partes que litigam contra a Fazenda Pública subestimem os valores informados nas causas, visando reduzir as despesas processuais ou mesmo os superestimem, nos casos de isenção de despesas processuais, acarretando um alto índice de imprecisão de valores. Nas ações listadas, as fontes para informação a respeito dos montantes são: os valores pedidos pelas partes, as estimativas dos órgãos públicos federais envolvidos nas causas ou grupos de causas semelhantes e as estimativas da área técnica responsável pelos cálculos na AGU.

Nesse contexto, cabe destacar que este Anexo de Riscos Fiscais engloba processos com probabilidade de perda considerada possível, tendo em vista que, de acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Ofício nº 171/2014-TCU/SEMAG, processos com risco considerado como provável deverão constituir provisão e a mesma também deve ser reconhecida nas demonstrações contábeis elaboradas pela STN.

É importante ressaltar, ainda, que as informações apresentadas neste Anexo não implicam qualquer reconhecimento pela União quanto à efetiva sucumbência ou mesmo acerca das teses em debate, mas apenas eventual risco que tais demandas possam oferecer ao orçamento federal, em face de seu elevado valor, caso a União não saia vencedora.

4.1.1.2 Demandas Judiciais Contra a Administração Direta da União

Compete à AGU, por intermédio da PGU, a representação judicial e extrajudicial da Administração Direta da União. A Tabela 15 relaciona as ações judiciais sob a responsabilidade da PGU que são classificadas com risco possível, conforme os parâmetros definidos nas Portarias AGU nº 40/2015 e AGU nº 318/2018, e suas respectivas estimativas de impacto fiscal caso se concretizem.

Observa-se que o risco fiscal relativo a demandas judiciais contra a Administração Direta da União é estimado em R\$ 230,6 bilhões. Destaca-se, porém, que algumas ações judiciais apresentam estimativa de impacto não disponível. Dessa forma, o valor de impacto potencial seria mais elevado que o valor mencionado.

Tabela 15 - Demandas Judiciais no âmbito da PGU

		<i>Em R\$ bilhões</i>
Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto
Política tarifária do setor aéreo. Indenização de prejuízos sofridos pelas empresas aéreas em razão da política tarifária estabelecida no período de outubro de 1987 a janeiro de 1992.	ARE 1265503	8,0
Reintegração de empregados públicos aposentados.	RE 655.283	Não disponível
Equiparação do valor das diárias devidas a membros do Ministério Público e do Poder Judiciário.	RE 968.646	Não disponível
Isonomia entre Magistratura e Ministério Público para Licença prêmio.	RE 1.059.466	Não disponível
Pagamento de serviços de saúde prestados por hospital particular mediante ordem judicial.	RE 666.094	Não disponível
Legitimidade para execução de acórdão do TCU que aplica multa a agente público municipal.	RE 1.003.433	Não disponível
Indenização em pecúnia por férias não gozadas por servidor ativo.	ARE 721.001	3,9
Arbitragem - Trata-se de duas arbitragens (instância única) reunidas por conexão, em curso na Câmara de Arbitragem do Mercado (CAM). Atuação processual do NEA.	85/2017 e 97/2017	166,0
Ação Ordinária - Sucro - Indenização por danos.	0022411-76.2008.4.01.3400	1,0
Ação de Desapropriação (área do sítio aeroportuário de Vitória).	0020465-75.1900.4.02.5001	1,3
Ação Civil Pública - Contrato Concessão.	5006063-63.2018.4.02.5001	14,0
Indenização – Sucro.	0008101-43.1989.4.02.5101	1,0
Ação Ordinária - Fundos de Pensão.	0008839-79.1999.4.02.5101	1,2
Ação Trabalhista - Diferenças Salariais.	0064500-25.1989.5.01.0029	1,6
Ação Ordinária – Sucro.	0001447-06.1990.4.02.5101	3,5
Ação de Desapropriação (desapropriação Indireta – Cia. Siderúrgica).	0079540-12.1992.4.02.5101	24,0
Ação Ordinária - Danos Morais Ação de indenização por danos morais movida em face da União e Fazenda Pública do Estado de São Paulo, pela violação de direitos fundamentais durante o Regime Militar.	0004263-64.2007.4.03.6126	1,8
Ação de Execução - Créditos Tributários - Na origem, trata-se de execução fiscal de créditos tributários que a Prefeitura Municipal de Santos propôs em 1993 em face da Cia de Navegação Lloyd Brasileiro.	0020587-33.2014.4.03.0000	1,3
Ação Ordinária - Indenização Obras (Miguel Pizzolante Filho - Espólio e outros).	0306781-98.1900.4.02.5101	2,0
Total		230,6

Fonte: AGU. Elaboração: STN/ME.

4.1.1.3 Demandas Judiciais Contra a União de Natureza Tributária, Inclusive Previdenciária

Compete à PGFN representar a União nas ações judiciais relativas à tributação federal, inclusive aquelas referentes às contribuições previdenciárias ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a PGFN atua nas ações judiciais de natureza tributária em que a União é parte, bem como nas ações de seu interesse. Já no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), a PGFN atua nos recursos extraordinários e agravos que tratam de matéria tributária, além de acompanhar as ações originárias representadas judicialmente pelo Advogado Geral da União. Cumpre esclarecer que, no STF, com o instituto de repercussão geral, são eleitos recursos extraordinários relativos a temas tributários, cujo julgamento poderá afetar a arrecadação da União.

As discussões no STJ se referem aos questionamentos sob o enfoque da legislação infraconstitucional, enquanto no STF as ações versam sobre questões constitucionais, algumas delas podem ser discutidas simultaneamente nas duas casas, porém sob enfoques distintos.

As estimativas de impacto fiscal destas demandas judiciais são fornecidas pela Receita Federal do Brasil (RFB) e levam em consideração, na maioria dos casos, a perda total de arrecadação anual e uma estimativa de impacto de devolução, considerados os últimos cinco anos e a totalidade dos contribuintes, de modo que representa o máximo de impacto ao erário, que pode não se concretizar em sua totalidade.

A Tabela 16 apresenta a relação das ações judiciais, com classificação de risco possível quanto à materialização, que tramitam no STF, conforme os parâmetros definidos na Portaria AGU nº 40/2015, com as alterações promovidas pela Portaria AGU nº 318/2018. Estima-se que o impacto seja aproximadamente de R\$ 827,7 bilhões (estimativa 5 anos).

Tabela 16 - Ações judiciais de natureza tributária no STF

Ações Judiciais	Processo de referência	Em R\$ bilhões	
		Estimativa de impacto	
PIS/COFINS das instituições financeiras. Discussão a respeito da possibilidade de incidência de PIS/COFINS sobre as receitas de instituições financeiras que decorrem de seu objeto social e incluiriam, portanto, as receitas de natureza financeiras, com fulcro na Lei 9.718/98.	RE 609.096 e 880.143	1 ano: 19,4	5 anos: 105,2
Inclusão do IPI na base de cálculo do PIS/COFINS no regime de substituição tributária. Discussão a respeito da inclusão do IPI na base de cálculo das contribuições PIS e COFINS exigidas e recolhidas pelas montadoras de veículos em regime de substituição tributária.	RE 605.506	1 ano: 1,3	5 anos: 7,6
CIDE sobre remessas ao exterior. Discussão a respeito da incidência da CIDE criada pela Lei nº 10.168/2000, destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação.	RE 928.943	1 ano: 3,8	5 anos: 17,9
PIS e COFINS. Base de cálculo, inclusão do ISS. Questiona-se a inclusão da parcela relativa ao ISS na base de cálculo da contribuição para o PIS e COFINS (sistemática da tributação por dentro).	RE 592.616	1 ano: 6,1	5 anos: 32,3
Multa por indeferimento administrativo de pedidos de ressarcimento, compensação e restituição. Discussão sobre a aplicação das multas de 50% dos §§ 15 e 17 do art. 74 da Lei nº 9.430/1996, na redação que lhes foi conferida pelo art. 62 da Lei nº 12.249/2010, em caso de indeferimento de pedidos de ressarcimento de compensação já efetuados (ou que venham a ser efetuados), ressaltando-se a possibilidade da incidência de multa em caso de má-fé do contribuinte.	RE 796.939	3,7	
PIS sobre locação de bens imóveis. Discussão sobre a incidência de PIS sobre as receitas decorrentes da locação de bens imóveis, inclusive no que se refere às empresas que alugam imóveis esporádica ou eventualmente.	RE 599.658	1 ano: 2,9	5 anos: 14,6
PIS/COFINS e CSLL sobre atos cooperativos. Discussão sobre a incidência do PIS, COFINS e CSLL sobre os valores resultantes dos atos cooperativos próprios das sociedades cooperativas.	RE 672.215	1 ano: 1,8	5 anos: 8,2
INCRA. Adicional de 0,2% na folha de salário.	RE 630.898	1 ano: 5,7	5 anos: 31,9
Contribuição ao SENAR. Discussão sobre a constitucionalidade da incidência da contribuição destinada ao SENAR sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção rural, nos termos do art. 2º da Lei 8.540/1992, com as alterações posteriores do art. 6º da	RE 816.830	1 ano: 0,9	5 anos: 4,7

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto
Lei 9.528/1997 e do art. 3º da Lei 10.256/2001.		
Contribuição da Agroindústria. Discussão sobre a constitucionalidade da contribuição para a seguridade social a cargo das agroindústrias sobre a receita bruta prevista na Lei n.º 10.256/2001.	RE 611.601	1 ano: 2,7 5 anos: 13,8
IRPF sobre juros de mora. Se discute, à luz dos arts. 97 e 153, III, da Constituição Federal, a constitucionalidade dos arts. 3º, § 1º, da Lei 7.713/1988 e 43, II, § 1º, do Código Tributário Nacional, de modo a definir a incidência, ou não, de imposto de renda sobre os juros moratórios recebidos por pessoa física.	RE 855.091	1 ano: 0,4 5 anos: 2,0
Inclusão do PIS e da Cofins nas suas próprias bases de cálculo.	RE 1.233.096	1 ano: 12,0 5 anos: 60,0
COFINS/PIS. Importação. Exigência de lei complementar para a disciplina de PIS e COFINS sobre a importação. Lei nº 10.865/2004.	RE 565.886	Não disponível
IOF. Fato gerador. Incidência nos contratos de mútuo onde não participem instituições financeiras. Factoring. Artigo 13 da Lei nº 9.779/99.	RE 590.186	Não disponível
IRPJ. Demonstrações financeiras. Correção monetária. Julho e agosto de 1994. Constitucionalidade. Art. 38 da Lei 8880/94.	RE 595.107	Não disponível
IRPJ. Contratos de Swap para fins de Hedge. Resultados financeiros. Art 5º, Lei 9779/99. Antigo RE 596286.	RE 1.224.696	Não disponível
Cofins/PIS. Não-cumulatividade. Vedação à apropriação de créditos na aquisição de resíduos, desperdícios ou aparas.	RE 607.109	8,9
Imunidade. Imposto Importação. Caracterização de atividade filantrópica executada a luz de preceitos religiosos (ensino, caridade e divulgação dogmática) com assistência social.	RE 630.790	Não disponível
Imposto de importação. Comércio internacional. Direitos Antidumping. Retroatividade. Diversidade de estágios da operação de importação.	RE 632.250	Não disponível
IPI. Princípio da Seletividade. Aplicação de alíquota mais favorável à operação de industrialização de embalagens restrita às indústrias alimentícias.	RE 606.314	Não disponível
IPI. Incidência. Bacalhau: processo de alteração de sua apresentação natural.	RE 627.280	Não disponível
Crédito presumido de IPI na base de cálculo do PIS e da COFINS.	RE 593.544	Não disponível
Contribuição Previdenciária. Cooperativas. LC 84/96, artigo 1º, inciso II. Alegação de cobrança de alíquotas superiores às das empresas em geral.	RE 597.315	Não disponível
Contribuição. SAT. Progressividade da alíquota conforme o multiplicador FAP. Delegação ao executivo.	RE 677.725	9,2
FUNRURAL PJ - Contribuições devidas à seguridade social pelo empregador, pessoa jurídica, que se dedique à produção rural, incidentes sobre a receita bruta proveniente da comercialização da sua produção. Art. 25, I e II, e § 1º, da Lei 8.870/1994.	RE 700.922	11,7
PIS E COFINS. Incidência sobre as receitas decorrentes da locação de bens móveis.	RE 659.412	19,4
CSL e IRPJ sobre rendimentos em aplicações financeiras de renda fixa ou variável e superávits das entidades fechadas de previdência complementar. Ausência de finalidade lucrativa.	RE 612.686	Não disponível
PIS e COFINS. Validade de critérios de aplicação da não-cumulatividade.	RE 841.979	472,7
Constitucionalidade da expressão "de forma não cumulativa" constante no caput do art. 20 da Lei 8212/1991, o qual prevê a sistemática de cálculo da contribuição previdenciária devida pelo segurado empregado e pelo trabalhador avulso.	RE 852.796	Não disponível
Incidência de Imposto de Renda sobre os depósitos bancários considerados como omissão de receita ou de rendimento, em face da previsão contida no art. 42 da Lei 9.430/1996.	RE 855.649	Não disponível
Possibilidade de exclusão da base de cálculo do PIS e do COFINS dos valores correspondentes a créditos presumidos de ICMS decorrentes de incentivos fiscais concedidos pelos Estados e pelo Distrito Federal.	RE 835.818	Não disponível
Incidência do Imposto de renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) sobre a taxa Selic (juros de mora e correção monetária) recebida pelo contribuinte na repetição do indébito."	RE 1.063.187	Não disponível
Possibilidade de desoneração de Estrangeiro com residência permanente no Brasil em relação às taxas cobradas para o processo de regularização migratória.	RE 1.018.911	Não disponível
"Constitucionalidade da inclusão dos expurgos inflacionários na correção monetária incidente sobre valores depositados em juízo".	RE 1.141.156	Não disponível
Alcance da imunidade tributária prevista no artigo 150, inciso VI, alínea e, da Constituição Federal, em relação a suportes materiais importados e produzidos fora do Brasil que contenham obras musicais de artistas brasileiros.	ARE 1.244.302	Não disponível
Aplicabilidade do princípio da anterioridade geral (anual ou de exercício) em face das	RE 1.285.177	4,0

Em R\$ bilhões

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto
reduções de benefícios fiscais previstos no Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários.		
Total		827,7

Fonte: AGU. Elaboração: STN/ME

Ademais, a Tabela 17 apresenta as ações judiciais de natureza tributária que representam riscos fiscais **possíveis** à União, em trâmite no Superior Tribunal de Justiça (STJ), conforme os parâmetros definidos na Portaria AGU nº 40/2015, com as alterações promovidas pela Portaria AGU nº 318/2018. O risco fiscal estimado neste caso é de R\$ 35,2 bilhões (estimativa 5 anos).

Tabela 17 - Ações judiciais de natureza tributária no STJ

Em R\$ bilhões

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto
CSSL e IRPJ sobre ganhos de entidades fechadas de previdência complementar. Julgar-se-á a legitimidade da incidência da CSSL e do IRPJ sobre os ganhos das entidades fechadas de previdência complementar – equiparadas por lei a instituições financeiras – a partir de mandado de segurança coletivo impetrado por associação que representa diversas dessas entidades.	RESP 1.419.370	1 ano: 6,6 5 anos: 30,2
Aproveitamento de crédito de PIS e COFINS. Julgar-se-á acerca do aproveitamento de créditos de PIS e COFINS apurados no regime não cumulativo (decorrente da venda ‘facilitada’ de aparelhos celulares) aos débitos existentes no regime cumulativo de apuração daqueles tributos (decorrente da prestação de serviços de telecomunicação).	RESP 1.492.526 e 1.655.706	1 ano: 0,4 5 anos: 5,0
Limitação a 20 (vinte) salários mínimos na apuração da base de cálculo de contribuições a terceiros.	REsp 1.898.532/CE e REsp 1.905.870/PR (tema 1079)	Não disponível
Total		35,2

Fonte: AGU. Elaboração: STN/ME

4.1.1.4 Demandas Judiciais Contra as Autarquias e Fundações - PGF

Compete à Procuradoria-Geral Federal (PGF) exercer a representação judicial e extrajudicial, a consultoria e o assessoramento jurídicos das autarquias e fundações públicas federais, bem como a apuração da liquidez e da certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial, incluindo as ações que discutem os benefícios previdenciários pagos pelo RGPS/INSS.

O impacto financeiro dessas ações é estimado em R\$ 211,6 bilhões e revela a expectativa da repercussão econômica em caso de decisão judicial desfavorável, seja pela criação de despesa ou pela redução de receita. Quando não especificado de forma contrária, os custos estimados computam não só as despesas iniciais com o pagamento de atrasados, mas, também, o impacto futuro nas contas públicas. Assim, os impactos referidos podem ser diluídos ao longo do tempo, não sendo necessariamente realizados em um único exercício fiscal.

A Tabela 18 apresenta ação judicial classificada como risco fiscal possível, sob a responsabilidade da PGF, conforme os parâmetros definidos na Portaria AGU nº 40/2015, com as alterações promovidas pela Portaria AGU nº 318/2018.

Tabela 18 - Ações judiciais no âmbito da PGF

Em R\$ bilhões

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto
Extensão do acréscimo de 25% sobre o valor do benefício previdenciário, previsto no artigo 45 da Lei 8.213/1991, a todas as modalidades de aposentadoria - adicional de grande invalidez - em caso de o segurado necessitar de assistência permanente de outra pessoa, independentemente da espécie de aposentadoria.	RESP 1648304 (TEMA 982, STJ) e RE 1221446 (TEMA 1095, STF)	8,5
Ação de desapropriação da Fazenda Araguaia no Tocantins	RESP 1.179.444 e ERESP 1.179.444	1,5
Legitimidade da Cobrança da Taxa de Fiscalização da ANATEL	RESP 1293917	4,2
Reconhecimento aos segurados que ingressaram na Previdência Social até o dia anterior à publicação da Lei 9.876/99 o direito de opção, na apuração do seu salário-de-benefício, entre a regra "de transição" estabelecida no art. 3º da Lei 9.876/99.	REsp 1554596/SC e REsp 1596203/PR (TEMA 999, STJ) e RE nº 1276976/DF e RE nº 1276977/DF (TEMA 1102)	46,4
Critério de aferição da renda do segurado que não exerce atividade laboral remunerada no momento do recolhimento à prisão para concessão de auxílio-reclusão.	RESP 1485417 (TEMA 896)	Não disponível
Indenização devida a servidor público que exerce atividade em contato com DDT.	RESP 1809043 (TEMA 1023)	Não disponível
Aposentadoria especial do vigilante.	RESP 1830508 (TEMA 1031)	151,0
Aposentadoria especial. Gozo de auxílio-doença não acidentário.	RESP 1759098 (TEMA 998)	Não disponível
Servidor. Aposentadoria. Reconhecimento e cômputo, nos proventos, de direito não concedido enquanto o servidor estava em atividade.	RESP 1783975 (TEMA 1017)	Não disponível
Benefício por incapacidade substitutivo da renda concedido judicialmente concomitante ao exercício de atividade laboral.	RESP 1786590 (TEMA 1013)	Não disponível
Total		211,6

Fonte: AGU. Elaboração: STN/ME

4.1.1.5 Demandas Judiciais das Empresas Estatais Dependentes da União

Segundo as informações prestadas pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), órgão responsável pela supervisão e controle das empresas estatais federais, as ações judiciais das empresas dependentes em que o risco de perda é considerado possível, configurando passivos contingentes, totalizam cerca de R\$ 4,9 bilhões, sendo constituídas por demandas judiciais de natureza trabalhista, tributária, previdenciária e cível, conforme demonstrado na Tabela 19.

As reclamações trabalhistas totalizam R\$ 2,9 bilhões. Em geral, estas ações advêm de litígios por reivindicação de atualização salarial ou recomposição de perdas decorrentes de índices utilizados por ocasião dos Planos Econômicos. Também estão incluídas neste grupo as demais ações relativas aos empregados como solicitações de pagamento de horas-extras, descumprimento de dissídio coletivo, pagamento de diárias, adicional noturno, adicional de periculosidade e insalubridade e incorporação de gratificação.

As ações cíveis se referem a pleitos de direito de natureza civil, ou seja, não-criminal, podendo se tratar de conflitos nas áreas familiar, sucessória, obrigacional ou real. No caso das empresas estatais federais, as ações se referem a uma diversidade de questionamentos, como indenizações por danos materiais, acidentes, desapropriação, garantia de participação do impetrante em contratos de opção e leilões eletrônicos, ação de cobrança, protesto de títulos, suspensão dos efeitos dos atos administrativos, suspensão de multa, dentre outros. As ações cíveis das Estatais Federais somaram aproximadamente R\$ 1,8 bilhões.

As lides de ordem tributária somam R\$ 143,2 milhões e derivam de não recolhimento de impostos pelas Empresas, notadamente os devidos aos estados e municípios. As demandas previdenciárias totalizaram cerca de R\$ 15,8 milhões e correspondem àquelas em que as Empresas são acionadas pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) pelo não recolhimento das contribuições previdenciárias de seus empregados.

Tabela 19 - Demandas Judiciais das Empresas Estatais Federais

Em R\$ milhões

Empresa	Tipo de Demanda				Total
	Trabalhista	Cível	Previdenciário	Tributário	
Empresa de Planejamento e Logística - EPL	1,3	48,4	-	-	49,7
Empresa Brasileira de serviços hospitalares - EBSERH	68,8	68,8	-	-	137,6
Empresa Pesquisa Energética - EPE	0,0	-	-	-	0,0
Empresa Brasil de Comunicação - EBC	6,4	2,3	10,7	1,7	21,1
Cia Brasileira De Trens Urbanos - CBTU	2.395,6	77,5	-	8,6	2.481,7
Cia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM	6,2	1,2	-	-	7,4
Indústrias Nucleares do Brasil S.A. - INB	108,5	114,8	-	5,4	228,7
Nuclebras Equipamentos Pesados S/A - NUCLEP	14,7	15,3	-	-	30,0
Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A - AMAZUL	6,2	0,0	-	-	6,2
Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A - TRENSURB	93,1	31,3	-	-	124,4
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa	108,8	12,5	0,0	-	121,4
Indústria de Material Bélico do Brasil - IMBEL	14,5	2,7	-	-	17,2
Cia Nacional de Abastecimento - CONAB	49,5	25,3	-	86,4	161,2
Cia Desenvolvimento V. S. Francisco e Parnaíba - CODEVASF	15,1	52,7	4,7	-	72,5
Engenharia, Construções e Ferrovias - VALEC	30,5	1.136,1	0,3	18,3	1.185,2
Grupo Hospitalar Conceição - GHC	3,6	117,2	-	-	120,8
Centro Nac. de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A - CEITEC	3,6	0,9	-	-	4,5
Telecomunicações Brasileiras S.A - TELEBRAS	6,5	82,5	-	22,8	111,8
Total	2.932,9	1.789,6	15,8	143,2	4.881,4

Fonte: SEST/ME. Elaboração: STN/ME.

4.1.1.6 Demandas Judiciais Contra o Banco Central do Brasil (BCB)

O Banco Central do Brasil (BCB), em 31 de dezembro de 2020, era parte em 9.288 ações, sendo 2.743 no polo ativo, 6.361 no polo passivo e 184 tendo o BCB como parte interessada. Não houve reconhecimento de ativos contingentes em virtude das ações no polo ativo e, das ações no polo passivo, 830 foram classificadas como risco provável e, assim, estavam reconhecidas em sua contabilidade, totalizando R\$ 9,5 bilhões.

As ações judiciais nas quais o BCB era parte em 31 de dezembro de 2020 referem-se a assuntos diversos, entre os quais planos econômicos, reclamações trabalhistas, liquidações de instituições financeiras e privatizações.

Em atenção ao disposto no art. 32 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2021), as dotações aprovadas na lei orçamentária anual, destinadas ao pagamento de débitos oriundos de decisões judiciais transitadas em julgado, serão descentralizadas aos tribunais requisitantes dos precatórios, aos quais competirá efetuar os pagamentos aos beneficiários. Em virtude disso, os recursos orçamentários e financeiros não transitarão pelo BCB (entidade devedora).

As ações judiciais em que o risco de perda foi considerado menor que provável e maior que remoto foram classificadas como passivos contingentes e assim não foram provisionadas. Em 31 de dezembro de 2020 havia 852 ações nessa situação, totalizando R\$6,0 bilhões. A maior parte desse valor refere-se a regimes especiais de resolução para instituições financeiras, no montante de R\$5,3 bilhões.

A área jurídica avalia todas as ações judiciais levando em consideração o valor em discussão, a fase processual e o risco de perda, que é calculado com base em decisões ocorridas no processo, na jurisprudência aplicável e em precedentes para casos similares.

A distribuição dos valores do passivo contingente do BCB de acordo com a instância está discriminada na Tabela 20, a seguir:

Tabela 20 - Passivo Contingente do BCB por instância

Em R\$ milhões

Instância	Valor
STF	7,2
STJ	906,9
Turmas Recursais	1,5
Juizado Especial	0,4
1º Grau	4.771,0
2º Grau	292,8
TST	7,4
Total	5.987,2

Fonte: BCB. Elaboração: STN/ME.

Até o ano de 2020, o BCB divulgava, nas notas explicativas das suas demonstrações financeiras, o fluxo esperado para a liquidação das provisões para ações judiciais, considerando para tanto, o prazo médio histórico de encerramento de ações da mesma natureza e jurisdição. Entretanto, a comparação entre os fluxos projetados e os efetivamente realizados vinha demonstrando que a metodologia utilizada não espelhava com a mínima confiabilidade a situação real e, portanto, a divulgação dessa projeção poderia induzir os usuários contábeis a erros de avaliação.

Em razão da elevada imprevisibilidade dos processos no sistema judiciário brasileiro, não foi possível estabelecer metodologia alternativa que produzisse informações consistentes e confiáveis e, dessa forma, o BCB decidiu por não apresentar essa publicação a partir desta data. Por sua vez, estima-se o impacto nas contas públicas, pelo valor em risco em 31 de dezembro de 2020, de R\$ 6,0 bilhões.

O **Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro)** era parte em 563 ações judiciais em 31 de dezembro de 2020, sendo 3 no polo ativo, 559 no polo passivo e 1 como parte interessada. As ações judiciais estão relacionadas, principalmente, a contestação das decisões sobre os pedidos de cobertura dos produtores rurais.

As ações judiciais em que o risco de perda foi considerado menor que provável e maior que remoto foram consideradas como passivos contingentes e assim não foram provisionadas. Por fim, estima-se que o impacto nas contas públicas, pelo valor em risco em 31 de dezembro de 2020, seja de R\$ 58,2 milhões, em ações judiciais.

4.1.1.7 Avaliação de Risco das Demandas Judiciais

Conforme apresentado nas subseções acima, o risco fiscal relativo às Demandas Judiciais diz respeito às ações classificadas como de risco possível. Esse conjunto de ações alcançou o somatório de R\$ 1.316,1 bilhões em 2020, uma diminuição de R\$ 224,0 bilhões em

relação ao observado em 2019, representando uma variação de 14,5%. O montante total corresponde a 68% da despesa primária total realizada em 2020. Trata-se de uma diminuição relevante em valores nominais, ao se avaliar a série histórica iniciada em 2013, conforme apresentado na Tabela 21.

Tabela 21 - Demandas Judiciais de Risco Possível

Em R\$ bilhões

Demandas Judiciais	Ano Base							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Contra a Administração Direta - PGU	321,8	2,1	1,0	4,0	3,1	3,7	171,6	230,6
Natureza tributária (inclusive previdenciária) - PGFN	458,2	345,1	327,0	828,3	1.139,5	1.512,8	1.342,1	862,9
Contra Autarquias e Fundações - PGF	58,5	60,8	194,7	8,3	8,3	3,5	16,0	211,6
Contra empresas estatais dependentes - SEST/ME	4,1	2,1	2,0	2,0	2,1	2,0	4,0	4,9
Contra o Banco Central - PGBC	66,0	68,7	40,4	41,3	42,1	6,0	6,4	6,1
Total (a)	908,7	478,8	565,1	883,9	1.195,1	1.528,0	1.540,1	1.316,1
Valores Pagos¹ - Ações Judiciais (b)	16,5	19,8	25,9	32,0	33,7	38,2	42,5	51,5
Despesa Primária Total (c)	924,9	1.046,5	1.164,5	1.249,4	1.279,0	1.351,8	1.441,9	1.947,0
Proporção da Despesa Primária (a/c)	98,2%	45,7%	48,5%	70,8%	93,4%	113,0%	106,8%	68%
Proporção da Despesa Primária (b/c)	1,8%	1,9%	2,2%	2,6%	2,6%	2,8%	2,9%	2,6%

¹ Valores Pagos refere-se a todas as despesas da União em cumprimento a sentenças judiciais

Fonte: AGU, PGFN/ME, SEST/ME, BCB. Elaboração: STN/ME.

Além do caráter probabilístico da natureza destas ações judiciais, há de se considerar as características próprias dos trâmites jurídicos, como, por exemplo, pendências de julgamento final, possibilidade de recursos em instâncias superiores, dificuldade de previsão de tempo e valor das causas etc. Estas características impõem uma avaliação e interpretação cautelosa dos valores apontados como passivos contingentes de ações judiciais.

De qualquer forma, o comportamento crescente dos valores apresentados nas últimas edições do Anexo de Riscos Fiscais revela a necessidade de uma especial atenção ao tema. Conforme apresentado na Tabela 21, de 2013 a 2020, as estimativas das ações judiciais contra as autarquias e fundações cresceram 261,7%, bem como, no mesmo período, sua participação nas demandas judiciais saltou de 6,4% para 16,1%.

Ressalta-se que as demandas judiciais de natureza tributária continuam com uma participação relevante no montante relacionado as demandas judiciais com risco possível, alcançando 65,6% do total em 2020.

No ano de 2020, as despesas decorrentes de demandas judiciais contra a União alcançaram o montante de R\$ 51,5 bilhões, correspondendo a 2,6% da despesa primária total do ano.

Deve-se ressaltar que o montante do risco associado às ações consideradas como de risco provável¹³, apesar de não detalhadas no presente documento por serem provisionadas no valor integral de suas estimativas no Balanço Geral da União (BGU), apresentam trajetória crescente, passando de um total de R\$ 664,1 bilhões em 2019 para R\$ 701,7 bilhões em 2020, representando uma variação de 5,7% no período. Apesar do incremento no volume das ações de risco provável, o total de lides contra a União consideradas de risco possível e provável em conjunto se reduziu de R\$ 2.204,2 bilhões em 2019 para R\$ 2.017,8 bilhões em 2020, uma diminuição de 8,5%, conforme apresentado na Tabela 22.

¹³ O valor associado ao risco provável abrange a provisão das ações judiciais contra o Banco Central do Brasil.

Tabela 22 - Demandas Judiciais de Risco Provável e Possível

Em R\$ bilhões

Demandas Judiciais	Ano Base						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Risco Provável	81,2	181,7	269,7	162,6	117,6	664,1	701,7
Risco Possível	478,7	565,1	884,0	1.195,1	1.528,0	1.540,1	1.316,1
Total	559,9	746,8	1.153,7	1.357,7	1.645,6	2.204,2	2.017,8

Fonte: AGU, PGFN/ME, SEST/ME, BCB. Elaboração: STN/ME.

Além do caráter probabilístico da natureza destas ações judiciais, há de se considerar as características próprias dos trâmites jurídicos, como, por exemplo, pendências de julgamento final, possibilidade de recursos em instâncias superiores, dificuldade de previsão de tempo e valor das causas etc. Estas características impõem uma avaliação e interpretação cautelosa dos valores apontados como passivos contingentes de ações judiciais. Não obstante, a magnitude dos valores envolvidos revela a necessidade de uma especial atenção ao tema.

4.1.2 Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento

Para melhor compreensão do que são e da situação em que se encontram os passivos contingentes em fase de reconhecimento, optou-se por dividi-los em três grupos, sendo eles:

1. Dívidas decorrentes da extinção/dissolução de entidades da Administração Federal;
2. Dívidas diretas da União; e
3. Dívidas decorrentes do Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS.

Dívidas Decorrentes da Extinção/Dissolução de Entidades da Administração Pública Federal

Por força da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, e de outras leis específicas que extinguíram entidades da Administração Pública Federal, a União sucedeu tais entidades em seus direitos e obrigações decorrentes de norma legal, ato administrativo ou contrato. Dessa forma, neste grupo, encontram-se os compromissos assumidos pela União em virtude da extinção/dissolução de autarquias/empresas, como, por exemplo: Empresas Nucleares Brasileiras S/A – Nuclebrás, Rede Ferroviária Federal S/A – RFFSA, Centrais de Abastecimento do Amazonas – CEASA/AM e Petrobrás Mineração S/A – Petromisa.

Dívidas Diretas da União

As dívidas de responsabilidade direta da União originam-se de variados eventos. Dentre esses, pode-se destacar dois: (i) a Constituição de 1988 que determinou a criação dos Estados de Roraima, Amapá e Tocantins, livres dos compromissos decorrentes dos investimentos feitos nos respectivos territórios, que foram atribuídos à União; e (ii) dispositivos legais que autorizaram as instituições financeiras federais a prestar auxílio financeiro, ou participar de alguma política pública, com o compromisso de posterior ressarcimento, pela União.

Dívidas Decorrentes do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS)

O Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS é um fundo público criado em 1967, como elemento importante do então recém estruturado Sistema Financeiro de Habitação – SFH, gerido pelo Banco Nacional da Habitação – BNH. O FCVS foi criado com a finalidade de cobrir os saldos residuais eventualmente existentes no encerramento dos contratos de financiamento habitacional celebrados no âmbito do SFH. Sua finalidade declarada foi a de “dar tranquilidade aos tomadores dos financiamentos habitacionais”. As receitas destinadas ao Fundo consistiram/consistem em um aporte inicial da União, mais as contribuições periódicas dos agentes financeiros e dos mutuários. A Caixa Econômica Federal - CAIXA é a administradora do FCVS, desde a extinção do BNH, em 1986.

Cerca de 3,4 milhões de contratos de financiamento foram celebrados entre os mutuários e os diversos agentes financeiros do setor de habitação, contendo a cláusula de cobertura pelo FCVS, bem como da chamada ‘equivalência salarial’, especialmente nas décadas de 1970/80. Contudo, nos anos 1980, a combinação de espiral inflacionária, achatamento salarial e decisões governamentais que ampliaram os subsídios aos mutuários levou ao colapso do sistema, pois o FCVS não teve/teria fluxo de receitas suficiente para fazer frente aos vultosos saldos devedores reais que resultaram daqueles fatores.

Com a finalidade de equacionar esse passivo, foi editada a Medida Provisória nº 1.520, de 24 de setembro de 1996 (convertida na Lei nº 10.150, de 21 de dezembro de 2000), mediante a qual a União foi autorizada a celebrar, com os agentes financeiros credores do FCVS, contratos de novação de dívida, os quais estabelecem o pagamento mediante a emissão direta de títulos de longo prazo, denominados CVS, emitidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Devido à circunstância de que outras dívidas (derivadas dos saldos residuais) vieram a ser legalmente atribuídas à União, houve a segregação operacional dessas importâncias em quatro Valores de Avaliação de Financiamento – VAFs, a saber:

a) Os saldos residuais dos contratos de financiamento habitacional (encerrados) constituem o VAF 1, se o recurso não provém do FGTS, e o VAF 2, se a origem do recurso é o FGTS. Eles são objeto do art. 1º da MP nº 1.520/1996 - Lei nº 10.150/2000.

b) Os créditos denominados “VAFs 3 e 4” não faziam parte da MP original, e foram posteriormente introduzidos na legislação, contemplando aspectos específicos das operações de financiamento com recursos do FGTS:

i) VAF 3, previsto no art. 15 da Lei nº 10.150/2000, que autorizou o Tesouro Nacional a assumir e ressarcir o valor das parcelas do *pro rata* correspondente à diferença entre os valores do saldo devedor contábil da operação de financiamento habitacional e o saldo devedor residual de responsabilidade do FCVS;

ii) VAF 4, incorporado no art. 44 da Medida Provisória nº 2.181-45, de 24 de agosto de 2001, que autorizou a União a assumir a diferença entre a taxa de juros dos contratos de financiamento do Sistema Financeiro da Habitação – SFH, celebrados até dezembro de 1987 com mutuários finais, lastreados com recursos do FGTS, e a taxa efetiva de 3,12% a.a., referente ao período de 1º/1/1997 a 31/12/2001.

Assim, os VAFs 3 e 4 são créditos adicionais (ou derivados, ou complementares) aos VAFs 1 e 2, que são os saldos residuais de responsabilidade do FCVS referidos no art. 1º da Lei nº 10.150/2000. Por essa razão, a formalização da assunção dos VAFs 3 e 4 (quando existentes) relativos a determinado lote de contratos ocorre em processo administrativo próprio e, necessariamente, após a conclusão da novação dos VAFs 1 e 2 daquele lote. O contrato de assunção é celebrado entre a

União e o FGTS (representado pelo seu agente operador, a CAIXA), com a interveniência do agente financeiro.

O controle e a evidenciação dos dois tipos de dívidas originados do FCVS passaram a ser feitos de forma segregada: (i) no BGU, a partir de 2018; (ii) no Anexo de Riscos Fiscais da LDO de 2019.

O passivo da União decorrente do FCVS vem sendo progressivamente liquidado mediante a celebração de sucessivos contratos entre a União e os agentes financeiros (ou seus cessionários, ou o FGTS). De fato, desde 1998 foram celebrados 492 contratos de novação (dos VAFs 1 e 2) ou de assunção (dos VAFs 3 e 4), totalizando R\$ 186 bilhões, em valores posicionados em dezembro/2019. Os contratos estabelecem o pagamento mediante títulos de longo prazo denominados CVS, com vencimento em 1º de janeiro de 2027, mas que vêm pagando parcelas mensais de juros desde 1º de janeiro de 2005, e parcelas mensais do principal desde 1º de janeiro de 2009.

Trata-se, assim, do maior passivo contingente da União em regularização. A estimativa do estoque a ser ainda pago resulta: (i) da apuração dos saldos nos contratos já apresentados à habilitação (pelos agentes à Caixa); e (ii) das avaliações atuariais periódicas efetuadas por empresa contratada pela Caixa, e que inclui a parcela de contratos não apresentados à habilitação.

Adicionalmente, a MP nº 513/2010, convertida na Lei nº 12.409/2011, autorizou o FCVS a assumir, na forma disciplinada em ato do seu Conselho Curador - CCFCVS, direitos e obrigações do Seguro Habitacional do Sistema Financeiro da Habitação - SH/SFH e oferecer cobertura direta a contratos de financiamento habitacional averbados na Apólice do SH/SFH.

A Tabela 23 demonstra a evolução da regularização dos passivos contingentes nos últimos três exercícios, segregados conforme os agrupamentos indicados no item anterior.

Tabela 23 - Obrigações oriundas de passivos contingentes regularizadas entre 2018 e 2020

Em R\$ milhões

Classificação	2018		2019		2020		Títulos utilizados no pagamento
	Executado	Previsto ¹	Executado	Previsto ¹	Executado	Previsto ¹	
Extinção de entidades	146,9	5.500,0	13,9	5.038,0	-	5.670,9	NTN-B 2022, 2023, 2024, 2030 e 2040; LTN 2020
Dívida direta	-		-		-		
FCVS VAFs 1 e 2	1.185,3	12.500	1.605,7	13.750,0	1.849,9	15.857,1	CVS (A, B e C) 2027 CVSB 2027
FCVS VAFs 3 e 4	445,3		-		410,1		
Total	1.777,5	18.000,0	1.619,6	18.788,0	2.260,0	21.528,0	

¹ Previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Fonte e Elaboração: STN/MF.

Cabe esclarecer que o fluxo das novações do FCVS esteve interrompido entre maio de 2012 e agosto de 2015 em virtude das ressalvas e/ou apontamentos levantados pela Secretaria Federal de Controle Interno - SFC/CGU. A retomada ocorreu após adequações nos sistemas e procedimentos operacionais da Administradora/CAIXA, e de alterações na Lei nº 10.150/2000, resultando em regularizações a partir de 2016, ainda bem abaixo dos montantes previstos, como se verifica na Tabela 23.

A Tabela 24 traz a posição do estoque conforme registrado no BGU nos três exercícios anteriores, bem como o estimado na LOA do exercício corrente.

Tabela 24 - Valores provisionados no BGU e estimado na LOA, segundo Passivo

Em R\$ milhões

Passivo	Valor do estoque no BGU			Valor PLOA
	2018	2019	2020	2021
Extinção de entidades (a)	1.004,4	236,6	259,4	5.670,0
Dívida direta (b)	5.075,8	5.227,4	5.372,8	
FCVS VAFs 1 e 2 (c)	-	108.600,0	100.566,2	25.000,0
FCVS VAFs 3 e 4 (d)	7.680,0	7.950,0	7.415,1	
Total	13.760,2	122.014,0	113.613,5	30.670,0

(a) Em 2019, a partir da análise de mais de 300 processos, houve uma queda significativa no valor estimado; (b) Refere-se, predominantemente, a passivos contingentes da União com a Caixa, pendentes de pleno reconhecimento que possibilite o andamento dos respectivos processos administrativos de regularização. No BGU, esse passivo compõem a categoria "Riscos Fiscais"; (c) Estimativa a partir de informações apresentadas pela CAIXA, administradora do FCVS, até 2019 apenas os VAFs 3 e 4 eram registrados no BGU pelo ME; (d) Estimativas a partir de informações apresentadas pela CAIXA, administradora do FCVS. **Fonte:** STN/ME e CAIXA. **Elaboração:** STN/ME

A Tabela 25 apresenta a estimativa de pagamentos dos passivos em reconhecimento para o exercício de 2021 e para os três subsequentes, bem como demonstra o impacto fiscal para cada um deles.

Tabela 25 - Obrigações oriundas de passivos contingentes a regularizar

Em R\$ milhões

Passivo	Credores	Fluxo Estimado			
		2021 ¹	2022	2023	2024
Extinção de entidades	Diversos	221,0	15,6		--
Dívida direta	CAIXA ²	5.372,8	-	-	-
FCVS VAFs 1 e 2	Agentes do SFH ou seus cessionários	16.761,0	16.761,0	16.761,0	16.761,0
FCVS VAFs 3 e 4	FGTS, com eventual repasse aos agentes do SFH ou seus cessionários	1.235,9	1.235,9	1.235,9	1.235,9
Total		23.590,7	18.012,5	17.996,9	17.996,9

¹ Dentro dos limites estabelecidos no PLOA 2021 - ações 00Q3 e 00QE

² Posição em 31/12/2020.

Fonte: STN/ME e CAIXA. **Elaboração:** STN/ME.

Há que se ressaltar que estas obrigações geram impacto fiscal no endividamento público via emissão de títulos, mas não impactam a apuração do resultado primário, pois são objeto do correspondente ajuste patrimonial pelo Banco Central do Brasil.

Em relação às providências para mitigação dos riscos, foi concluído, em 2018, um mapeamento, com apoio da Coordenação de Riscos Operacionais da STN. O risco de maior relevância envolve a estimativa do estoque de obrigações, decorrentes da extinção de entidades. É preciso levar em conta as etapas já cumpridas do projeto em andamento, desde 2018, de levantamento da situação dos processos de regularização que ingressaram na STN e que deverão ser formal e definitivamente encerrados. Entre 2018 e 2020 o valor registrado como "estoque de processos", parte da categoria "extinção de entidades", caiu de R\$ 912 milhões para R\$ 24 milhões, posição de 31 de dezembro de 2020.

4.1.3 Garantias Prestadas pelo Tesouro Nacional

4.1.3.1 Garantias de Operações de Crédito

Esta classe de passivos contingentes inclui as garantias prestadas pela União a operações de crédito, nos termos do art. 29, IV e do art. 40 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Trata-se dos avais concedidos pela União aos entes federados e aos entes da administração indireta, das três esferas de governo, para a concessão de crédito, nos termos da lei. As garantias a operações de crédito podem ser internas ou externas, conforme a origem do financiamento que é objeto da garantia.

A STN monitora os eventuais atrasos no pagamento de operações de crédito garantidas, estabelecendo prazos para regularização das pendências e alertando os devedores quanto às sanções, penalidades e consequências previstas nos contratos e na legislação pertinente.

A Tabela 26 sintetiza a evolução do saldo devedor das operações de crédito garantidas pela União classificadas por tipo de mutuário e tipo de dívida.

Tabela 26 - Saldo devedor das Dívidas Garantidas em Operações de Crédito

Em R\$ bilhões

Garantias em Operações de Crédito	Saldo Devedor Valor Realizado (\$) ¹					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Garantias Internas	112,3	111,1	111,5	114,3	109,3	114,1
Estados	81,8	81,3	84,7	91,4	90,9	97,3
Municípios	3,5	4,0	3,9	3,9	4,9	6,9
Bancos Federais	7,5	7,1	6,5	6,1	5,4	4,7
Estatais Federais	17,8	17,7	16,0	12,7	8,2	5,1
Entidades Controladas	1,7	1,1	0,4	0,2	0,0	0,0
Garantias Externas	110,6	103,8	121,9	143,9	146,6	181,9
Estados	77,8	75,5	91,2	107,7	109,6	135,2
Municípios	10,6	10,7	11,1	13,4	14,6	20,0
Bancos Federais	16,5	12,2	12,6	13,1	12,3	14,4
Estatais Federais	1,8	1,6	1,4	2,2	2,4	2,9
Entidades Controladas	3,8	3,7	5,6	7,5	7,7	9,5
Total	222,9	214,9	233,4	258,2	255,9	296,0

¹ Utilizada PTAX de venda do fechamento de 31/12/2020 para apuração de valores em reais.

Fonte e elaboração: STN/ME.

Ao final do 3º quadrimestre de 2020, o saldo da dívida garantida em operações de crédito alcançou R\$ 296,0 bilhões, com a dívida garantida em operações de crédito externas respondendo por R\$ 181,9 bilhões, equivalente a 61,46% do total, enquanto a dívida garantida em operações de crédito internas representa R\$ 114,1 bilhões, 38,54% do total. O saldo devedor das operações de crédito garantidas pela União apresenta um crescimento de aproximadamente 32,79% no período entre dezembro de 2015 e dezembro de 2020, saindo de R\$ 222,9 bilhões para os atuais R\$ 296,0 bilhões.

A Tabela 27 demonstra as estimativas de saldo devedor das garantias em operações de crédito e, também, de honras de garantias para o atual e próximos três exercícios. A previsão de honras apresenta os valores projetados de pagamentos de garantias da União em obrigações de entes abrigados pelo Regime de Recuperação Fiscal (RRF) ou em condições de adesão, e de entes que vem tendo seus compromissos honrados pela União e que se encontram amparados por liminares expedidas pelo STF impedindo a regular execução de contragarantias.

Tabela 27 - Estimativas: Saldo Devedor e Honras de Garantias de Operações de Crédito

Em R\$ bilhões

Estimativas	2021	2022	2023	2024
Saldo Dev. das Garantias de Op. Cred. (Posição)	298,7	287,7	275,9	263,6
Honras de Garantias a Op. Cred. (Fluxo)	9,5	9,4	9,2	9,1

Fonte e elaboração: STN/ME.

A Tabela 28 apresenta o histórico de honras ocorridas entre 1999 e 2020.

Tabela 28 - Garantias honradas pela União

Em R\$ milhões

Anos	Valor Estimado	Valor Realizado
1999/2000	-	187,3
2001	-	15,3
2002	-	28,0
2003	-	6,5
2004	-	36,1
2005 a 2015	-	-
2016	-	2.377,7
2017	-	4.059,8
2018	4.436,1	4.823,1
2019	8.426,3	8.353,7
2020	11.804,1	13.331,4

Fonte e Elaboração: STN/ME

São contabilizados como provisão os valores garantidos pela União referentes aos estados que aderiram ao RRF. Uma vez que haja a adesão do ente subnacional ao RRF, cria-se a expectativa, por parte da União, da inadimplência em obrigações vincendas de responsabilidade desses entes. Assim, as contas de provisão são afetadas pelas parcelas vincendas garantidas pela União e que estejam previstas para o período de vigência do RRF. Dessa forma, o valor provisionado em 31/12/2020 totalizava R\$ 12,5 bilhões.

No que concerne à natureza do impacto, o pagamento de garantias pela União é exclusivamente financeiro. As fontes utilizadas para a honra de garantias são 143 e 144, ambas alimentadas por receitas de emissões de títulos, sendo a 143 para amortização de principal e a 144 para juros.

4.1.3.2 Garantias de Fundos e Programas

O estoque de garantias prestadas pelo Tesouro Nacional a Fundos e Programas é de R\$ 5.631,3 milhões, com posição de 31/12/2020. Cerca de 64% desse valor decorre da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, referente ao risco de operações ativas junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), enquanto os demais valores são referentes ao Seguro de Crédito à Exportação – SCE/IRB e à Assunção de Riscos nas Operações do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura – Pronaf e do Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana.

Em 2020, a STN realizou o pagamento de R\$ 25,1 milhões, no âmbito do Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana (ação orçamentária 00QM). Destaca-se que esse valor já estava previsto na LOA 2020 e em RAP com dotação orçamentária específica. Da mesma forma, foram enviados para compor o PLOA 2021 os valores de R\$ 215 milhões para a mesma finalidade no âmbito do Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana e de R\$ 100 milhões para o Pronaf.

4.1.4 Contragarantias da União

A concessão de garantias pela União em operações de crédito tem como contrapartida a vinculação, pelo tomador de crédito, de contragarantias em valor suficiente para cobertura dos compromissos financeiros assumidos, conforme previsto em lei. Dessa forma, sempre que a União honra compromissos de outrem em decorrência de garantias por ela oferecidas, são acionadas as contragarantias correspondentes visando a recuperação dos valores dispendidos na operação. Além do valor original devido, são incluídos juros de mora, multas e outros encargos eventualmente previstos nos contratos de financiamento.

No momento em que um ente efetua a contratação de empréstimo dessa categoria, são firmados três contratos: 1) um contrato de financiamento entre o ente e a instituição financeira que será credora do empréstimo; 2) um contrato de garantia entre a instituição financeira e a União, na condição de garantidora do financiamento; e 3) um contrato de contragarantia entre o ente e a União, mediante o qual a União pode utilizar contragarantias para cobertura dos valores eventualmente honrados por conta de inadimplências do ente beneficiado pelo empréstimo.

Os saldos das contragarantias relacionadas aos contratos financeiros firmados por entes junto às instituições financeiras com o aval da União não são registrados no SIAFI, mas apenas os recebimentos decorrentes de contragarantias recuperadas pelo agente financeiro. Estas recuperações são efetuadas a pedido da STN, visando quitar os montantes de avais por ela honrados em decorrência dos inadimplementos dos entes em empréstimos firmados junto a instituições financeiras e nos quais a União tem parte como garantidora. Os respectivos recebimentos são registrados no SIAFI pelo agente financeiro Banco do Brasil S/A, por meio de Guias de Recolhimento da União (GRU).

Dentre os ativos dos entes que podem ser utilizados como contragarantias, destacamos, por exemplo, o Fundo de Participação dos Estados (FPE), e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), além das receitas próprias. A STN não possui gestão sobre as contragarantias, as quais correspondem a ativos dos entes.

4.1.4.1 Riscos Fiscais mapeados, agrupados de acordo com a natureza

Os riscos fiscais relativos à execução de contragarantias sob gestão da STN são de três naturezas: riscos relativos às ações judiciais (35 contratos); riscos de frustração de receitas em decorrência da aplicação de dispositivos legais; e riscos decorrentes de incertezas legislativas.

Os riscos relativos às ações judiciais decorrem de liminares em ações impetradas pelos mutuários contra a União em diversas instâncias da Justiça concernentes aos haveres originários de

avais honrados pela União, as quais impedem temporariamente a recuperação dos valores. No que tange à carteira supracitada, atualmente há 12 ações judiciais com impacto financeiro de R\$ 9,5 bilhões (posição de 31/12/2020).

Os riscos de frustração de receitas em decorrência da aplicação de dispositivos legais, por sua vez, estão relacionados à Lei Complementar nº 159/2017 – Regime de Recuperação Fiscal (RRF), aplicável às dívidas estaduais a serem incluídas no âmbito do referido Regime. A adesão de Estados ao RRF pode suspender e postergar o pagamento de valores devidos à União durante o seu período de vigência. Até o momento, somente o Estado do Rio de Janeiro aderiu às condições da LC nº 159/2017, e somente permaneceu no âmbito do referido Regime, em virtude da decisão judicial ACO 3.457 TP – RJ, de 24/12/2020. É de se considerar como provável a adesão dos Estados do Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Goiás ao referido Regime.

Outra incerteza legislativa a ser considerada é a possibilidade de derrubada, pelo Congresso Nacional, do veto do Poder Executivo Federal ao Artigo 26 da LC nº 178/2021, efetuado durante a sanção do referido normativo. No caso, o Art. 26 dispõe que a União suspenderá a execução das contragarantias das dívidas decorrentes de contratos de operações de crédito com instituições multilaterais, firmados até a data da publicação desta Lei Complementar, de Estados e Municípios classificados, em 31 de outubro de 2020, como A, B ou C quanto à capacidade de pagamento, conforme metodologia definida pelo Ministério da Economia. Dessa forma, a União passaria a pagar, em nome do Estado ou do Município, e na data de seu vencimento, as prestações dos contratos acima mencionados. Nesse caso, a derrubada do veto ao Art. 26 da LC nº 178/2020 acarretaria à União ao longo de 2021 o impacto estimado de R\$ 15,61 bilhões.

A Tabela 29 demonstra a evolução do estoque do ativo nos últimos exercícios. Cabe destacar, no que se refere aos avais honrados, a variação positiva de 87,7% na comparação do ano de 2020 com 2019, explicada pelo estoque de avais não recuperados em 31/12/2020, em decorrência das ações judiciais impetradas pelos Estados do Amapá, Goiás, Maranhão, Minas Gerais e Rio Grande do Norte contra a União, as quais mantiveram em suspenso da execução das contragarantias correspondentes a partir do exercício de 2019.

Tabela 29 - Evolução do estoque das contragarantias não executadas, segundo as motivações

Em R\$ milhões

Ativo/Programa	Valores a Recuperar (\$)			
	Variação (%) ¹			
	2017	2018	2019	2020
Avais a Recuperar ²	508,2 37,2%	594,8 17,0%	5.047,0 748,6%	9.473,2 87,7%
Avais a Recuperar sob o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) ³	3.090,1	7.782,5 151,8%	12.665,3 62,7%	24.070,1 90,0%
Total	3.598,4 871,0%	8.377,3 132,8%	17.712,3 111,4%	33.543,3 89,4%

¹ Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

² A União está atualmente impedida de receber avais honrados em decorrência das ACOs/STF nºs 3.045, 3.225, 3.233, 3.235, 3.244, 3.252, 3.262, 3.270, 3.280, 3.285, 3.286, 3.431, 3.438, 3.457, 2.981, 3.215 e Ação Civil Pública nº 1038641-32.2020.4.01.3700 Justiça Federal do Maranhão.

³ Valor a Recuperar (RRF): Valores registrados em Conta Gráfica a serem pagos nos prazos e condições estabelecidos pela Lei Complementar nº 159, de 2017 (RRF), atualizados até a data de referência da coluna.

Fonte e elaboração: STN/ME.

A Tabela 30 apresenta as estimativas de impacto no atual e nos próximos três exercícios, tendo como base os riscos das contragarantias mapeados pela STN e as previsões de avais a serem honrados pela União. Ressalta-se que essas operações são financeiras e o impacto fiscal da ocorrência dos riscos se dá sobre o endividamento público.

Tabela 30 - Mensuração dos impactos nas contas públicas dos riscos fiscais mapeados

<i>Em R\$ milhões</i>				
	2021	2022	2023	2024
Previsão de Impacto	5.678,9	5.534,1	5.450,4	4.696,0

Fonte e elaboração: STN/ME.

A principal medida de mitigação para os riscos relativos às contragarantias é a intensificação do relacionamento com a AGU e suas procuradorias regionais e seccionais, com vistas à reversão das decisões judiciais. Busca-se, sempre que possível, a atuação junto às instâncias pertinentes com o objetivo de evitar ou minimizar impactos sobre as dívidas subnacionais.

4.1.5 Fundos Constitucionais de Financiamento

A Constituição Federal de 1988 destinou 3% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) para aplicação em programas de financiamento aos setores produtivos das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Com isso, foram criados os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), para os quais são transferidos aqueles recursos.

Tendo em vista que os Fundos têm natureza pública e compõem o patrimônio da União, as provisões reduzem, indiretamente, o patrimônio da União. Por esta razão, estão contidos no Anexo de Riscos Fiscais.

A Portaria Interministerial nº 11, de 28/12/2005, editada pelos Ministérios da Integração Nacional – MI e da Fazenda – MF, estabelece as normas de contabilização e de estruturação dos balanços dos fundos FNO, FNE e FCO, bem como os critérios para provisões e registro de prejuízos. De acordo com os critérios estabelecidos em seu artigo 3º, nas operações em que os Fundos detenham o risco integral ou compartilhado, o banco administrador de cada Fundo deve constituir provisão para créditos de liquidação duvidosa referentes às parcelas do principal e encargos vencidos há mais de cento e oitenta dias. Tais provisionamentos resultam em déficit primário no momento de sua ocorrência.

Com base no balanço dos Fundos Constitucionais de 31/12/2020 para o FCO, o FNE e o FNO, constata-se que as despesas com provisões para devedores duvidosos somaram, respectivamente, R\$ 19,2 milhões, R\$ 752,4 milhões e R\$ 315,2 milhões, totalizando R\$ 1.086,8 milhões. Tais valores estão apresentados nas contas de resultado dos balanços dos respectivos fundos. Adicionalmente, os bancos administradores destes fundos projetam os valores de provisão esperados para os anos futuros. A despesa com provisão para devedores duvidosos afeta a rubrica de resultado dos fundos constitucionais que, por sua vez, impacta o resultado primário do Governo Central. A Tabela 31 consolida essas informações.

Tabela 31 - Riscos dos Fundos Constitucionais: previsão de provisão para devedores duvidosos

<i>Em R\$ milhões</i>		
Fundos	Realizado	Estimativa

	2020	2021	2022	2023	2024
FCO	19,2	17,8	17,9	18,0	18,1
FNE	752,4	685,3	691,7	691,7	691,7
FNO	315,2	305,9	329,4	360,9	430,6
Total	1.086,8	1.009,0	1.039,0	1.070,6	1.140,4

Fonte: Bancos Administradores dos Fundos Constitucionais.

Elaboração: STN/ME.

Por outro lado, os créditos baixados como prejuízo e registrados em contas de compensação podem ser futuramente recuperados, mesmo que em pequena fração. Estes créditos, que outrora geraram impacto fiscal negativo no momento da provisão, poderão afetar positivamente o resultado primário na eventualidade de recuperação. Com base nos balanços de 31/12/2020, para o FCO, o FNE e o FNO, os valores baixados como prejuízo relativos a operações com risco dos fundos foram de R\$ 691,6 milhões para o FCO, R\$ 10.806,6 milhões para o FNE e R\$ 3.963,4 milhões para o FNO, totalizando R\$ 15.461,6 milhões, conforme Tabela 32.

Tabela 32 - Recuperação e estoque de créditos baixados como prejuízo até 2020

Em R\$ milhões

Fundos	Recuperação de créditos baixados como prejuízo (A)	Estoque de créditos baixados como prejuízo (B)	Quociente de recuperação (A/B)
FCO	1,3	691,6	0,19%
FNE	122,5	10.806,6	1,13%
FNO	81,0	3.963,4	2,04%
Total	204,8	15.461,6	1,32%

Fonte: Balanços Patrimoniais dos Fundos Constitucionais e informações enviadas pelos bancos administradores.

Elaboração: STN/ME.

O impacto dessas operações nas estatísticas fiscais, seja de provisão ou de recuperação de créditos, se dá na rubrica de resultado dos fundos constitucionais e afeta o resultado primário do Governo Central.

4.1.6 Seguro de Crédito à Exportação - Fundo de Garantia à Exportação

O Seguro de Crédito à Exportação (SCE) é a cobertura da União para as exportações nacionais contra riscos comerciais, políticos e extraordinários, com lastro no Fundo de Garantia à Exportação (FGE). O SCE pode cobrir financiamento concedido por qualquer banco, público ou privado, brasileiro ou estrangeiro, a exportações brasileiras, sem restrições de bens ou serviços ou quanto ao país do importador. O SCE não cobre gastos locais (por exemplo, bens adquiridos no exterior), mesmo que relacionados à exportação brasileira. Não há exigência de conteúdo mínimo nacional.

A garantia da União para operações de crédito à exportação cobre: a) riscos comerciais para prazos de financiamento superiores a 2 anos; b) riscos políticos e extraordinários para qualquer prazo de financiamento; c) riscos comerciais, políticos e extraordinários para micro, pequenas e médias empresas (MPME) em operações de até 2 anos (este tipo de operação está suspenso, no momento); e d) risco de adiantamento de recursos e de performance para o setor de defesa e para produtos agrícolas beneficiados por cotas tarifárias para mercados preferenciais.

As principais informações atuariais do FGE são apresentadas a seguir, com destaque para os valores de exposição total do fundo, que totalizam US\$ 7.259.427.527,16 (posição de dez/2020):

Tabela 33 - Indicadores de Solvência do FGE em Dezembro/2020

Indicadores de Solvência do FGE		dez/20	nov/20	Δ%
Patrimônio Líquido do FGE (Contábil) (R\$)		35.215.479.222	34.838.236.471	1,1%
Taxa de Câmbio (R\$/US\$) ¹	R\$	5,1967	R\$ 5,3317	-2,5%
Patrimônio Líquido do FGE (Contábil) (US\$)		6.776.508.019	6.534.170.428	3,7%
PPNG (Provisão de Prêmios Não Ganhos) (US\$)		575.040.299	581.372.609	-1,1%
Alavancagem Máxima ²		9,09	9,09	0,0%
Exposição vigente total (Cobertura Total Anual) (US\$)	(1)	7.259.427.527	7.721.214.580	-6,0%
Capital Requerido (K%)	(2)	11,00%	11,01%	-0,1%
Margem de Solvência (Patrimônio Líquido Exigido - PLE) (US\$)	(3)=(1)*(2)	798.220.394	849.828.457	-6,1%
Alavancagem Vigente	(4)=(2)⁻¹	9,09	9,09	0,1%

1-Cotação Ptax do último dia útil do mês para venda. Ptax=taxa média ponderada dos negócios realizados no mercado interbancário de câmbio com liquidação em dois dias úteis, calculada pelo Banco Central do Brasil, conforme Comunicado nº 6.815/99.

2-Alavancagem máxima de 9,09x (capital ratio de 11%)

Fonte e elaboração: Camex/ME.

4.1.6.1 Riscos fiscais mapeados relacionados a operações do FGE

Com relação aos riscos fiscais mapeados relacionados às operações do FGE, embora haja sustentabilidade atuarial e provisionamento de liquidez adequado do Fundo, seu limite operacional se dá por meio de sua capacidade de indenização e, por conseguinte, pela dotação orçamentária consignada e pela programação financeira do Ministério da Economia. Dessa forma, a incerteza na obtenção da dotação orçamentária necessária à operação do SCE/FGE gera risco ao pagamento de garantias.

Isso ocorre porque se trata de fundo especial de natureza contábil, nos termos do art. 71, §1º, do Decreto nº 93.872/1986, constituído por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, destinadas a atender a saques efetuados diretamente contra o caixa do Tesouro Nacional. Os recursos da arrecadação de prêmios e seu patrimônio, portanto, destinam-se à Conta Única do Tesouro, e, sem autorização orçamentária, não podem ser livremente utilizados para eventual honra de garantias ou dispêndio com outras atividades necessárias à operação do Fundo, como a contratação de advogados para a recuperação de créditos e a devolução de prêmios. Segundo o art. 72 do decreto já mencionado, a “aplicação de receitas vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em crédito adicional.”

No que tange à natureza das despesas do FGE, estas se enquadram na categoria das despesas discricionárias e, no caso de limitações de empenho e movimentação financeira para cumprimento da meta fiscal, no transcorrer da execução orçamentária, há impactos em tal categoria de despesa, de acordo com o que estabelece o art. 9º da LRF.

Há ainda o risco cambial associado às operações do FGE, uma vez que as suas despesas com indenizações são lastreadas quase em sua totalidade em dólar, enquanto o orçamento é estabelecido em moeda nacional. A variação cambial entre o momento da elaboração do orçamento para um exercício até o momento do pagamento da indenização gera

incerteza quanto à adequação orçamentária do Fundo. Ressalta-se que o período entre a elaboração do orçamento e o efetivo pagamento de indenização pode durar até dois anos.

4.1.6.2 Possíveis consequências de insuficiência de orçamento do FGE

No caso de insuficiência de orçamento do FGE e na hipótese de a União não honrar sua obrigação em um contrato, o Garantido poderá procurar a execução da dívida via processo judicial e a União terá que pagar juros de mora em razão do atraso. No entanto, as consequências do não pagamento das obrigações do SCE/FGE têm abrangência mais ampla.

Cerca de 97% das indenizações dos sinistros presentes na carteira do FGE têm como beneficiário o BNDES. A inadimplência com esse Garantido pode configurar operação de crédito com instituição financeira controlada pela União, prática vedada pela LRF (LC nº 101/2000).

Por outro lado, caso o Garantido seja uma instituição financeira internacional, existe a possibilidade de declaração do *Cross-Default* (inadimplência cruzada) do Brasil, que vincula contratos de dívida não relacionados, implicando possibilidade de declaração do *default* do Brasil em todos os contratos em que o país figura como devedor. Essa situação poderia trazer consequências sobre a confiança no Governo e na economia nacional como um todo.

4.1.6.3 Mensuração dos impactos da manutenção do SCE - FGE

A estimativa do impacto nas contas públicas da manutenção do SCE, com lastro no FGE, no exercício atual e nos três subsequentes é apresentado na Tabela 34.

Tabela 34 - Estimativa de impacto da manutenção do Seguro de Crédito à Exportação

Em milhões (R\$/US\$)

	2021	2022	2023	2024
Valores cobertos vincendos (US\$)	1.004,6	925,4	748,5	545,0
Valores cobertos vincendos (R\$) ⁽¹⁾	5.609,9	4.654,8	3.742,4	2.725,0
Estimativa de pagamentos do FGE (R\$) ⁽²⁾	1.544,1	1.281,2	1.241,4	1.124,3

¹ Para o ano de 2021, taxa Ptax do dia 1/3/2021. Taxas de Câmbio utilizadas: 5,03 para 2022 e 5,00 para 2023, 2024 e 2025, obtidas no Boletim Focus de 26/02/2021 - Taxa de câmbio de fim de período

² O valor de 2021 foi obtido a partir do somatório das parcelas vincendas no período cobertas pelos Certificados de Garantia de Cobertura de Seguro de Crédito à Exportação que se encontram sinistrados. Para os demais anos, foi feita estimativa a partir do valor obtido para 2021.

Fonte e elaboração: Camex/ME.

Com a ampliação das operações sinistradas nos anos recentes, a sustentabilidade do modelo apresenta riscos relevantes para a União. De maneira a não agravar esse cenário, e com base na autorização concedida pela Resolução GECEX/CAMEX nº 12, de 30 de janeiro de 2020, está em processo de elaboração um novo modelo de concessão do SCE, observando as premissas abaixo:

- Revisão regulatória dos atos administrativos e normativos, legais e infralegais, referentes ao SCE, ao Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) e ao FGE;
- Promoção do alinhamento técnico e normativo da União às melhores práticas internacionais;
- Aprimoramento dos mecanismos de governança, transparência, controle, gestão de riscos, conformidade e integridade; e

- d) Ampliação da eficiência da utilização dos recursos públicos, buscando reduzir a dependência orçamentária do sistema e ampliar a participação do setor privado, tendo em conta os princípios de sustentabilidade financeira, equilíbrio atuarial de longo prazo, qualidade do gasto público e prestação de contas.

Destaca-se, por fim, em relação aos valores já provisionados no BGU ou na LOA referentes aos riscos fiscais mapeados e mensurados, para o ano de 2021, o FGE conta com dotação de R\$ 950.099.037. O valor é insuficiente para os pagamentos previstos para o Fundo neste exercício, estimados em R\$ 1.544.087.720,27 (Dólar PTAX de 01/03/2021). Destaca-se que as despesas estimadas abrangem apenas as operações que já se encontram sinistradas. Ou seja, para que a União não fique inadimplente com nenhum garantido em uma operação já sinistrada, o FGE precisa de uma suplementação de R\$ 593.988.683,27, e a Subsecretaria de Financiamento ao Comércio Exterior está fazendo as tratativas necessárias para a obtenção da dotação adicional necessária.

4.1.7 Fundos Garantidores

Os Fundos Garantidores tratados neste Anexo de Riscos Fiscais possuem natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas, estando sujeitos a direitos e obrigações próprios. O patrimônio dos fundos é formado pelos aportes de bens e direitos realizados pelos cotistas, por meio da integralização de cotas, e pelos rendimentos obtidos com sua administração.

A União pode ser cotista única ou participar dos fundos juntamente com outros cotistas. Os fundos são normalmente administrados por instituição financeira federal ou empresa pública, que o representa judicial e extrajudicialmente, recebendo remuneração pelos serviços.

Atualmente, a União participa como cotista dos seguintes fundos garantidores privados:

- a) Fundo de Garantia para a Construção Naval (FGCN): tem por finalidade garantir o risco de crédito das operações de financiamento à construção ou à produção de embarcações e o risco decorrente de performance de estaleiro brasileiro;
- b) Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab): visa prestar garantias a contratos de financiamento habitacional firmados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), quando da ocorrência dos eventos de Morte e Invalidez Permanente (MIP), Danos Físicos ao Imóvel (DFI) e Redução Temporária da Capacidade de Pagamento (RTCP)/desemprego;
- c) Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE): objetiva prestar cobertura de riscos para operações de infraestrutura descritas no §7º, do art. 33, da Lei 12.712/2012;
- d) Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC): tem por finalidade garantir o risco em operações de crédito educativo, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) até o final de 2017;
- e) Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil (FG-Fies): sua finalidade é garantir o crédito do financiamento a estudantes no âmbito do Fies a partir do primeiro semestre de 2018;
- f) Fundo Garantidor para Investimentos (FGI): tem a finalidade de garantir financiamentos para micro, pequenas e médias empresas para a aquisição de bens de capital;

- g) Fundo de Garantia de Operações (FGO): objetiva prestar garantias para financiamentos para micro, pequenas e médias empresas para capital de giro e investimentos.

Conforme pode ser observado na Tabela 35, ao final de dezembro de 2020 a União possuía R\$ 69,2 bilhões de participação em cotas nos fundos garantidores privados listados acima.

Tabela 35 - Fundos garantidores com participação da União – Dezembro 2020

Em R\$ milhões

Fundo Garantidor	Objeto de garantia	Administrador	Valor Cotas da União	Patrimônio Líquido
FGI	Financiamentos para micro, pequenas e médias empresas para aquisição de bens de capital	BNDES	18.811,4	19.073,7
FGO	Financiamentos para micro, pequenas e médias empresas para capital de giro e investimentos	BB	39.420,7	42.492,3
FGEDUC	Operações de crédito educativo, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior - Fies, até 2017	CAIXA	6.817,1	6.817,1
FG-Fies	Operações de crédito educativo, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior - Fies, a partir de 2018	CAIXA	1.620,8	2.216,6
FGCN	Financiamento à construção ou à produção de embarcações	CAIXA	60,0	61,1
FGIE	Projetos de infraestrutura de grande vulto	ABGF	750,1	752,2
FGHab	Financiamento habitacional no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação	CAIXA	1.701,5	2.833,7
Total			69.181,7	74.246,6

Fonte: Administradores. Elaboração: STN.

Os riscos fiscais relacionados aos fundos garantidores privados estão associados a eventos que possam diminuir o patrimônio líquido dos fundos, reduzindo, em decorrência, os valores das respectivas cotas da União. Eventos de acionamento de garantias concedidas geram a obrigação de pagamento de honras por parte dos fundos e a consequente sub-rogação dos direitos de crédito sobre a parte inadimplida. Caso não se verifique a recuperação dos créditos, incorre-se em situação de perda de recursos da União. Nesse sentido, os montantes expostos a risco correspondem aos valores das cotas da União em cada fundo.

Do ponto de vista fiscal, o aporte e o resgate em fundos garantidores de recursos da União implicam, respectivamente despesa e receita primárias, sempre que houver saída ou entrada de recursos da Conta Única da União – CTU. Já o pagamento de honras pelos fundos garantidores privados não impacta as receitas ou despesas da União, uma vez que não há fluxo de entrada ou saída de recursos na CTU. As variações observadas nas respectivas cotas da União nos fundos garantidores são registradas no Balanço Geral da União.

Cabe destacar o aumento nos valores aportados pela União em fundos garantidores no último exercício. Durante o ano de 2020, devido à calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, houve a necessidade de implementação de medidas destinadas a mitigar os efeitos adversos na economia. Nesse sentido, foram aportados recursos no Fundo de Garantia de Operações – FGO e no Fundo Garantidor para Investimentos – FGI para a concessão de garantias de crédito às microempresas e empresas de pequeno e médio porte durante o período de pandemia. No total, foram aportados R\$ 38 bilhões no FGO e R\$ 20 bilhões no FGI.

4.2 RISCOS FISCAIS ASSOCIADOS AOS ATIVOS

Há um outro grupo de riscos fiscais, associados aos ativos da União, cujo risco está em não receber o retorno do ativo ou não o reaver em prazo aceitável (IFI, 2018)¹⁴. Nesse contexto, existem os ativos contingentes que são possíveis direitos que são cobrados, judicial ou administrativamente, os quais somente são confirmados após a ocorrência de um evento incerto que não está sob o controle das entidades envolvidas (por exemplo, o julgamento da lide). Esses direitos, quando confirmada a sua exigibilidade, são reconhecidos como ativos e passam a integrar as demonstrações contábeis e, neste caso geram receitas. Os riscos associados aos ativos da União, suas autarquias e fundações, são apresentados e estimados segundo as seguintes categorias:

- 1 Dívida Ativa da União;
- 2 Depósitos Judiciais da União;
- 3 Créditos do Banco Central do Brasil; e
- 4 Haveres financeiros da União administrados pelo Tesouro Nacional.

Os Haveres financeiros da União administrados pelo Tesouro Nacional estão divididos em dois grupos, quais sejam:

- a) Haveres Financeiros Relacionados aos Entes Federativos; e
- b) Haveres Financeiros Não Relacionados a Entes Federativos.

4.2.1 Dívida Ativa da União (DAU)

A Dívida Ativa da União (DAU) constitui-se em um conjunto de créditos de várias naturezas, em favor da Fazenda Pública, vencidos e não pagos pelos devedores. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) é o órgão responsável pela sua gestão, que diz respeito a mais de 19 milhões de débitos, titularizados por 4,7 milhões de devedores, totalizando o valor de R\$ 2,5 trilhões. Após efetuar o controle de legalidade, a PGFN inscreve os débitos e efetua sua cobrança administrativa ou judicial.

A inscrição de créditos em dívida ativa gera um ativo para a União, sujeito a juros, multa e atualização monetária que, segundo a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, será escriturado como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias. Por esta razão, considera-se a dívida ativa um ativo contingente.

Segundo a Lei nº 4.320/1964, classifica-se como dívida ativa tributária, o crédito da Fazenda Pública proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas e, como dívida ativa não tributária, os demais créditos da Fazenda Pública. Estes últimos são, em geral, multas de natureza não tributária, foros, laudêmios, aluguéis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

No tocante aos riscos fiscais, a Portaria MF nº 293, de 12 de junho de 2017, estabelece a metodologia de classificação (rating) do estoque dos créditos tributários inscritos em Dívida Ativa,

¹⁴ Nota Técnica nº 24, de 1/11/2018, da Instituição Fiscal Independente (IFI).

sob gestão da PGFN. Segundo a metodologia, esses créditos são classificados em quatro classes, a depender do grau de recuperabilidade:

- Classe “A”: créditos com alta perspectiva de recuperação;
- Classe “B”: créditos com média perspectiva de recuperação;
- Classe “C”: créditos com baixa perspectiva de recuperação;
- Classe “D”: créditos irrecuperáveis.

Conforme a Portaria supracitada, os créditos classificados com rating “C” e “D” são registrados como ativos contingentes, em contas de controle, até a sua extinção ou reclassificação. A Tabela 36 apresenta os créditos por exercício segundo o tipo de crédito e classe (*rating*).

Tabela 36 - Créditos por exercício segundo o tipo de crédito e classe (*rating*)

Em R\$ milhões

Tipo de Crédito	Rating	2018	2019	2020	Impacto Financeiro (F) Primário (P)
		Valor (\$) Variação ⁽¹⁾ (%)	Valor (\$) Variação ⁽¹⁾ (%)	Valor (\$) Variação ⁽¹⁾ (%)	
Crédito Tributário Não Previdenciário	A	157.588 -34,0	189.189 20,1	214.126 13,2	P
	B	352.351 37,5	394.837 12,1	425.340 7,7	P
	C	306.096 61,9	220.592 -27,9	227.043 2,9	P
	D	735.139 -3,0	971.016 32,1	990.578 2,0	P
	Subtotal	1.551.173 7,6	1.775.634 14,5	1.857.087 4,6	P
Crédito Tributário Previdenciário	A	37.855 -8,8	42.681 12,7	47.236 10,7	P
	B	136.070 16,9	146.873 7,9	162.178 10,4	P
	C	158.592 65,5	103.987 -34,4	110.543 6,3	P
	D	158.692 -8,6	249.248 57,1	252.725 1,4	P
	Subtotal	491.209 14,9	542.790 10,5	572.682 5,5	P
Crédito Não Tributário ⁽²⁾	A	11.435 -30,3	4.157 -63,6	4.104 -1,3	-
	B	17.184 -6,9	10.830 -37,0	10.758 -0,07	-
	C	22.743 49,6	8.975 -60,5	7.671 -14,5	-
	D	87.339 13,9	71.395 -18,3	72.669 1,8	-
	Subtotal	138.701 9,5	95.357 -31,3	95.202 -0,2	-
Total		2.181.082 9,3	2.413.780 10,7	2.524.970 4,6	

¹ Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

² Não apresenta o tipo de impacto, pois os valores estão agregados, podendo o impacto ser primário e/ou financeiro.

Fontes: BGU e PGFN. Elaboração: STN/ME

Segundo a PGFN, a partir do histórico de adimplimento, por classe, as expectativas de recuperação dos créditos das classes “A” e “B” nos próximos quinze anos são, respectivamente, 70%

e 50%, por conseguinte, os ajustes para perdas são, respectivamente, 30% e 50%. Assim, do saldo de R\$ 2.524.970 milhões¹⁵, aproximadamente 81% (R\$ 2.040.006 milhões) são tratados como perdas, ou seja, há uma expectativa de recuperação/arrecadação de R\$ 484.964 milhões dentro dos próximos 15 anos.

A Tabela 37 e a Tabela 38 apresentam, respectivamente, a comparação entre os fluxos da arrecadação dos créditos, estimados e realizados, e a estimativa de arrecadação dos créditos da DAU para os próximos exercícios. As estimativas de fluxo de crédito a seguir utilizaram a metodologia de suavização exponencial, tomando por base série histórica iniciada em 2015. Para os anos de 2021 e 2022, foi aplicado redutor de 15% em virtude dos efeitos da crise econômica decorrente da pandemia.

Tabela 37 - Comparação entre os fluxos da arrecadação dos créditos, estimados e realizados, por exercício

Em R\$ milhões

Arrecadação dos Créditos				
Valor Estimado (\$)				
Valor Realizado (\$)				
Variação ⁽¹⁾ (%)				
	2018	2019	2020 (pré-pandemia)	2020 (após pandemia)
E	23.463,3	21.304,0	23.993,2	20.639,5
R	24.448,5	24.122,4	25.360,2	25.360,2
%	4,2%	13,2%	5,7%	22,9%

¹ Variação entre os valores estimados e realizados. Base de dez de 2020.

Fonte: PGFN. Elaboração: STN/ME.

Tabela 38 - Estimativa de arrecadação dos créditos da DAU, por exercício

Em R\$ milhões

Arrecadação dos Créditos			
Valor Estimado (\$)			
2021	2022	2023	2024
24.892,4	25.939,6	28.222,0	30.117,1

Fonte: PGFN. Elaboração: STN/ME.

4.2.2 Depósitos Judiciais da União

Os depósitos judiciais, de natureza tributária, são recolhimentos efetuados pelos contribuintes ao longo do trâmite de processo de natureza judicial em que a interpretação da legislação que cria a obrigação tributária é diversa daquela da União, ou seja, em situações em que há lide de natureza tributária. De acordo com o Código Tributário Nacional, em seu artigo 151, o depósito judicial suspende a exigibilidade do crédito tributário.

De acordo com a Lei nº 9.703, de 13 de novembro de 1998, os depósitos judiciais são efetuados em conta corrente da Caixa Econômica Federal (CAIXA) e seus recursos repassados à Conta Única do Tesouro Nacional. Em a decisão da lide sendo favorável ao contribuinte, a devolução do

¹⁵ Esse montante se refere à soma dos créditos do último exercício, classificados por rating, bem como dos créditos ainda aguardando classificação.

depósito deve ser feita em até vinte e quatro horas. A devolução do depósito possui natureza semelhante à restituição de tributos. Em a decisão sendo contrária ao contribuinte, há a conversão do depósito em renda transformando-se, assim, em pagamento definitivo.

Como estes depósitos ingressaram na conta única do Tesouro Nacional, a sua variação líquida, de um exercício para o outro, afeta a apuração do resultado primário. No tocante à evolução do fluxo dos depósitos judiciais, a Tabela 39 apresenta o histórico dos valores realizados por exercício, segundo a movimentação.

Vale ressaltar que, a cada ano dentro da execução orçamentária, a estimação dos fluxos pertinentes aos depósitos judiciais é revisada bimestralmente no âmbito dos Relatórios de Avaliação de Despesas e Receitas Primárias, momento no qual eventuais desvios em relação a programação orçamentária-financeira são reorganizados.

Tabela 39 - Evolução do fluxo dos depósitos judiciais por exercício, segundo movimentação

Em R\$ milhões

Movimentação	Fluxo					Impacto Financeiro (F) Primário (P)
	Valor Realizado (\$)					
	Variação ⁽¹⁾ (%)					
	2016	2017	2018	2019	2020	
Recolhimento	11.484,4	14.247,9	17.245,3	18.551,0	21.295,7	P
	-20,5%	24,1%	21,0%	7,6%	14,8%	
Devolução ao depositante	7.087,8	4.630,3	6.881,1	8.864,2	11.313,1	P
	-0,2%	-34,7%	48,6%	28,8%	27,6%	
Saldo	4.396,7	9.617,6	10.364,2	9.686,8	9.982,6	P
	-40,0%	118,7%	7,8%	-6,5%	3,1%	

¹ Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

Fonte: RFB/ME. Elaboração: STN/ME.

Os valores dos fluxos estimados de depósitos judiciais por exercício são apresentados na Tabela 40, conforme revisão das estimativas de receita, com base nos parâmetros da SPE e comportamento dos levantamentos de depósitos nos últimos doze meses.

Tabela 40 - Fluxos estimados de depósitos judiciais por exercício

Em R\$ bilhões

Item	Valor Estimado				Impacto Financeiro (F) Primário (P)
	2021	2022	2023	2024	
Levantamento de Depósitos Judiciais	11,9	12,6	13,4	14,2	P

Fonte: RFB/ME. Elaboração: STN/ME.

4.2.3 Créditos do Banco Central do Brasil

Para compor os Ativos Contingentes desta sessão do ARF, o Banco Central do Brasil (BCB) encaminhava regularmente as informações referentes às perdas por ajuste a valor recuperável dos créditos com as Instituições em Liquidação Extrajudicial, até o ano de 2020.

Considerando que as perdas esperadas dos créditos com as Instituições em Liquidação Extrajudicial apresentadas até então nesta seção são reconhecidas pelo BCB em sua contabilidade, com vistas a atender às Normas Internacionais de Informações Financeiras (IFRS), sendo consolidadas no BGU, identificou-se que a divulgação dessas informações resultaria em sobreposição de dados.

Por essa razão, tais informações não serão mais apresentadas. Ademais, o BCB não identificou nenhum ativo contingente na sua contabilidade que atenda aos requisitos de divulgação no ARF.

4.2.4 Haveres Financeiros Relacionados aos Entes Federativos

Os créditos financeiros da União perante Estados e Municípios decorrem de programas de financiamento e refinanciamento de dívidas, implementados de acordo com legislações específicas e formalizados mediante a celebração de contratos entre as partes.

Ao longo deste tópico utiliza-se a denominação “programa” para cada conjunto de contratos firmados com entes subnacionais ao amparo de uma mesma norma, sendo que tais contratos apresentam aspectos contratuais e financeiros em comum. Por exemplo, ao se referir ao programa “Lei nº 9.496/97”, faz-se referência aos contratos de entes subnacionais firmados sob a égide da Lei em questão.

Os haveres financeiros da União relacionados aos entes federativos são categorizados segundo as normas ou atos que lhe deram origem em:

I. Retorno de Operações de Financiamento e de Refinanciamento de Dívidas

Trata-se de operações de financiamento e refinanciamento de dívidas internas efetuadas ao longo do período de 1993 a 2000, amparadas por Leis e Medidas Provisórias, e que correspondem aos principais créditos relacionados aos entes federativos sob gestão da STN:

- a) Lei nº 8.727/1993 - Refinanciamento, pela União, de dívidas internas de origem contratual, de responsabilidade das administrações direta e indireta dos Estados e dos Municípios com a União e sua administração indireta;
- b) Lei nº 9.496/1997 e alterações posteriores (Leis Complementares - LCs nºs 148/2014, 156/2016, 173/2020 e 178/2021) - Consolidação, assunção e refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e da dívida decorrente de operações de crédito de natureza interna, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal;
- c) MP nº 2.185/2001 e alterações posteriores (LCs nºs 148/2014, 173/2020 e 178/2021) - Consolidação, assunção e refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e da dívida decorrente de operações de crédito com instituições financeiras, de natureza interna, de responsabilidade dos Municípios;
- d) MP nº 2.179/2001 - Crédito do Banco Central do Brasil adquirido pela União em 29/7/2002, originário de empréstimo concedido pela Autarquia ao Banco do Estado do Rio de Janeiro S.A. – contrato BACEN-BANERJ, cujo saldo devedor foi assumido pelo Estado do Rio de Janeiro em 16/7/1998.

II. Renegociação da Dívida Externa do Setor Público

Acordo que reestruturou a dívida de médio e longo prazos - parcelas vencidas e vincendas de principal e juros devidos e não pagos no período de 1/1/1991 a 15/4/1994 - do setor público brasileiro junto a credores privados estrangeiros (Dívida de Médio e Longo Prazos - DMLP).

III. Retorno de Repasses de Recursos Externos

Financiamento a diversas entidades nacionais com recursos externos captados ou garantidos pela União perante a República da França, mediante Protocolos Financeiros, para a importação de equipamentos e serviços (Acordo Brasil-França).

IV. Saneamento de Instituições Financeiras Federais

Créditos adquiridos pela União no âmbito do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais, conforme disposto na MP nº 2.196, de 2001, originários de contratos de financiamento celebrados entre a Caixa Econômica Federal e Estados, Prefeituras e Companhias Estaduais e Municipais de Saneamento (Carteira de Saneamento).

V. Aquisição de Créditos Relativos a Participações Governamentais

Créditos originários de participações governamentais devidas ao Estado do Rio de Janeiro (originárias da exploração de petróleo e gás natural), e aos Estados do Paraná e do Mato Grosso do Sul (decorrentes da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica).

VI. Regime de Recuperação Fiscal (RRF)

Valores a receber decorrentes das obrigações não pagas por Estados no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal de que tratam as LCs nºs 159/2017 e 178/2021, as chamadas “Contas Gráficas”.

4.2.4.1 Evolução dos haveres e créditos

No tocante à evolução dos haveres e créditos, a Tabela 41 apresenta o histórico dos valores do estoque, por exercício, segundo ativo/programa sob gestão da STN.

Tabela 41 - Evolução do estoque, segundo ativo/programa sob gestão da STN, por exercício

Em R\$ milhões

Ativo / Programa	Estoque		
	Valor (\$)		
	Variação ⁽¹⁾ (%)		
	2018	2019	2020
Ac. Brasil-França	9,6 -23,2%	5,3 -44,8%	1,1 -78,4%
Carteira de Saneamento	433,3 -20,9%	387,5 -10,6%	346,1 -10,7%
DMLP	5.866,3 14,9	6.090,2 3,8	5.142,6 -15,6%
Contratos de Cessão – <i>Royalties</i>	1.212,5 -45,5%	352,8 -70,9%	10,2 -97,1%
Lei nº 8.727/1993 - Receitas da União	5.207,6 -2,3%	5.364,3 3,0%	6.335,0 18,1%
Lei nº 8.727/1993 - Demais Credores	2.769,2 -37,1%	2.679,9 -3,2%	2.754,1 2,8%
Lei nº 9.496/1997	528.393,3 5,0%	536.327,8 1,5%	567.786,8 5,9%
MP nº 2.185/2001	31.292,9 -1,4%	30.084,5 -3,9%	30.523,7 1,5%
Contrato BACEN-BANERJ	14.931,9 -1,2%	14.634,3 -2,0%	27.188,4 85,8%
Regime de Recuperação Fiscal - Lei nº 9.496/1997	12.366,4 64,5%	19.974,4 61,5%	6.065,8 -69,6%

Em R\$ milhões

Ativo / Programa	Estoque		
	Valor (\$)		
	Variação ⁽¹⁾ (%)		
	2018	2019	2020
Regime de Recuperação Fiscal – Contrato BACEN-BANERJ	4.086,4 135,5%	6.866,6 68,0%	1.397,7 -79,6%
Total	606.569,5 5,1%	622.767,5 2,7%	647.551,4 4,0%

¹ Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

Fonte e elaboração: STN/ME.

A principal variação de estoque observada diz respeito aos *royalties*, que apresentaram redução de saldo de 97,1%, tendo em vista que esses contratos se encerram até fevereiro de 2021. No caso, a dívida do Estado de Mato Grosso do Sul foi quitada durante o exercício de 2020, ao passo que a dívida do Estado do Paraná foi liquidada nesse período em decorrência de decisão liminar judicial. Da mesma forma, o Acordo Brasil-França apresentou redução de estoque de 78,44%, visto que também está próximo do encerramento do contrato, previsto para dezembro/2021.

Destaca-se ainda a redução nos saldos do programa DMLP (-15,6%), oriundo principalmente de quitações antecipadas que ocorreram durante o exercício de 2020. A quitação dos contratos da DMLP se dá pelo valor líquido entre os saldos devedores e os saldos das respectivas garantias, as quais são atualizadas mensalmente a partir de cotações de títulos do Tesouro do Estados Unidos da América, sendo registradas pela STN em contas de passivo e de controle. Como a diferença entre os saldos devedores da DMLP e os saldos das respectivas garantias tem se tornado gradativamente menor, à medida que nos aproximamos do encerramento do programa, previsto para abril/2024, a quitação antecipada se torna mais vantajosa para os mutuários, o que explica as ocorrências desse tipo ao longo do exercício.

Por sua vez, o estoque da parcela de receitas da União da Lei nº 8.727/1993 apresentou variação positiva de estoque de 18,1% em relação ao exercício anterior em virtude do impacto de decisões liminares judiciais sobre os contratos das dívidas vencidas do Estado de Goiás, que correspondem a significativo percentual do saldo devedor do programa. Ademais, parte dos contratos do Estado de Goiás é indexada ao IGP-M, sendo que a alta acumulada nesse indexador foi de 23,13% ao longo de 2020, o que também impactou, em menor medida, o saldo da parcela de Receitas da União da Lei nº 8.727/1993.

Já os créditos da Lei nº 9.496/1997 não registrados em conta gráfica no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal - RRF, apresentaram incremento no estoque de 5,9%, por conta do impacto decorrente da postergação do pagamento das prestações mensais no âmbito da LC nº 173/2020, no período de abril/2020 a dezembro/2020. No que se refere às variações apresentadas para os montantes registrados em contas gráficas no âmbito do RRF ao amparo da LC nº 159/2017, cabe uma breve explicação a respeito do mecanismo do referido Regime: a 1ª fase do RRF do Estado do Rio de Janeiro, iniciada em outubro/2017, contemplando suspensão de pagamentos ao longo de 36 meses, foi finalizada em setembro/2020. Durante esse período, os valores não pagos pelo ente foram registrados e atualizados em conta gráfica, denominada “Conta Gráfica – RRF1”, sendo que ao final da 1ª fase, o saldo acumulado foi reincorporado ao montante de principal de seu programa original.

Por sua vez, com o início da 2ª fase do RRF, correspondente à sua prorrogação e de retomada dos pagamentos, o Estado passou a pagar mensalmente valores mensais crescentes, na proporção de 1/36 avos no 1º mês, 2/36 avos no 2º mês, e assim por diante, até o pagamento integral da parcela devida ao final da 2ª fase de 36 meses. Durante esse período adicional, os valores não pagos pelo Estado em decorrência dessa estrutura de pagamentos serão acumulados em outra Conta Gráfica, denominada “Conta Gráfica – RRF2”, para nova reincorporação ao saldo do programa de origem ao final da 2ª fase. Adicionalmente, cabe ressaltar que o Estado do Rio de Janeiro foi mantido no referido Regime em virtude da decisão judicial ACO 3.457 TP – RJ, de 24/12/2020.

Nesse sentido, os créditos da Lei nº 9.496/1997 registrados em Conta Gráfica no âmbito do RRF apresentaram redução de (69,6%) em seu estoque, em decorrência do final da 1ª fase do RRF, e com a reincorporação total do saldo da Conta Gráfica - RRF 1 em setembro/2020. Assim, o saldo remanescente em 31/12/2020 corresponde apenas ao saldo da Conta Gráfica – RRF 2, para a Lei nº 9.496/1997.

Da mesma forma, para o contrato BACEN-BANERJ, a redução de (79,6%) no saldo devedor registrado em conta gráfica se deve ao final da 1ª fase do RRF, com a reincorporação total do saldo da Conta Gráfica - RRF 1 em setembro/2020, de forma que o saldo devedor de conta gráfica para o contrato em 31/12/2020 também corresponde somente ao saldo da Conta Gráfica – RRF 2.

No mais, destaca-se a variação positiva de 26,45% no estoque global¹⁶ do contrato BACEN-BANERJ, o qual passou de R\$ 21,5 bilhões para 28,58 bilhões, em sua maior parte em decorrência do comportamento de seu indexador, o IGP-DI, o qual acumulou alta no ano de 23,08%. Por fim, o mecanismo de reincorporação da Conta Gráfica – RRF 1 ao saldo de principal do contrato BACEN-BANERJ explica a variação de 85,8% no saldo devedor da parcela desse ativo não registrada em conta gráfica. Esse efeito não foi verificado para a Lei nº 9.496/1997, visto que a carteira desse programa é composta de contratos devidos por vários Estados, o que não ocorre no caso do contrato BACEN-BANERJ, composto por um único contrato devido pelo Estado do Rio de Janeiro.

4.2.4.2 Evolução e estimativas dos fluxos

Quanto à evolução dos fluxos, a Tabela 42 apresenta uma comparação entre os fluxos, estimados e realizados, por exercício, segundo ativo/programa sob gestão da STN.

Tabela 42 - Comparação entre os fluxos, estimados e realizados, segundo ativo/programa

Em R\$ milhões

Ativo / Programa		Fluxo		
		Valor Estimado (E) Valor Realizado (R) Variação ⁽¹⁾ (%)		
		2018	2019	2020
Ac. Brasil-França	E	4,4	4,1	5,9
	R	4,7	4,6	6,3
	%	6,8	10,6	7,7
Carteira de Saneamento	E	115,8	78,6	71,5

¹⁶ O estoque global inclui o contrato em si e o Regime de Recuperação Fiscal

Ativo / Programa	Fluxo			
		Valor Estimado (E)	Valor Realizado (R)	Varição ⁽¹⁾ (%)
		2018	2019	2020
	R	154,9	79,7	71,8
	%	33,8	1,4	0,4
DMLP	E	230,9	256,5	338,4
	R	273,6	271,8	437,5
	%	18,5	6,0	29,3
Contratos de Cessão – <i>Royalties</i>	E	411,3	1.158,3	607,0
	R	1.322,8	995,8	334,8
	%	221,6	-14,0	-44,8
Lei nº 8.727/1993 - Receitas da União	E	566,7	452,3	-
	R	481,7	310,7	-
	%	-15,0	-31,3	-
Lei nº 8.727/1993 - Demais Credores	E	1.211,6	505,0	237,8
	R	598,1	330,2	177,0
	%	-50,6	-34,6	-25,5
Lei nº 9.496/1997	E	22.230,5	18.249,5	4.611,4
	R	19.098,5	18.225,2	3.153,0
	%	-14,1	-0,1	-31,6
MP nº 2.185/2001	E	3.095,5	3.209,0	1.344,3
	R	3.141,1	3.248,4	853,2
	%	1,5	1,2	-36,5
Contrato BACEN-BANERJ	E	-	-	-
	R	-	-	-
	%	-	-	-
Regime de Recuperação Fiscal - Lei nº 9.496/1997	E	-	-	-
	R	-	-	-
	%	-	-	-
Regime de Recuperação Fiscal – Contrato BACEN-BANERJ	E	-	-	95,6
	R	-	-	98,9
	%	-	-	3,5
Total	E	27.866,7	23.913,4	7.216,2
	R	25.075,4	23.466,4	5.033,8
	%	-10,0	-1,9	-30,2

¹ Variação entre os valores estimados e realizados.

Fonte e elaboração: STN/ME.

No tocante à Lei nº 9.496/1997 e à MP nº 2.185/2001, as variações negativas nos recebimentos de 31,6% e 36,5%, respectivamente, em relação ao exercício de 2019, decorrem dos efeitos da LC nº 173/2020, por meio da qual os Estados e Municípios postergaram o pagamento das parcelas referentes ao período de abril/2020 a dezembro/2020. O detalhamento a respeito dos dispositivos trazidos pela referida LC é apresentado na subseção 4.2.4.5, Impacto nas contas públicas.

Na sequência, a variação negativa de 44,8% nos recebimentos dos *royalties* em relação ao exercício anterior se deve à proximidade do encerramento desses créditos, principalmente por conta da curva decrescente de recebimentos para os *royalties* do Estado do Rio de Janeiro, com finalização prevista para fevereiro/2021. Ademais, a dívida do Estado de Mato Grosso do Sul foi quitada durante o exercício, ao passo que a dívida do Estado do Paraná foi liquidada nesse período em decorrência de decisão liminar judicial.

No caso dos recebimentos ao amparo da Lei nº 8.727/1993, para a parcela referente às receitas da União, não foram verificados recebimentos ao longo do exercício de 2020 por conta de liminares ajuizadas contra a União pelo Estado de Goiás. Por sua vez, a parcela de demais credores da Lei nº 8.727/1993 apresentou redução de 25,5% na comparação com 2019, por conta do encerramento de diversos contratos do referido programa. Cabe ainda ressaltar que a parcela de demais credores da Lei nº 8.727/1993 também sofre grande impacto por conta de liminares judiciais, o que explica a redução nos recebimentos nos últimos anos.

Ainda, o incremento nos recebimentos da DMLP em 2020 se deve às amortizações ocorridas em 2020, por conta das condições vantajosas para quitações antecipadas para os mutuários, por conta da atualização das garantias das DMLP, conforme descrito no item concernente à variação nos estoques.

Por fim, os recebimentos no âmbito do RRF do Contrato BACEN-BANERJ se devem ao final da 1ª fase do Regime, em setembro/2020, e o início da 2ª fase, com o mecanismo de pagamentos mensais crescentes, conforme descrito anteriormente. Cabe ressaltar que, no caso do RRF da Lei nº 9.496/1997, não foram verificados recebimentos a partir de outubro/2020 por conta dos impactos da Lei Complementar nº 173/2020.

Tabela 43 - Fluxos estimados, segundo Ativo/Programa, por exercício

Em R\$ milhões

Ativo/ Programa	Estoque	Estimativa de Recebimento					Impacto Financeiro (F) ou Primário (P)
	Valor ¹ (\$)	2020	2021	2022	2023	2024	
Ac. Brasil-França	1,1	1,1	-	-	-	F	
Carteira de Saneamento	346,1	62,7	56,9	52,0	50,1	F	
DMLP	5.142,6	340,5	329,4	333,9	7.611,1	F	
Contratos de Cessão - Royalties	10,2	10,2	-	-	-	F	
Lei nº 8.727/1993 - Receitas da União	6.335,0	-	-	133,6	203,0	F	
Lei nº 8.727/1993 - Demais Credores	2.754,1	141,9	47,4	12,4	1,0	F	
Lei nº 9.496/1997	567.786,8	17.469,1	19.946,1	21.820,9	23.835,2	F	
MP nº 2.185/2001	30.523,7	2.863,2	3.540,6	3.597,9	3.668,8	F	
Contrato BACEN-BANERJ	27.188,4	-	-	-	-	F	
Regime de Recuperação Fiscal - Lei nº 9.496/97	6.065,8					F	
Regime de Recuperação Fiscal – contrato BACEN-BANERJ	1.397,7	51,3	-	-	-	F	
Regime de Recuperação Fiscal - Honra de avais	100,8	68,1	959,5	1.908,4	2.850,5	F	
Lei Complementar nº 178/2021 - Art. 9º A	-	3.884,2	5.440,8	6.689,5	7.859,7	F	
Lei Complementar nº 178/2021 - Art. 23	-	31,4	41,3	41,7	42,6	F	
Total	647.652,2	24.923,6	30.362,0	34.590,3	46.122,0		

Posição em 31/12/2020.

Fonte: STN/ME

No caso do refinanciamento ao amparo da Lei nº 9.496/1997 - Estados, as receitas estimadas já incorporam as condições da LC nº 159/2017, concernente ao RRF, para os Estados do RJ, GO, MG e RS. Foram considerados também os efeitos da LC nº 173/2020 para as dívidas amparadas

pela Lei nº 9.496/1997 e MP nº 2.185/2001. O detalhamento a respeito dos dispositivos trazidos pela referida LC é apresentado no item “4.2.4.5 Impacto nas Contas Públicas”.

A entrada em vigor da LC nº 178/2021 trouxe alterações ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), impactando ainda as dívidas provenientes das Leis nºs 9.496/1997 e 8.727/1993. A primeira alteração relevante foi a inclusão do art. 4º-A à LC nº 156/2016, trazendo a possibilidade de se postergar a comprovação do cumprimento da limitação de despesas estabelecida no art. 4º da mesma lei. Assim, houve um recálculo e foram retiradas as penalidades para os Estados que haviam descumprido o teto de despesas.

Em adição, a inclusão do art. 1º-B à mesma LC 156/2016 permitiu ao estado do Rio de Janeiro incorporar à dívida da Lei nº 9.496/1997 o saldo devedor do contrato BACEN-BANERJ, com efeitos retroativos a julho de 2016. Por esse motivo, não foi projetado um fluxo individual desse programa e, portanto, as linhas referentes ao Contrato BACEN-BANERJ na tabela não possuem preenchimento a partir de 2021. O valor constante na Tabela 43 para o ano de 2021 refere-se ao valor recebido em janeiro/2021.

Ainda, a linha referente à Lei nº 9.496/1997 passou a considerar o recebimento escalonado de valores por parte de Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Goiás, nos moldes estabelecidos pela nova redação do art. 9º da LC nº 159/2017. O mesmo ocorre no caso da linha da Lei nº 8.727/1993 – Receitas da União, no caso do estado de Goiás.

A inclusão do art. 9º-A na LC nº 159/2017 trouxe a necessidade de se criar novo programa para tratar do RRF (até o momento denominou-se “Lei Complementar nº 178/2021 – Art. 9ºA”). Este programa tem como saldo inicial os valores suspensos de pagamento por liminar (RS, MG e GO) e os valores acumulados em contas gráficas do RRF antigo (RJ), para as dívidas provenientes das Leis nº 9.496/1997, 8.727/1993 (apenas GO) e de avais honrados. Existem incorporações escalonadas desses três programas, na razão de 11,11% ao ano e partindo do zero no primeiro ano, ao programa da LC nº 178/2021 – art. 9ºA. Os valores não incorporados continuam previstos nos seus respectivos programas – no caso das honras de aval, esses valores foram discriminados na linha “Regime de Recuperação Fiscal – Honra de Avais”. O novo programa calcula prestações pelo sistema Price, com prazo de 360 meses e corrigidos pelo indexador Coeficiente de Atualização Monetária - CAM + 4% a.a.

Por fim, o art. 23 da LC nº 178/2021 traz a possibilidade de parcelamento de débitos amparados por liminares para estados que não irão aderir ao RRF, nos moldes do calculado pelo art. 9ºA – neste caso apenas sem as incorporações. Espera-se que este dispositivo beneficie os estados do Amapá, Maranhão e Rio Grande do Norte.

4.2.4.3 Riscos Fiscais mapeados

No tocante aos riscos fiscais relativos aos haveres e créditos relacionados aos entes federativos sob gestão da STN, duas situações são identificadas e descritas a seguir:

I. Riscos relativos às ações judiciais

Estes riscos decorrem de ações impetradas pelos mutuários contra a União em diversas instâncias da Justiça referentes aos haveres originários de operações de crédito

(empréstimos) contratadas com a União antes da vigência da LC nº 101, de 4/5/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), bem como àqueles decorrentes de avais honrados pela União, ou integrantes do Regime de Recuperação Fiscal (RRF).

No que tange à carteira supracitada, composta por 261 contratos celebrados pelos entes e pelas entidades das administrações indiretas com a União, atualmente há 83 ações judiciais, com impacto financeiro, no momento, de R\$ 54,71 bilhões (posição de 31/12/2020). Desse total, R\$ 47,02 bilhões correspondem às ações judiciais movidas pelos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Goiás.

Em condições de normalidade, a recuperação desses haveres – prazos, periodicidade, encargos, garantias, etc., atende estritamente ao que a legislação específica determina, e está claramente definida nos instrumentos contratuais. Alterações dessas condições são atualmente vedadas pelo art. 35 da LC nº 101, de 4/5/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Estes créditos contam com garantias dos devedores constituídas por receitas próprias e cotas dos Fundos de Participação, no caso de Estados, Municípios e Distrito Federal. No que se refere às administrações indiretas desses entes, as operações com a União são garantidas pelas respectivas receitas próprias complementadas pelas garantias do ente controlador – Estado ou Município.

No que se refere à avaliação quanto à possibilidade de recuperação dos valores pendentes de recebimento, cabe considerar que tal processo mostra-se de difícil implementação, em especial diante das diversas situações existentes e do fato da representação judicial estar a cargo de outro órgão, a Advocacia-Geral da União - AGU. A experiência mostra que há ações que persistem por décadas sem decisão de mérito, e outras que, a despeito da renúncia por parte do devedor, continuam ativas, sem pronunciamento final.

II. Riscos relativos ao não cumprimento das previsões de receitas para o exercício

Estes riscos se referem às receitas no âmbito da Ação 2026 - Gestão de Políticas Econômicas e Fiscais, Plano Orçamentário PO 004 - Gestão de Haveres da União, e decorrem de variações nos indexadores das dívidas. As receitas previstas para os exercícios subsequentes são estimadas pela STN de acordo com premissas conservadoras, utilizando cenários de indexadores fornecidos pela própria STN e pela Secretaria de Política Econômica (SPE), encaminhadas anualmente para a Diretoria de Finanças e Contabilidade (DFC), do Ministério da Economia (ME), para compor o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), do ano subsequente. Cabe ressaltar não ser possível a mensuração dos impactos desses riscos sobre os fluxos de pagamentos, uma vez que não dispomos de cenários estimados alternativos.

Adicionalmente, no tocante à materialidade, cabe destacar que é possível a ocorrência de impacto negativo sobre o fluxo global de pagamentos estimado, com a taxa SELIC se mantendo no patamar de 2% a.a. de forma persistente, dada sua influência sobre o indexador das dívidas refinanciadas. Com isso, o indexador Coeficiente de Atualização Monetária - CAM, utilizado para atualizar quase a totalidade das dívidas ao amparo da Lei nº 9.496/1997 e da MP nº 2.185/2001, pode apresentar valores negativos, o que implica em atualizações monetárias negativas dos saldos dos programas mencionados. No tocante às variações cambiais expressivas eventualmente não

previstas, entende-se que teriam impacto reduzido diante da pequena participação de ativos em moeda estrangeira no saldo devedor global.

Outro risco concernente à frustração de receitas se refere ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), instituído pela Lei Complementar nº 159/17, aplicável às dívidas estaduais a serem incluídas no âmbito do referido Regime. A adesão de Estados ao RRF pode suspender e postergar o pagamento de valores devidos à União durante o seu período de vigência. Até o momento, somente o Estado do Rio de Janeiro aderiu às condições da LC nº 159/2017, havendo possibilidade de adesão, até o momento, por parte dos Estados de Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Embora a programação orçamentária já contemple a adesão destes Estados ao RRF, existe o risco de outras adesões, o que implicaria frustração de receitas ainda maior para os créditos sob gestão da STN.

4.2.4.4 Incertezas legislativas

Apesar de não configurar como risco fiscal, é importante mencionar que outra fonte de incertezas para a União em seu relacionamento interfederativo provém da aprovação de legislações que beneficiem os entes subnacionais ao mesmo tempo que onerem o Governo Federal.

As receitas previstas apresentam risco de redução, parcial ou total, em determinados períodos, em decorrência de novas legislações que se traduzam em carências de pagamento aos mutuários ou abatimentos nos estoques dos ativos junto aos Estados e Municípios.

Novas alterações legais podem ser implementadas, contudo os impactos associados ainda não seriam passíveis de estimativa consistente ante o desconhecimento acerca da plena abrangência das medidas que estariam sendo avaliadas.

4.2.4.5 Impacto nas contas públicas

A Tabela 44 e Tabela 45 apresentam os impactos nas contas públicas dos riscos relativos às ações judiciais e à frustração de receitas em decorrência da aplicação de dispositivos legais, para o atual e os próximos três exercícios subsequentes, quando mensurável com suficiente segurança. Cabe ressaltar que os impactos apontados se referem somente aos contratos celebrados com a União, não contemplando dessa forma riscos relativos às dívidas dos entes garantidas pela União.

Tabela 44 - Estimativas dos impactos, segundo a natureza do risco, por exercício
Em R\$ milhões

Natureza do Risco ¹	Impacto Estimado			
	2021	2022	2023	2024
Liminares Vigentes ² ou Adesão dos entes ao RRF ³	11.712,29	11.178,01	9.804,98	8.413,24

¹As naturezas “Liminares Vigentes” e “Adesão dos entes ao RRF” são mutuamente excludentes, ou seja, somente um desses eventos ocorrerá.

² Impacto liminares vigentes de valores significativos: considerou-se que RS, MG e GO continuarão amparados por liminar que impede a execução de garantias por tempo indeterminado.

³ Impacto da adesão dos entes ao RRF: considerou-se a adesão, por parte dos estados de RS, MG e GO, no RRF, considerando a data de 1/1/2021. As comparações foram efetuadas em relação ao cenário em que os Estados de GO, RS e MG pagariam normalmente suas dívidas, conforme fluxo esperado.

Fonte e elaboração: STN/ME

Tabela 45 - Impacto estimado e realizado, segundo a natureza do risco, para o ano de 2020
Em R\$ milhões

Natureza do Risco ¹	Impacto	
	Valor Estimado (E)	
	Valor Realizado (R)	
	Variação (%)	
	2020	
Liminares Vigentes ² ou Adesão dos entes ao RRF ³	E	9.247,70
	R	12.363,02
	%	34,0

¹As naturezas “Liminares Vigentes” e “Adesão dos entes ao RRF” são mutuamente excludentes, ou seja, somente um desses eventos ocorrerá.

² Impacto liminares vigentes de valores significativos: considerou-se que RS, MG e GO continuarão amparados por liminar que impede a execução de garantias por tempo indeterminado.

³ Impacto da adesão dos entes ao RRF: considerou-se a adesão, por parte dos estados de RS, MG e GO, no RRF, considerando a data de 1/1/2021. As comparações foram efetuadas em relação ao cenário em que os Estados de GO, RS e MG pagariam normalmente suas dívidas, conforme fluxo esperado.

Fonte e elaboração: STN/ME

Quanto aos riscos de *frustração de receitas em decorrência da aplicação de dispositivos legais aos haveres sob gestão da STN, tem-se:*

- a) *Lei Complementar nº 173/2020 - Regime de Recuperação Fiscal (RRF), aplicável às dívidas estaduais a serem incluídos no âmbito do referido Regime.*

A LC 173/2020, instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). Nesse sentido, em linha com o disposto no Art. 2º da referida LC, para os Estados, Distrito Federal e Municípios que aderiram ao referido Programa, no período de 1º de março a 31 de dezembro de 2020, a União ficou impedida de executar as garantias das dívidas decorrentes dos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com os Estados e com o Distrito Federal com base na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, dos contratos de abertura de crédito firmados com os Estados ao amparo da Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, e as garantias das dívidas decorrentes dos contratos de refinanciamento celebrados com os Municípios com base na Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001.

Ainda, de acordo com o Art. 2º, § 1º, Inciso I da referida LC, para o Estado, Distrito Federal ou Município que tenha suspenso o pagamento das dívidas acima no período considerado, os valores não pagos serão apartados e incorporados aos respectivos saldos devedores em 1º de janeiro de 2022, devidamente atualizados pelos encargos financeiros contratuais de adimplência, para pagamento pelo prazo remanescente de amortização dos contratos.

Por fim, conforme o Art. 2º, § 4º, do normativo em tela, os valores eventualmente pagos entre 1º de março de 2020 e 31 de dezembro de 2020 foram apartados do saldo devedor e devidamente atualizados pelos encargos financeiros contratuais de adimplência, com destinação exclusiva para o pagamento das parcelas vincendas a partir de 1º de janeiro de 2021.

A Tabela 46 contempla os impactos estimados da mencionada LC para os créditos ao amparo da Lei nº 9.496/1997 e MP nº 2.185/2001 para os exercícios de 2020 a 2022, e o impacto materializado para o exercício de 2020.

Cabe ressaltar que tais impactos abrangem as parcelas mensais das dívidas refinanciadas, bem como os valores devidos mensalmente em decorrência do descumprimento do teto de gastos e do Regime de Recuperação Fiscal (RRF – Estado do Rio de Janeiro). Contudo, o

impacto da referida LC não ocorreu para os Estados de Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, visto que as parcelas mensais das dívidas destes Entes já estavam suspensas por decisões liminares.

Tabela 46 - Impactos estimados da LC nº 173/2020, segundo Ativo /Programa, por exercício

Em R\$ milhões

Ativo/Programa	Natureza do Risco	Impacto			
		Valor Estimado (E)			
		Valor Realizado (R)			
		Variação ¹ (%)			
		2020	2021	2022	
Lei nº 9.496/1997	Impactos decorrentes da LC nº 173/2020 ¹	E	-15.069,22	-68,34	977,40
		R	-18.892,25	-	-
		%	25,37	-	-
MP nº 2.185/2001		E	-2.675,58	-300,39	385,48
		R	-2.828,50	-	-
		%	5,72	-	-
Total	E	-17.744,79	-368,73	1.362,87	
	R	-21.720,76			
	%	22,41			

¹ Impactos decorrentes da adesão de Estados e Municípios à LC nº 173/2020, conforme dispositivos: Art. 2º, § 1º, Inciso I da LC nº 173/2020, e Art. 2º, § 4º, da LC nº 173/2020.

Fonte e elaboração: STN/ME.

Cabe ressaltar que os impactos da LC nº 173/2020 abrangem todas as dívidas dos Estados e Municípios, inclusive considerando o rompimento do teto de gastos para os mesmos. Contudo, o impacto da referida LC, na prática, não ocorreu para os Estados de Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, visto que suas dívidas já estavam em suspenso, por conta de liminares judiciais.

b) *Lei Complementar nº 178/2021 – Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, alterando dispositivos das Leis Complementares nºs 156/16, 159/17, 173/21, da Lei nº 9.496/1997 e da MP nº 2.185/2001, entre outras providências*

A Lei Complementar nº 178, de 13/1/2021 - LC nº 178/2021 instituiu Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, o qual tem por objetivo reforçar a transparência fiscal dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e compatibilizar as respectivas políticas fiscais com a da União. No caso, o Programa poderá estabelecer metas e compromissos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, sendo que os entes que efetuarem sua adesão, deverão firmar o compromisso de contrair novas dívidas exclusivamente em conformidade com os termos do referido Programa. Ademais, a adesão dos entes ao Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal será condição para a pactuação de Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal com a União.

Por sua vez, o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal conterá conjunto de metas e de compromissos pactuados entre a União e cada Estado, o Distrito Federal ou cada Município, com o objetivo de promover o equilíbrio fiscal e a melhoria das respectivas capacidades de pagamento. O mencionado Plano terá vigência temporária, devendo conter, no mínimo, as metas de compromissos

pactuados, e autorização para contratações de operações de crédito com garantia da União e as condições para liberação dos recursos financeiros.

Dentre as principais inovações trazidas pela referida Lei Complementar, no tocante aos haveres da União junto a entes subnacionais, destacamos as alterações no mecanismo do Regime de Recuperação Fiscal – RRF, alterando dessa forma dispositivos contidos na LC nº 159/2017. Nesse sentido, o novo prazo de vigência do RRF será de até 9 (nove) exercícios financeiros, observadas as hipóteses de encerramento e de extinção do referido Regime, apresentadas no texto da própria LC.

Durante a vigência do RRF, desde que assinado o contrato previsto no âmbito da referida LC e de acordo com o disposto em seu Art. 9º, a União:

1. Concederá redução extraordinária das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia contratados em data anterior ao protocolo do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal. Esse benefício será aplicado regressivamente no tempo, de tal forma que a relação entre os pagamentos do serviço das dívidas estaduais e os valores originalmente devidos das prestações dessas mesmas dívidas será zero no primeiro exercício e aumentará pelo menos 11,11 (onze inteiros e onze centésimos) pontos percentuais a cada exercício financeiro;
2. Poderá pagar em nome do Estado, na data de seu vencimento, as prestações de operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais, garantidas pela União, contempladas no pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal e contratadas em data anterior ao protocolo do referido pedido, sem executar as contragarantias correspondentes. Por sua vez, esse benefício será aplicado regressivamente no tempo, de tal forma que a União pagará integralmente as parcelas devidas durante a vigência do Regime, mas a relação entre os valores recuperados por ela dos Estados e os valores originalmente devidos das prestações daquelas dívidas será zero no primeiro exercício e aumentará pelo menos 11,11 (onze inteiros e onze centésimos) pontos percentuais a cada exercício financeiro.

A Tabela 47 contempla os impactos estimados da LC nº 178/2021, tanto do ponto de vista da inclusão dos Estados no âmbito do novo RRF instituído pela referida LC, como em vista dos impactos decorrentes da implementação das demais medidas trazidas pelo normativo em tela.

Tabela 47 - Impactos estimados da LC nº 178/2021, segundo Ativo /Programa, por exercício

Em R\$ milhões

Ativo/Programa	Natureza do Risco	Impacto		
		Valor Estimado (\$)		
		2021	2022	2023
Lei nº 9.496/1997, Contrato BACEN-BANERJ e Honras de Aval Externa e Interna	Impactos decorrentes da adesão dos Estados de Goiás, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro ao novo Regime de Recuperação Fiscal ao amparo da LC nº 178/2021 ¹	-4.211,37	-11.487,82	-24.607,67

Lei nº 9.496/1997 e MP nº 2.185/2001	Impactos total das demais medidas trazidas pela LC nº 178/2021 aos refinanciamentos ao amparo da Lei nº 9.496/1997 ² e MP nº 2.185/2001 ³	174,81	132,10	144,94
Total		-4.036,56	-11.355,72	-24.462,73

¹ Impactos decorrentes da adesão de Estados ao Regime de Recuperação Fiscal ao amparo da LC nº 178/2021.

² Modificações trazidas pela LC 178/2021, por meio da inclusão dos Arts. 1º, 1º A e 1º B ao texto da Lei nº 9.496/1997.

³ Modificação trazida pela LC 178/2021, por meio da inclusão do Inciso VI do Art. 8º ao texto da MP nº 2.185/2001.

Fonte e elaboração: STN/ME.

4.2.4.6 Medidas de mitigação ou providências

As medidas de mitigação ou providências a serem tomadas tanto para prevenção de ocorrência do risco (redução da probabilidade de efetivação) quanto para o caso de materialização deste (minimização do impacto gerado):

- Riscos relativos às ações judiciais:* a principal medida de mitigação é a intensificação do relacionamento com a AGU e suas procuradorias regionais e seccionais, com vistas à reversão das decisões tomadas, o que tem ocorrido. Ressalta-se que essas operações são financeiras e o impacto fiscal da ocorrência dos riscos se dá sobre o endividamento público;
- Riscos de frustração de receitas em decorrência da aplicação de dispositivos legais aos haveres sob gestão da STN:* não há medidas de mitigação plenamente eficazes, contudo, a STN busca, sempre que possível, atuar junto às instâncias pertinentes com o objetivo de evitar ou minimizar impactos sobre as dívidas subnacionais;
- Riscos relativos ao não cumprimento das previsões de receitas para o exercício:* a principal medida de mitigação é o encaminhamento de projeções conservadoras para as receitas, para compor o PLOA. Por sua vez, a ocorrência de inadimplementos pontuais é mitigada por meio do mecanismo de execução de garantias previstas em contrato.

4.2.4.7 Valores provisionados no BGU ou na LOA referentes aos riscos apresentados

Os valores relativos às ações judiciais incidentes sobre empréstimos da União estão contabilizados nas contas de ajuste 1.2.1.1.1.99.04 (Ajuste de Perdas – Empréstimos Concedidos), 1.2.1.1.4.99.04 (Ajuste de Perdas – Empréstimos Concedidos – Estados) e 1.2.1.1.5.99.04 (Ajuste de Perdas – Empréstimos Concedidos – Municípios), e são apresentados na Tabela 48. Trata-se de contas redutoras do ativo da STN.

Tabela 48 - Valores registrados nas contas de ajustes de perdas para os empréstimos concedidos

Item	Ajuste de Perdas	
	Curto Prazo (\$) e Longo Prazo (\$)	
	Variação ¹ (%)	

Em R\$ milhões

		2018	2019	2020
LC nº 148/2014	Estados	406,6	22,6	-
		-58,4%	-94,4%	-100,0%
	Municípios	547,9	400,9	465,0
		4,3%	-26,8%	16,0%
	Subtotal	954,5	423,5	465,0
		-36,4%	-55,6%	9,8%
Perda estimada dos créditos com liquidação duvidosa	Estados	19.587,60	30.410,7	341.312,7
		-64,4%	55,3%	1022,3%
	Municípios	1.913,80	2.256,7	5.451,4
		6,5%	17,9%	141,6%
	Administração direta e indireta	1.532,20	2.042,7	3.175,8
		1117,0%	33,3%	55,5%
	Subtotal	23.033,6	34.710,1	349.939,9
		-59,5%	50,7%	908,2%
Total		23.988,1	35.133,6	350.404,9
		-58,9%	46,5%	897,3%

¹ Variação em relação ao período anterior
Fonte e elaboração: STN/ME.

A variação positiva de 897,3% em relação à posição do exercício anterior nos registros de ajuste de perdas aplicados aos haveres se deve à implementação da nova metodologia para os critérios de reconhecimento de ajuste de perdas.

Tal mudança é originária de recomendação exarada por meio do Acórdão nº 1437/2020–TCU–Plenário.

Em razão da determinação mencionada, elaborou-se uma série de estudos, que indicaram a necessidade de modificação dos critérios para o reconhecimento dos ajustes de perdas, inclusive com o reconhecimento de valores concernentes aos contratos inclusos no Regime de Recuperação Fiscal (RRF).

A metodologia anterior previa o registro de ajuste de perdas somente para: a) saldos vencidos de empréstimos e refinanciamentos com atrasos superiores a 180 dias e/ou decorrentes de liminares ajuizadas contra a União; b) avais honrados pela União e impedidos de recuperação mediante execução de contragarantias por força de liminares judiciais, após decorridos 180 dias; e c) impactos decorrentes da implementação das condições da LC nº 148/2014.

Por sua vez, a nova metodologia possibilita o registro de ajuste de perdas com base na metodologia denominada “CAPAG PLUS”. Essa metodologia utiliza informações de CAPAG (Capacidade de Pagamento), publicadas pela STN, as quais são convertidas para *ratings* do Modelo em tela, e em seguida são consideradas informações concernentes às pendências jurídicas dos contratos e à sua adesão ao Regime de Recuperação Fiscal. Com isso, são obtidos os *ratings* finais, distribuídos de “AA” (correspondente ao percentual de ajuste de perdas de 0%) a “H” (correspondente ao percentual ajuste de perdas de 100%), sendo os percentuais aplicados aos saldos devedores dos respectivos contratos, conforme disposto na Tabela 49.

Tabela 49 - Matriz do Modelo de Ajuste de Perdas da STN

Estágio conforme Modelo do IFRS 9 / CPC 48	Nível de Risco / Rating	Ajustes para Perdas Estimadas (em % do saldo devedor dos financiamentos)
Primeiro Estágio	AA	0,00%
Segundo Estágio	A	1,00%
	B	2,00%
	C	5,00%
	D	10,00%
	E	30,00%
	F	50,00%
Terceiro Estágio	G	70,00%
	H	100,00%

Fonte e elaboração: STN/ME.

A atribuição dos *ratings* é efetuada de forma mensal a todos os ativos registrados na carteira, sendo vedada mais de uma mudança de classificação de risco para cada contrato / mutuário dentro de um mesmo mês. Após a classificação dos contratos conforme os *ratings* representados na Tabela 50, são aplicáveis os respectivos percentuais para ajuste de perdas estimadas calculados sobre os saldos devedores dos contratos registrados no Sistema de Acompanhamentos de Haveres Financeiros junto a Estados e Municípios – SAHEM.

Tabela 50 - Tabela de Conversão das Notas CAPAG para ratings da matriz STN

Classificação Final CAPAG	Nível de Risco / Rating da matriz STN
A	AA
B	C
C	F
D	H
n.d.	H
suspensa	H

Fonte e elaboração: STN/ME.

O impacto decorrente da aplicação da metodologia “CAPAG PLUS” evidencia o efeito das liminares judiciais sobre a carteira de créditos gerida pela STN, assim como reflete as CAPAGs atribuídas aos entes com base na metodologia desenvolvida pela STN.

Cabe destacar que a nova metodologia não modificou a rotina mensal de registro dos impactos decorrentes da implementação das condições da LC nº 148/2014. Por fim, a variação negativa de 100% na conta dos Estados se deve à adesão do Estado de Roraima às condições da referida LC, de forma que todos os Estados acabaram por aderir às condições da Lei Complementar em tela.

4.2.4.8 Riscos Fiscais não mais considerados

Os riscos de frustração de receitas em decorrência da aplicação da LC nº 156/2016, aplicável aos refinanciamentos amparados pela Lei nº 9.496/1997 foi mencionado no Anexo de Riscos

Fiscais da LDO 2021, porém não está sendo considerado na presente versão, uma vez que foram previstos e apresentados os impactos materializados em decorrência da implementação do referido normativo para o período de 2017 a 2019, não tendo sido efetuada previsão de impacto para os exercícios posteriores.

O mesmo se aplica aos riscos de frustração de receitas em decorrência da aplicação da LC nº 159/2017, também aplicável aos refinanciamentos amparados pela Lei nº 9.496/1997, e mencionado no Anexo de Riscos Fiscais da LDO 2021. Como os impactos previstos e materializados se referiam, da mesma forma que no caso anterior, ao período de 2017 a 2019, tais riscos também não foram incluídos na presente versão do Anexo.

4.2.5 Haveres Financeiros Não Relacionados a Entes Federativos

Os haveres financeiros da União não relacionados a entes federativos, sob a gestão da STN, são atualmente classificados em seis categorias, conforme a norma ou ato que lhes deu origem, sendo elas:

I. Haveres Originários de Empréstimos concedidos às Instituições Financeiras

Este grupo é composto pelos haveres oriundos da concessão de empréstimos às Instituições Financeiras. O volume de recursos nos contratos aqui incluídos corresponde a aproximadamente 81% do total dos haveres da União não Relacionados aos Entes Federativos sob a gestão da STN, com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) aparecendo como a principal contraparte. O restante dos contratos encontra-se pulverizado entre Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CAIXA), Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Banco da Amazônia (BASA).

II. Haveres Originários de Operações de Crédito Rural

Estão compreendidos neste grupo os haveres oriundos de programas de crédito rural, dentre os quais destacamos: Securitização, Programa Especial de Saneamento de Ativos (PESA), Pronaf, Estoques de produtos agrícolas operacionalizados pela CONAB (Programa de Garantia de Preço Mínimo ao Produtor – PGPM), Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana – PRLCB e outros.

III. Haveres Originários de Operações de Cessões de Créditos

São os haveres decorrentes de operações realizadas entre a União e Entidades públicas envolvendo a aquisição de créditos, como a realizada com a empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras), e da extinção de empresas públicas, a exemplo da Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA).

IV. Haveres Originários de Operações de Crédito à Exportação

Neste grupo encontram-se os haveres decorrentes do crédito à exportação, basicamente relativos ao Programa de Financiamento às Exportações (Proex).

V. *Haveres Originários de Empréstimos a Entidades Não Financeiras*

Este grupo de haveres é composto por operações onde a contraparte é a Administração Nacional de Eletricidade do Paraguai (ANDE).

VI. *Programa Emergencial de Suporte ao Emprego - PESE/FOPAG*

Este grupo de Haveres se refere à ação orçamentária criada em 2020 para concessão de financiamentos para pagamento de folha salarial no âmbito do Programa Especial de Suporte a Empregos (MP 944/2020, convertida na Lei nº 14.043, de 19 de agosto de 2020), devido à pandemia do COVID-19.

4.2.5.1 Evolução dos haveres e créditos

No tocante à evolução dos haveres e créditos, a Tabela 51 apresenta o histórico dos valores do estoque, por exercício, segundo haver financeiro sob gestão da STN.

Tabela 51 - Evolução do estoque, segundo haver financeiro sob gestão da STN, por exercício

Em R\$ milhões

Haver Financeiro	Estoque			
	Valor Realizado (\$)			
	Variação ¹ (%)			
	2017	2018	2019	2020
Empréstimos às Instituições Financeiras	464.688,6	361.683,2	241.183,7	235.726,3
	-4,9%	-22,2%	-33,3%	-2,3%
Operações de Crédito Rural	23.256,0	14.290,4	10.478,5	6.632,3
	13,9%	-38,6%	-26,7%	-36,7%
Operações de Cessões de Crédito (ou estruturadas)	18.285,2	15.367,5	11.565,1	10.799,1
	-20,2%	-16,0%	-24,7%	-6,6%
Operações de Crédito à Exportação	3.751,0	3.701,6	4.029,9	5.236,3
	32,2%	-1,3%	8,9%	29,9%
Empréstimos a Entidades Não Financeiras	88,1	89,7	73,9	66,5
	-16,0%	1,8%	-17,6%	-9,9%
Programa Emergencial de Suporte ao Emprego - PESE/FOPAG				6.895,3
Total	510.069,0	395.132,4	267.331,1	265.355,8
	-4,6%	-22,5%	-32,3%	-0,73%

¹ Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

Fonte e elaboração: STN/ME.

4.2.5.2 Evolução e estimativas dos fluxos

Quanto à evolução dos fluxos, a Tabela 52 apresenta uma comparação entre os fluxos, estimados e realizados, por exercício, segundo haver financeiro sob gestão da STN.

Tabela 52 - Fluxos estimados e realizados segundo haver financeiro

Em R\$ milhões

Haver Financeiro	Fluxo				
		Valor Estimado (E)			
		Valor Realizado (R)			
		Variação ¹ (%)			
		2017	2018	2019	2020
Empréstimos às Instituições Financeiras	E	9.512,0	3.806,0	25.759,8	24.478,4
	R	53.770,8	131.694,0	136.654,0	18.604,5
	%	465,3%	3.360,2%	430,5%	-24,0%
Operações de Crédito Rural	E	359,6	1.058,2	5.695,1	4.420,5
	R	366,6	6.302,2	6.964,8	4.593,5
	%	1,9%	495,6%	22,3%	3,9%
Operações de Cessões de Crédito (ou estruturadas)	E	6.393,9	5.130,9	5.625,8	2.269,4
	R	5.382,8	6.100,4	7.222,0	5.286,6
	%	15,8%	18,9%	28,4%	133,0%
Operações de Crédito à Exportação	E	1.385,5	1.278,8	1.279,6	882,2
	R	1.143,7	1.523,6	1.254,8	1.328,6
	%	17,5%	19,1%	-1,9%	50,6%
Empréstimos a Entidades Não Financeiras	E	23,4	17,7	21,9	21,9
	R	19,6	23,4	23,1	29,8
	%	-16,1%	32,2%	5,6%	36,1%
Programa Emergencial de Suporte ao Emprego - PESE/FOPAG	E				
	R				
	%				22,9
Total	E	17.674,4	11.291,6	38.382,2	32.072,4
	R	60.683,5	145.643,6	152.118,8	29.866,0
	%	243,3%	1.189,8%	296,3%	-6,87%

¹ Variação entre os valores estimados e realizados.

Fonte e elaboração: STN/ME.

No que tange às diferenças percebidas entre os valores previstos e realizados nos empréstimos concedidos às instituições financeiras em 2017, 2018 e 2019, essas decorrem das liquidações antecipadas realizadas pelo BNDES em seus contratos junto à Secretaria do Tesouro Nacional. As amortizações realizadas totalizaram em 2017, 2018 e 2019, respectivamente, R\$ 50 bilhões, R\$ 130 bilhões e R\$ 100 bilhões. Em 2019, ainda houve amortizações antecipadas de contratos do BNB e da CEF que totalizaram R\$ 11,6 bilhões. Uma vez que a decisão de amortizar extraordinariamente um empréstimo cabe ao tomador, não é possível à União projetar esses eventos financeiros com uma razoável confiança. Assim, essas liquidações não compõem a previsão de receita realizada.

Em relação à variação observada em 2018 nas operações de crédito rural, essa deriva basicamente de dois processos: o primeiro deles foi a regularização da dívida rural securitizada iniciado no final de 2017, mas que obteve seus principais resultados em 2018. Tal procedimento buscou junto aos bancos e cooperativas resgatar valores inadimplidos desde a década de 1990. Com a evolução do processo, houve uma recuperação significativa desses ativos que não estava inicialmente prevista. O segundo deles foi a liquidação de títulos CTN's no montante de R\$ 4,5 bilhões. Esses títulos foram emitidos inicialmente pela União como Garantia do principal das operações de PESA e depositados na CETIP em nome das instituições financeiras beneficiadas. Contudo, no caso das operações conduzidas pelo Banco do Brasil, com o advento da MP nº 2.196-3/2001, elas foram adquiridas pela União. Assim, na medida em que os títulos vencem, esses retornam ao Tesouro em um novo fluxo que não foi inicialmente previsto.

Em 2020 também se observou um aumento nas receitas de Operações de Cessões de Crédito, Operações de Crédito à Exportação e Empréstimos à Entidades Não Financeiras quando comparadas ao que havia sido previsto inicialmente. Esse movimento é consequência, principalmente, da forte desvalorização cambial durante o exercício, tendo em vista que muitos desses contratos são indexados ao dólar.

Em relação às estimativas de fluxo, a Tabela 53 apresenta os respectivos valores a receber, por exercício, segundo haver financeiro sob gestão da STN, bem como a categorização do impacto gerado em financeiro ou primário.

Tabela 53 - Fluxos estimados, segundo haver financeiro sob gestão da STN, por exercício

Em R\$ milhões

Haver Financeiro	Estoque	Fluxo				Impacto
	Valor Realizado	Valor Estimado ²				Financeiro (F)
	2020 ¹	2021	2022	2023	2024	Primário (P)
Empréstimos às Instituições Financeiras	235.726,3	52.974,5	14.236,1	14.111,1	14.016,6	F
Operações de Crédito Rural	6.632,3	2.354,0	659,0	590,1	546,6	F
Operações de Cessões de Crédito (ou estruturadas)	10.799,1	1.972,2	2.279,6	887,8	609,5	F
Operações de Crédito à Exportação	5.236,3	793,2	813,0	833,3	854,2	F
Empréstimos a Entidades Não Financeiras	66,5	30,6	30,0	10,5		F
Programa Emergencial de Suporte ao Emprego - PESE/FOPAG	6.895,3	2.394,5	2.890,0	1.537,3		F
Total	265.355,8	60.519,0	20.907,7	17.970,2	16.026,9	

¹ Posição em 31/12/2020.

² Os valores estimados consideram o pagamento antecipado do BNDES de R\$ 38 bilhões previsto para março/2021 e já aprovado pelo ME.

Fonte e elaboração: STN/ME.

4.2.5.3 Riscos fiscais mapeados e mensurados

No que tange à gestão de riscos da carteira sob a gestão da STN, entende-se que os riscos fiscais decorrentes destes haveres são reflexos dos riscos de crédito e liquidez inerentes às operações supramencionadas. As estimativas de impacto estão disponíveis na Tabela 54.

Tabela 54 - Estimativas dos riscos fiscais por haver financeiro

Em R\$ milhões

Haver Financeiro	Riscos fiscais
	Valor Estimado (\$)
	2021
Empréstimos às Instituições Financeiras	-
Operações de Crédito Rural	372,2
Operações de Cessões de Crédito (ou estruturadas)	41,2
Operações de Crédito à Exportação	535,2
Empréstimos a Entidades Não Financeiras	-
Programa Emergencial de Suporte ao Emprego - PESE/FOPAG	6,9
Total	955,6

Fonte e elaboração: STN/ME.

Quanto à prevenção de ocorrência do risco, permanece sendo observado o aperfeiçoamento dos processos de acompanhamento dos haveres de que se trata. Já no tocante à materialização dos riscos, atualmente já são adotadas as medidas de inscrição em Dívida Ativa da União dos valores inadimplidos para que a PGFN possa realizar a cobrança e execução com objetivo de minimizar o impacto gerado.

Cumprir destacar o registro no SIAFI do valor de R\$ 4,92 bilhões, posição de 31.12.2020, referente a ajustes para perdas em créditos de longo prazo com base nas informações enviadas pelas Instituições Financeiras contratadas pela União para administração dos créditos, como prestadores de serviços no processo de circularização de saldos.

4.3 OUTROS RISCOS ESPECÍFICOS

Nesta seção serão analisados os riscos fiscais que, por sua especificidade, não foram incorporados nas categorias avaliadas anteriormente, seja de Ativos ou Passivos Contingentes. Serão apresentados os riscos fiscais relacionados às Parcerias Público Privadas e Concessões, às Empresas Estatais, ao Fundo de Financiamento Estudantil – Fies, ao Sistema Financeiro Nacional, aos Desastres

e, por fim, as estimativas de impactos fiscais decorrentes da mudança demográfica prevista para o Brasil, na próxima década, sobre as despesas de saúde e educação.

4.3.1 Parcerias Público-Privadas e às Concessões Públicas

4.3.1.1 Parcerias Público Privadas

As Parcerias Público-Privadas (PPP's) no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são regidas pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. A referida Lei define, em seu art. 4º, que “dentre as diretrizes a serem observadas na contratação de parceria público-privada, deve constar a repartição objetiva de riscos entre as partes”.

Nesse sentido, no que se refere às PPP's Federais, cabe mencionar que a União, considerando sua administração direta e indireta, possui atualmente um único contrato de PPP, que é o Complexo Data Center contratado por um consórcio formado por Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal junto à GBT S/A. Entretanto, como as empresas estatais envolvidas não são dependentes e os contratos não preveem qualquer tipo de garantia do poder concedente ao concessionário, não existem riscos alocados à União.

4.3.1.2 Riscos Fiscais em Concessões

As Concessões são regidas pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Essa Lei define, no inciso II do seu art. 2º, concessão de serviço público como sendo “a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”.

a) Ótica das Despesas

A prática da União nos contratos de concessão atualmente em vigor tem sido a de transferência dos riscos mais relevantes para o concessionário, como é o caso dos riscos de construção e de demanda. Sobre a União recai a responsabilidade sobre eventos extraordinários, que venham a ser reconhecidos como caso fortuito, força maior ou fato do príncipe.

Há contratos que preveem a possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro, o que poderia eventualmente acarretar ônus à União. Ocorre que mesmo nos casos em que se enseja o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, o Poder Concedente dispõe de alguns mecanismos de compensação que não causam impacto fiscal, como por exemplo, revisão tarifária ou dilatação do prazo contratual.

Há ainda a possibilidade de extinção, antecipada ou não, dos contratos. Nesses casos, é possível que tenham sido efetuados investimentos em bens reversíveis que ainda não tenham sido completamente amortizados ou depreciados, sendo que a União poderá ter que fazer frente a eventual pagamento ao concessionário, a depender de como será definida a forma de indenização.

Ocorre que, inclusive nesses casos, o risco de a União ter que fazer frente a eventual pagamento ao concessionário pode ser mitigado, pois existe a possibilidade de que o bem seja relicitado e as indenizações sejam arcadas pelos futuros contratados, conforme previsto no art. 15, § 1º da Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017, que trata da relicitação dos contratos de parceria nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário.

b) Ótica das Receitas

No que tange às projeções de receitas de concessões, os valores arrecadados provêm da obrigação de pagamento de outorga por parte do concessionário, definida em contrato. Parte das receitas advém de contratos vigentes e parte da celebração de novos contratos. Nesse contexto, os principais riscos fiscais decorrem, por um lado, da possibilidade de inadimplência de concessionários com contratos vigentes, e, por outro lado, da não celebração dos novos contratos previstos para aquele período. Além disso, há o risco de demanda que pode impactar o recebimento de outorga variável, ou seja, outorga proporcional à receita da concessionária.

Em termos de possibilidade de não pagamento de outorgas de concessões vigentes, os fatores de riscos estão relacionados a questionamentos judiciais, pedidos de reequilíbrio econômico-financeiros ou mesmo insolvência do concessionário.

Já em termos da possibilidade de não celebração de novos contratos, os principais fatores de risco a serem considerados para a elaboração da Lei Orçamentária Anual são a exequibilidade do cronograma dos leilões que precedem esses contratos e a ausência de propostas de interessados (“leilão deserto”).

Adicionalmente, há o risco de conversão de receitas de outorga em investimentos cruzados da concessionária, em decorrência de novos processos licitatórios ou de prorrogação de contratos de concessão de ferrovias e rodovias no âmbito da Lei nº 13.448, de 2017, o que reduz o potencial de novas receitas da União, bem como a sua previsibilidade. As projeções de receitas de novos contratos também podem ser afetadas por práticas recentemente observadas de direcionamento de recursos da concessionária diretamente para empresas estatais, obras diversas e contas vinculadas conforme previsão em editais de licitação. Eventuais alterações legislativas que vinculem o benefício econômico da outorga para investimentos ou setores específicos também teriam impacto negativo sobre as receitas potenciais da União.

Para mitigar o risco de cronograma e outros riscos que afetem as receitas previstas é feito monitoramento dos processos, e qualquer alteração de estimativa é refletida nos relatórios de avaliações bimestrais de receitas e despesas primárias. Com relação ao risco de leilão deserto, sua mitigação por parte do poder concedente passa por garantir que haja aderência entre o modelo econômico desenhado e a expectativa do mercado, assim como garantir que a condução do processo licitatório seja feita de maneira a minimizar as incertezas, favorecendo a previsibilidade e transparência.

A Tabela 55 apresenta o histórico recente de receitas de concessões e permissões. O comparativo entre a projeção constante da Lei Orçamentária e o valor efetivamente arrecadado a cada ano mostra a importância de uma adequada avaliação de riscos de realização dessas receitas.

Tabela 55 - Receitas de Concessões, segundo exercício

Ano	Em R\$ milhões			
	PLOA	LOA	Realizado	Varição ¹ (%)
2013	3.321	15.679	21.111	135%
2014	9.751	13.451	8.053	60%
2015	13.304	15.461	5.885	38%
2016	10.007	28.507	21.931	77%
2017	23.963	23.963	32.106	134%
2018	18.894	18.894	21.930	116%
2019	15.631	15.631	93.275	597%
2020	21.063	21.063	8.150	39%

¹ Variação entre a receita realizada e a estimada na Lei Orçamentária Anual

Fonte: PLOA; LOA; SIAFI. Elaboração: STN/ME

Cabe mencionar que o encaminhamento das projeções para fins de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) ocorre entre os meses de junho e julho do ano anterior ao exercício a que se refere, sendo que é comum a divulgação de novos processos licitatórios após esse prazo, o que contribui para verificação de diferenças entre os valores previstos nas peças orçamentárias e os valores efetivamente realizados. Além disso, as projeções mencionadas não consideram eventuais ágios que possam ocorrer nos processos licitatórios, o que também contribui para eventuais diferenças entre os valores previstos nas peças orçamentárias e os valores efetivamente realizados.

A Tabela 56 decompõe as receitas entre contratos vigentes e novos leilões realizados no período. Como pode ser constatado, as variações entre previsto e realizado estão presentes inclusive nos contratos de concessões vigentes.

Dessa forma, tais fatores de risco devem ser observados de forma abrangente pelas agências reguladoras e órgãos setoriais no processo de projeções de receitas de concessões e permissões para fins da elaboração do PLOA.

Tabela 56 - Receita de Concessões (novas concessões x contratos vigentes)

Em R\$ milhões

Exercício	Categorias de Concessões	Receita de Concessões			
		PLOA	LOA	Realizado	Variação ¹ (%)
2014	Vigentes	3.841	3.841	2.976	77%
	Novas	5.910	9.610	5.077	53%
	Total	9.751	13.451	8.053	60%
2015	Vigentes	6.223	6.223	5.885	95%
	Novas	7.081	9.238	-	
	Total	13.304	15.461	5.885	38%
2016	Vigentes	5.007	22.007	21.931	100%
	Novas	5.000	6.500	-	
	Total	10.007	28.507	21.931	77%
2017	Vigentes	4.735	4.735	8.508	180%
	Novas	19.228	19.228	23.598	123%
	Total	23.963	23.963	32.106	134%
2018	Vigentes	5.097	5.097	3.850	76%
	Novas	13.797	13.797	18.080	131%
	Total	18.894	18.894	21.930	116%
2019	Vigentes	3.067	3.067	4.998	163%
	Novas	12.563	12.563	88.277	703%
	Total	15.631	15.631	93.275	597%
2020	Vigentes	4.622	4.622	5.133	111%
	Novas	16.442	16.442	3.016	18%
	Total	21.063	21.063	8.150	39%

¹ Variação entre a receita realizada e a estimada na Lei Orçamentária Anual

Fonte: PLOA; LOA; SIAFI. Elaboração: STN/ME

Em relação à Tabela 56, cabe mencionar que, em 2019, a diferença entre valor previsto e realizado foi devida, principalmente, à realização do leilão dos volumes excedentes ao contrato de cessão onerosa, no setor de petróleo e gás, não previsto na LOA daquele ano. Em 2020, a diferença ocorreu principalmente em função da não realização de receitas da descotização de usinas hidrelétricas da Eletrobras, previstas inicialmente na LOA.

A Tabela 57 apresenta a lista atualizada contendo informações relativas às concessões e permissões fornecidas pelas respectivas agências reguladoras.

Tabela 57 - Concessões e Permissões

Setor da Concessão	Agência Reguladora responsável	Objeto do contrato de concessão	Dimensão	Início Concessão	Vencimento da Concessão
Rodovia	ANTT	BR 381 (MG/SP)	562 km	2008	2033
		BR 101 (RJ)	320 Km	2008	2033
		BR 101/116/376 (SC/PR)	405,94 Km	2008	2033
		BR 116 (PR/SC)	413 Km	2008	2033
		BR 116 (PR/SP)	402 Km	2008	2033
		BR 393 (RJ)	200 Km	2008	2033
		BR 153 (SP)	321 Km	2008	2033
		BR 324/116 e BA 526/528	680 Km	2009	2033
		BR 050 (GO/MG)	436,6 Km	2014	2044
		BR 163 (MS)	847,2 Km	2014	2044
		BR 163 (MT)	850,9 Km	2014	2044
		BR 040 (MG/GO/DF)	936,8 Km	2014	2044
		BR 101 - Ponte Rio-Niterói	13,2 Km	2015	2045
		BR 116 (RJ/SP)	402 Km	1996	2021
		BR 040 (RJ/MG)	180 Km	1996	2021
		BR 116 (RJ) Rio - Teresópolis	142,5 Km	1996	2021
		BR 290/116/101/448	473 Km	2019	2049
		BR 116/392	457,3 Km	1998	2018
		BR 060/153/262 (DF/GO/MG)	1.176,5 Km	2014	2044
		Ferrovia	ANTT	BR 153 (GO/TO)	624,8 Km
BR 101 (ES/BA)	475,9 Km			2014	2039
BR-364/365/MG/GO	437 km			2020	2050
BR-101/SC	220,42 km			2020	2050
Malha Sul RS/SC/PR	7.223 Km			1996	2026
Malha Nordeste	4.295 Km			1997	2027
EFC - Estrada de Ferro Carajás - Vale - Sistema Norte (PA/TO/MA)	978 Km			1997	2027
Malha Oeste PR	248 Km			1997	2027
Estrada de Ferro Vitória a Minas	895 Km			1997	2027
Ferrovia Centro-Atlântica S.A.	7.223 Km			1996	2026
Malha Norte MS/MG/GO/MT/RO/PA	735 km			1989	2079
Ferrovia Norte Sul Tramo Norte	744 km			2007	2037
Malha Oeste MS/SP	1.973 Km			1996	2026
Trecho Minas SC - Porto Tubarão SC	163 km	1997	2027		
Malha Paulista SP	2.055 Km	1998	2028		
MRS Logística - Malha Sudeste RJ/MG/SP	1.686 Km	1996	2026		
Ferrovia Norte Sul Tramo	855 km	2019	2049		

		Central			
		Malha Nordeste	-	2014	-
Transporte Rodoviário Interestadual	ANTT	Quotas de Exploração do Lote 4 - região do Distrito Federal e entorno	-	2015	2030
Aeroportuário	ANAC	Aeroporto de São Gonçalo do Amarante S.A.	15.291.381,99 m ²	2012	2040
		Aeroporto de Brasília S. A.	9.947.560 m ²	2012	2037
		Aeroporto Viracopos S.A.	8.579.300 m ²	2012	2042
		Aeroporto Internacional de Guarulhos S.A.	11.905.056,52 m ²	2012	2032
		Aeroporto Internacional de Confins S.A.	15.175.129,34 m ²	2014	2044
		Aeroporto Rio de Janeiro S.A.	14.462.076,82 m ²	2014	2039
		Aeroporto Internacional de Florianópolis S.A.	4.796.332,01 m ²	2017	2047
		Aeroporto de Fortaleza	4.550.951,27 m ²	2017	2047
		Aeroporto de Porto Alegre	4.820.662,91 m ²	2017	2042
		Aeroporto de Salvador S.A.	8.248.488,25 m ²	2017	2047
		Aeroportos do Bloco Nordeste	16.964.710,9 m ²	2019	2049
		Aeroportos do Bloco Centro-Oeste	14.412.631,4 m ²	2019	2049
		Aeroportos do Bloco Sudeste	7.661.213,21 m ²	2019	2049
Serviço Telefônico Fixo Comutado	ANATEL	Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região I (Setores 1,2, 4 a 17)	-	1998	2025
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região I (Setor 3)	-	1998	2025
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região II (18, 19, 21, 23, 24, 26 a 29)	-	1998	2025
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região II (Setor 20)	-	1998	2025
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região II (Setores 22 e 25)	-	1998	2025
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região III (Setor 31)	-	1998	2025
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região III (Setor 33)	-	1998	2025
		Serviço Longa Distância Nacional e Longa Distância Internacional - Região IV (Setores 1 a 33)	-	1998	2025

Setor da Concessão	Agência Reguladora responsável	Objeto do contrato de concessão	Dimensão	Início Concessão	Vencimento da Concessão
Cessão onerosa de	ANTAQ	134 Contratos	12.026.371,34 m ²	1986	2050

área dentro do porto organizado					
Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural	ANP	668 Contratos		1941	2050
Concessão Florestal	SFB	18 Contratos	1.050.966,84 ha	2008	2059
Transmissão de Energia Elétrica	ANEEL	340 Contratos Linhas de Transmissão	> 85.390,45 km	1995	2050
Distribuição de Energia Elétrica	ANEEL	104 Contratos	-	1990	2050
Geração de Energia Hidrelétrica ¹	ANEEL	272 contratos	-	1969	2055
Geração de Energia Termelétrica ²	ANEEL	Bagre	1.222 kW	1998	2028
		Barreira do Campo	440 kW	1998	2028
		Figueira	20.000 kW	1999	2019
		Igarapé	131.000 kW	2004	2021 ³
		Melgaço	720 kW	1998	2028
		Novo Progresso	9.125 kW	1998	2028
		Piratininga	39.0000 kW	1995	2015
		Santa Cruz	1.000.000 kW	1995	2015
Santa Maria das Barreiras	1.112 kW	1998	2024		
Exploração e Pesquisa Mineral ⁴	ANM	Concessão do direito real do uso	22.027,48 m2	2017	2047

¹O aumento do número de contratos na lista de 2021 em relação a de 2020 é devido à inclusão de usinas de baixo potencial hidrelétrico e à atualização na base dados da ANEEL.

²A redução no número de contratos na lista de 2021 em relação a 2020 é devida à atualização na base dados da ANEEL.

³A UTE Igarapé tinha vencimento em 2024, mas foi extinta pela Portaria MME nº 487/2021, de 10/02/2021

⁴Dados de 2020.

Fonte: Agências Reguladoras. **Elaboração:** STN/ME

4.3.2 Estatais Federais

Esta seção engloba os riscos fiscais relacionados às empresas estatais federais não dependentes controladas diretamente pela União. Tais empresas integram o Orçamento de

Investimentos das Empresas Estatais (OI) e o Programa de Dispêndios Globais (PDG)¹⁷. Refere-se a um conjunto de 27 empresas, sendo 21 empresas públicas e 6 sociedades de economia mista, conforme Tabela 58¹⁸.

As empresas estatais federais em liquidação, que também não fazem parte desta seção, não integram o Orçamento Fiscal nem o Orçamento de Investimento, mas integram o Programa de Dispêndios Globais (PDG). É adotado o rito de liquidação da Lei nº 8.029, de 1990, em que o Estado coordena e assume, de forma subsidiária, na condição de sucessor (art. 23 da Lei nº 8.029/1990), os ativos e passivos remanescentes, mediante atuação do liquidante indicado pela administração pública federal. É um processo que tende a conferir maior celeridade em relação à liquidação nos termos da legislação societária, mas pode imputar maiores riscos fiscais para o ente controlador, pois os passivos poderão ser transferidos sem a realização de todos os ativos existentes. Em 2020, as empresas Codomar e a Casemg, que se encontravam em processo de liquidação, foram extintas. A SEST é o órgão responsável pelo planejamento, coordenação e supervisão dos processos de liquidação.

Quanto ao resultado fiscal das empresas estatais não dependentes, vale lembrar que as Instituições Financeiras Federais (IFF), incluída a FINEP, não compõem o setor público consolidado conforme metodologia vigente. As empresas Petrobras e Eletrobras, incluindo suas subsidiárias, por outro lado, foram excluídas do escopo da metodologia do Banco Central, considerando, à época, suas características operacionais e de governança corporativa, à exceção da empresa Itaipu binacional, que ainda faz parte das estatísticas fiscais, por sua singularidade. Não obstante, essas empresas, como estatais não dependentes, podem oferecer riscos fiscais ao acionista controlador como se verá adiante.

Tabela 58 - Escopo da Análise de Riscos de Empresas Estatais Não Dependentes

Empresa	Natureza	Participação¹
ABGF	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
BNDES	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
CAIXA	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
CASA DA MOEDA	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
DATAPREV	Empresa Pública Não Dependente	51,00%
CORREIOS	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
EMGEA	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
ENGEPRON	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
FINEP	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
HEMOBRAS	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
INFRAERO	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
PPSA	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
SERPRO	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
CEAGESP	Empresa Pública Não Dependente	99,70%
CDC	Empresa Pública Não Dependente	99,90%

¹⁷ As empresas dependentes, por sua vez, integram o Orçamento Fiscal da União e estão inseridas nas análises do conjunto dos órgãos e entidades que integram esta peça orçamentária, inclusive a subseção 4.1.1.5 (Demandas Judiciais das Empresas Estatais Dependentes da União) integrante da seção 4.1 (Passivos Contingentes).

¹⁸ Não abrange as empresas controladas indiretamente.

CDP	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
CDRJ	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
CODEBA	Empresa Pública Não Dependente	98,40%
CODERN	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
CODESP	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
CODESA	Empresa Pública Não Dependente	99,50%
BANCO DO BRASIL	Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Aberto	50,00%
ELETRONBRAS ²	Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Aberto	42,57%
PETROBRAS ²	Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Aberto	28,67%
BASA	Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Aberto	51,00%
BNB	Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Aberto	55,45%
CEASAMINAS	Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Fechado	99,60%

¹ Posição em 31/12/2020

² Controle por meio das ações ordinárias.

Fonte e elaboração: STN/ME.

A avaliação de riscos das empresas estatais não dependentes, na maioria dos elementos de risco mapeados, demanda a separação da categoria das Instituições Financeiras Federais em relação às demais empresas estatais exploradoras de atividades econômicas ou prestadoras de serviço público. Isto em razão da especificidade do setor financeiro, com uma regulamentação própria, sobretudo quanto ao cumprimento de indicadores de capitalização.

4.3.2.1 Descrição dos riscos fiscais mapeados, agrupados de acordo com a natureza

Os riscos fiscais relacionados a empresas estatais não dependentes referem-se à possibilidade da ocorrência dos seguintes eventos, conforme a sua natureza:

- a) **Risco 1:** Frustração de receita - receita de dividendos e ou juros sobre capital próprio (JCP) menor do que a receita estimada na composição do resultado fiscal do Governo Central;
- b) **Risco 2:** Aporte emergencial - aporte de capital ou subvenção econômica em caráter de emergência para o atendimento da necessidade de recursos ou de capital de determinada empresa estatal; e
- c) **Risco 3:** Esforço fiscal adicional (compensação de primário) - Necessidade de compensação pelo Tesouro Nacional de um eventual resultado primário menor do que o estimado para o conjunto dos resultados primários das Empresas Estatais Federais (por força da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO: § 2º do art. 3º da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020).

4.3.2.2 Metodologia de avaliação dos riscos

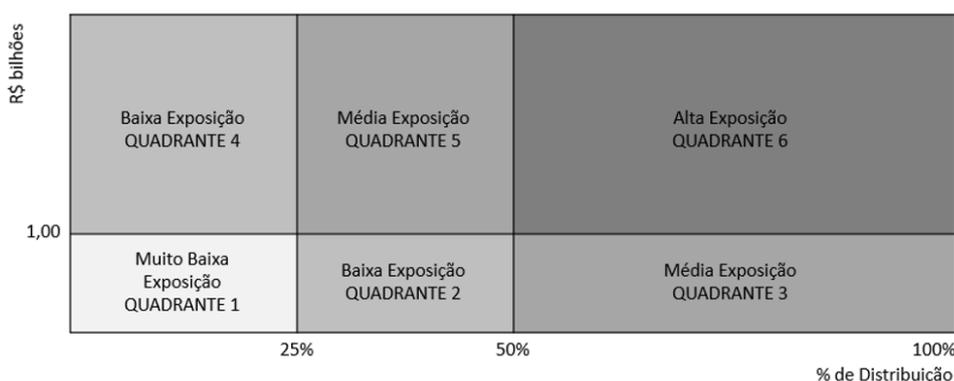
Risco 1 - frustração da receita de dividendos e JCP

A metodologia identifica, em relação à receita de dividendos, os seguintes elementos que podem contribuir para a arrecadação vir a ser inferior à prevista: a) fatores inerentes à atividade empresarial das companhias, que podem afetar o lucro líquido estimado; b) alterações na composição do capital social reduzindo a participação relativa da União, c) mudança da política de distribuição de dividendos afetando, sobretudo, o percentual de distribuição do lucro, e d) fatores que possam gerar direito ou obrigação de retenção de lucros por parte da empresa.

A principal fonte para a estimativa das receitas são as demonstrações financeiras das empresas e, uma vez que as estimativas da PLDO e da PLOA são anteriores à divulgação das demonstrações, é importante a reestimativa da receita de dividendos. Assim, a previsão dessa receita é avaliada mensalmente e ajustes são divulgados pelos relatórios bimestrais de avaliação das receitas e despesas.

Como forma de avaliar a exposição ao risco frente à não realização da receita de dividendos, considera-se a Matriz de Risco A (Figura 18), em que o eixo horizontal apresenta o percentual de distribuição de dividendo/JCP em relação ao lucro líquido ajustado (distribuições de 25%, de 25% a 50% e de 50% a 100%) e o eixo vertical apresenta o valor monetário do pagamento, segmentado em valores abaixo e acima de R\$1 bilhão.

Figura 18 - Matriz de Risco A - Dividendos



A exposição ao risco pode ser considerada muito baixa nas previsões de dividendos de 25% do lucro líquido ajustado (mínimo legal), pois, nesta hipótese, não incidem os eventos de mudança na política de dividendos. Podem, contudo, ocorrer eventos que afetem a lucratividade. Assim, para valores superiores a R\$ 1 bilhão considera-se uma situação de baixa exposição (em contraponto a uma muito baixa exposição), ou seja, com um risco ligeiramente superior.

A partir de 25% do lucro líquido, na faixa até 50%, essa exposição eleva-se em razão dos fatores que podem restringir essa distribuição, não somente eventual mudança da política de dividendos, mas também a necessidade de enquadramento nos limites operacionais no caso das instituições financeiras. Esta situação, em valores inferiores a R\$1 bilhão, é considerada como de baixa exposição.

Considerando-se a elevação do risco, naturalmente, em função dos montantes envolvidos, a partir de R\$1 bilhão, é considerada uma situação de média exposição (para a faixa entre 25% e 50% do lucro líquido). Deve-se ressaltar que é possível uma exceção nessa faixa enquadrada como de baixo risco: quando a política de dividendos admite, formalmente e com regularidade, distribuição variável de até 50%.

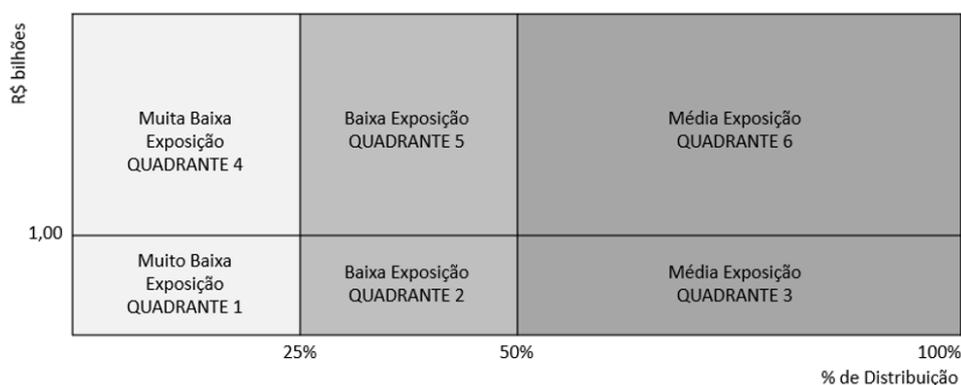
Finalmente, o risco se eleva na distribuição acima de 50% do lucro líquido. Para valores abaixo de R\$1 bilhão considera-se média exposição e acima uma situação de alta exposição.

Recomenda-se não se incluir na programação financeira as parcelas de dividendos com exposição a alto risco.

Com base em tais critérios, a metodologia distribui a exposição (valores previstos de dividendos) nas quatro categorias de risco: de Muito Baixa Exposição (quadrante 1), de Baixa Exposição (quadrantes 2 e 4), de Média Exposição (quadrantes 3 e 5) e de Alta Exposição (quadrante 6).

A partir do 2º bimestre, quando já estariam divulgadas as demonstrações financeiras, aprovadas em Assembleia pelos acionistas, o risco não pode ser considerado nulo, pois há situações que podem ocorrer, de maneira mais remota, por fatores relacionados à disponibilidade de caixa da empresa. Para esse período, considera-se a Matriz de Risco B (Figura 19), passando os quadrantes 4, 5 e 6 para Muito Baixa, Baixa e Média Exposição, respectivamente.

Figura 19 - Matriz de Risco B - Dividendos



Deve-se levar em consideração que as estimativas do lucro líquido das principais empresas para cálculo dos dividendos são obtidas de avaliações de mercado, no caso das empresas estatais de capital aberto, ou com base em informações da própria administração no caso das empresas públicas de capital fechado. Na impossibilidade de acesso a tais informações, os dividendos são estimados com base no histórico de pagamento atualizado monetariamente, procedimento que já é utilizado para estimar os dividendos das participações societárias de menor relevância.

A alteração ou perda da participação relativa da União no capital social afeta a parcela a que tem direito na distribuição dos dividendos, podendo ocorrer na alienação de participações ou renúncia do direito de participar em aumento de capital. Considerando que se pretende renunciar ao direito de subscrever capital na Eletrobras, no âmbito de seu processo de privatização, as estimativas de dividendos incluem uma menor participação da União.

Finalmente, sobre o risco de retenção de dividendos, cabe lembrar que o lucro das empresas, que é a base da distribuição ao acionista, é calculado pelo critério de competência. Contudo, a lei prevê situações em que eventuais dificuldades de caixa podem se constituir razão para a sua retenção, devendo ficar indisponíveis aos acionistas até que a empresa tenha condições de efetivar o pagamento (constituição de reserva de lucros a realizar ou de reserva especial). Há outras situações específicas em que os dividendos podem ser retidos de acordo com regulamento próprio. É o caso das instituições financeiras quando não cumprirem os seus limites operacionais. Não se vislumbram hipótese de retenção pelas instituições financeiras para os exercícios incluídos na LDO.

Risco 2 - aportes emergenciais

A metodologia prevê tratamento diferenciado para as instituições financeiras e para as demais empresas estatais não dependentes (não financeiras).

O risco de aportes emergenciais associado às instituições financeiras, em geral, não está relacionado à escassez de caixa (liquidez), mas à insuficiência de capital regulatório para cumprir os índices de requerimento de capital (Basileia, Capital Nível I e Capital Principal).

Os requerimentos mínimos de capital, baseados no Acordo de Basileia III, conforme definidos na Resolução BCB nº 4.192, de 1º de março de 2013, devem ser apurados pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB, nos termos da Resolução BCB nº 4.193, de 5 de março de 2013.

Os requerimentos mínimos são definidos por uma relação entre um conjunto de ativos que compõem o capital da instituição financeira e outros ativos selecionados (classificados em diversos níveis conforme sua qualidade e liquidez) e os ativos do balanço (créditos concedidos e outros) ponderados pelo risco a que estão expostos. Assim, quanto maior a relação, menor a exposição ao risco de insolvência, ou seja, há uma maior disponibilidade de ativos de boa qualidade e liquidez para fazer frente aos riscos devidamente apurados. Expressão genérica das fórmulas: Capital e Ativos de boa qualidade e liquidez / Ativos Ponderados pelo Risco.

O primeiro indicador (4,5%) é o **Requerimento de Capital Principal**, cuja fórmula seria:

$$\blacksquare \text{ Requerimento de Capital Principal} = \text{Capital Principal} / \text{RWA}$$

Onde capital principal = ações, reservas e lucros com as deduções regulamentares; e RWA = Ativos Ponderados pelo Risco.

O segundo indicador (6%) é o **Requerimento Mínimo Nível I**, cuja fórmula seria:

$$\blacksquare \text{ Requerimento Mínimo Nível I} = \text{Capital de Nível I} / \text{RWA}$$

Onde Capital de Nível I = Capital Principal + instrumentos elegíveis a capital Nível I¹⁹ (capital complementar), dos quais instrumentos híbridos de capital e dívida com requisitos específicos.

O terceiro indicador (8%) é o **Requerimento Mínimo do Patrimônio de Referência (PR) ou Basileia**, cuja fórmula seria:

$$\blacksquare \text{ Requerimento Mínimo do Patrimônio de Referência (PR)} = \text{Patrimônio de Referência (PR)} / \text{Ativos Ponderados pelo Risco (RWA)}$$

Onde PR = Capital Nível I + instrumentos elegíveis para Capital Nível II²⁰ dos quais instrumentos híbridos de capital e dívida que não atendem os requisitos do Nível I e dívida subordinada.

Finalmente, devem ser acrescidas ao Capital Principal as seguintes parcelas constituídas como reservas, ou “colchões”, para amortecer riscos específicos, com o título de Adicional do Capital Principal (ACP):

¹⁹ São Instrumentos de capital aptos a absorver perdas durante o funcionamento da instituição, o chamado critério *going-concern*, fundamental para determinar ou não o enquadramento do instrumento no capital de Nível I.

²⁰ São Instrumentos de dívida aptos a absorver perdas quando ocorre a liquidação da instituição financeira.

- a) Adicional de Conservação do Capital Principal (ACP Conservação), de 2,5%, único aplicável a todas as instituições financeiras;
- b) Adicional Contracíclico (ACP contracíclico), de 2,5%, no momento não aplicável a nenhuma das instituições financeiras;
- c) Adicional Sistêmico (ACP sistêmico), de 1%, aplicável aos bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento e caixas econômicas. Aplicável, portanto, ao Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

Assim, todos os limites operacionais acabam acrescidos dos correspondentes adicionais (ACP). Os limites totais a cada uma das instituições federais serão: a) capital principal: 7% para BNDES, BASA e BNB e 8% para BB e CEF; b) Capital Nível I: 8,5% para BNDES, BASA e BNB e 9,5% para BB e CEF; e c) Basileia ou Patrimônio de Referência: 10,5% para BNDES, BASA e BNB e 11,5% para BB e CEF.

Já o risco associado às **demais empresas (não financeiras)** refere-se à necessidade de aporte de capital eventual e não programado que visa a suprir o financiamento de investimentos, ou à cobertura de outras despesas em caráter pontual.

Um risco fiscal de maior impacto seria de incapacidade de geração de caixa para manutenção e custeio, com a consequente classificação como empresa estatal dependente nos termos do art. 2º da Lei Complementar nº 101/2000²¹ e art. 6º da LDO, assim como o disposto na Resolução do Senado Federal nº 48, de 21 de dezembro de 2007²².

No caso de classificação como empresa estatal dependente, toda a sua programação (receitas e despesas) passa a ser incluída no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Os impactos seriam mais significativos, inclusive para efeito do cumprimento do limite global de gastos instituído no Novo Regime Fiscal ou “teto de gastos” (arts. nºs 106 a 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, introduzidos pela Emenda Constitucional nº 95/2016) e outros limites e condições, como despesas de pessoal, operações de crédito, endividamento líquido etc.

O risco de que uma empresa atualmente não dependente venha a se tornar dependente é agravado por decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) que interpretam de maneira mais restritiva as condições para esse enquadramento, em casos específicos. As interpretações mais recentes do TCU, ao considerar o uso de recursos recebidos do controlador para gastos de manutenção, ainda que não sejam recursos alocados orçamentariamente para essa finalidade, vêm trazendo um risco elevado da entrada de empresas no orçamento fiscal, em situações meramente transitórias.

Contudo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 (Lei nº 14.116/2020), assim como o PLDO 2022 autorizam desejáveis procedimentos para a transição de uma empresa estatal

²¹ Conforme o art. 2º da Lei Complementar nº 101, entende-se como empresa estatal dependente a empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

²² O art. 2º da Resolução SF nº 48/2007 considera empresa estatal dependente a empresa controlada pela União, que tenha recebido, no exercício anterior, recursos financeiros de seu controlador destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade.

federal da condição de não dependência para a condição de estatal dependente, assim como na direção inversa, ou seja, da condição de estatal dependente para estatal não dependente. A transição é importante, pois permite a adoção de planos de ações pela administração da empresa que possam fortalecer sua condição econômico financeira antes da efetiva classificação. Tal possibilidade contribui para que a classificação seja mais coerente com a realidade de médio ou longo prazos, evitando assim impactos e custos desnecessários com a mudança repentina e volátil dessa situação, pois há uma ampla alteração dos mecanismos de controle orçamentário e dos regimes de autonomia e gestão.

Assim, a empresa até então não dependente, mas em vias de ser considerada como dependente, poderá apresentar um **Plano de Reequilíbrio Econômico-financeiro** e, nessa situação, permanecer no Orçamento de Investimentos (OI), (Art. 43º § 6º da Lei nº 14.116/2020). Na outra vertente, a empresa até então dependente, mas que já apresente resultados superavitários, poderá apresentar um **Plano de Sustentabilidade Econômica** para que possa confirmar essa condição e sair dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (Art. 6º § 2º e 3º da Lei nº 14.116/2020).

Risco 3 - esforço fiscal adicional (compensação de primário)

A metodologia consiste em monitorar mensalmente o desempenho fiscal nos conceitos de apuração da SEST (critério “acima da linha”) e do BCB (“abaixo da linha”), bem como as reestimativas de resultado produzidas por meio do sistema de acompanhamento do PDG (Programa de Dispêndios Globais) pela SEST, tendo por parâmetro as estimativas ou metas definidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO para o conjunto das empresas estatais não dependentes.

O critério oficial para efeito de demonstração do cumprimento de metas é o da apuração pelo BCB.

O risco de esforço fiscal adicional (compensação entre metas) é identificado quando as estimativas de resultado das estatais evidenciam que as metas definidas na LDO podem não ser atingidas.

4.3.2.3 Comparação entre os fluxos estimados e realizados, nos últimos três exercícios

A Tabela 59 apresenta a comparação entre os valores estimados e os realizados dos fluxos atinentes aos riscos mapeados. Foi considerado como valor para o item Transferências para aumento de capital as dotações do exercício acrescidas dos restos a pagar abrangendo somente as empresas estatais não dependentes²³.

Tabela 59 - Comparação entre os fluxos estimados e realizados - Estatais

Em R\$ milhões

Natureza do Fluxo	Fluxo
	Valor Estimado (E) Valor Realizado (R)

²³ O valor de recursos destinados a adiantamento para aumento de capital (AFAC) apresentados no Boletim das Participações Societárias da União abrange todo o conjunto das empresas estatais, incluindo as empresas estatais dependentes. Além disso, os dados do boletim são oriundos das demonstrações financeiras das empresas (fluxo de caixa), enquanto os dados aqui apresentados são da execução financeira (pagamento) registrada no SIAFI.

		Variação ¹ (%)		
		2018	2019	2020
Receita de Dividendos e JCP	E	6.782,0	7.489,3	13.521,8
	R	7.657,2	20.879,0	6.605,1
	%	12,9%	178,8%	-51,2%
Transferências para Aumento de Capital	E	4.786,4	9.611,0	671,9
	R	4.799,2	10.066,2	23,7
	%	0,3%	4,7%	-96,5%
Resultado Primário das Empresas Estatais	E	-3.500,0	-3.500,0	-3.810,0
	R	3.466,4	10.291,8	107
	%	199,0%	394,1%	-102,8%

¹ Variação entre os valores estimados na LOA e os realizados.

Fonte e elaboração: STN: dividendos e aumento de capital. SEST e BACEN: resultado primário

Em relação à receita de dividendos, houve arrecadação inferior à previsão apenas no exercício de 2020. O motivo dessa diferença foi o acréscimo de R\$7 bilhões durante a aprovação da LOA 2020 (R\$13.521,8 milhões), pois o valor proposto na PLOA 2020, com base na metodologia para previsão de dividendos, era de R\$6.521,8 milhões, muito próximo do valor realizado. Em 2019, ocorreram eventos extraordinários, com a obtenção de melhores resultados econômicos pelas empresas, que culminaram em antecipação de dividendos, o que ocasionou um aumento significativo da arrecadação. O acréscimo da previsão de arrecadação, pelo Congresso Nacional, em 2020, esteve muito provavelmente relacionado a um cenário de novas antecipações naquele ano e pagamentos acima do mínimo obrigatório, o que não ocorreu porque, além de não haver uma deliberação prévia da administração das empresas nesse sentido, o BCB, em razão da Pandemia COVID-19, definiu restrições para a distribuição de remuneração aos acionistas pelas instituições financeiras, por medida de precaução, frente ao cenário de incertezas. Assim, bancos federais ficaram impedidos de destinar dividendos acima do mínimo obrigatório, bem como realizar pagamentos por resultados no mesmo exercício (antecipações).

Em relação às transferências para aumento de capital, não houve acréscimo (suplementação orçamentária) relevante dos valores orçados acrescidos dos restos a pagar em todos os exercícios. Observa-se um crescimento, contudo, do patamar das transferências, sobretudo em 2019, decorrente das transferências para aumento de capital da Emgepron (Empresa Gerencial de Projetos Navais), empresa estatal que recebeu o maior valor, destinado à recomposição do núcleo naval através da construção de novas Corvetas. O ano de 2020 representou uma queda dramática dos valores para aumento de capital, sendo que a dotação do exercício foi mínima (somente R\$29 milhões com restos a pagar do exercício anterior adicionado de R\$643 milhões, totalizando R\$672 milhões no total). Ainda assim, o realizado em 2020, ou seja, as transferências pagas se limitaram a R\$24 milhões, apenas 4% do valor estimado. Isso se deve, em parte, ao não aporte do recurso previsto (R\$25,0 milhões) para constituição do capital inicial da Empresa NAV Brasil Serviços de Navegação Aérea, criada em 24/12/2020, bem como a baixa transferência dos recursos inscritos em Restos a Pagar para as Empresas Estatais, principalmente para CODESP e INFRAERO. A fraca execução financeira pode ter como fundamento os efeitos de contenção da atividade econômica pela Pandemia COVID-19 sobre os cronogramas de implementação de obras. O resultado global das transferências para aumento de capital até 2020 significa que não se materializaram no orçamento geral da União, até aquele momento, os riscos identificados anteriormente para o conjunto de empresas que apresentavam dificuldades financeiras.

Quanto ao resultado primário das empresas estatais, pode-se observar que os resultados dos últimos três exercícios foram de superávit, enquanto a previsão de déficit situou-se

em torno de R\$3,5 bilhões, o que é um aspecto positivo do ponto de vista da gestão de riscos. A grande diferença, em 2019, entre o previsto e o realizado tem como pano de fundo aportes de capital significativos que não foram aplicados, ou seja, permaneceram os recursos nas disponibilidades das empresas, especialmente a Emgepron. Uma consequência desse fato é a vinculação das próximas previsões de déficits primários de algumas empresas estatais à execução físico-financeira de projetos específicos. O exercício de 2020 foi ainda afetado pelos efeitos econômicos decorrentes da Pandemia COVID-19. Alguns importantes projetos de investimento tiveram cronogramas de implementação postergados. Algumas empresas apresentaram melhor resultado do que o estimado como o Serpro, Dataprev e ECT. Outras empresas sentiram negativamente fortes efeitos da Pandemia, como a Infraero, que aumentou sua participação com um déficit primário maior.

4.3.2.4 Estimativas de fluxos para o atual e próximos três exercícios subsequentes

São apresentados na Tabela 60 os fluxos que constituem a base para a apuração dos riscos fiscais acima mencionados. Trata-se de fluxos de naturezas diversas, sendo: a) ingresso de receitas; b) realização de despesa e c) resultado primário. O valor da previsão das transferências para aumento de capital (valores pagos) inclui dotação orçamentária anual acrescida dos restos a pagar (RAP).

Tabela 60 - Fluxos estimados - Estatais

Em R\$ milhões

Natureza do Fluxo	Fluxo Valor Estimado				Impacto Financeiro (F) Primário (P)
	2021	2022	2023	2024	
Receita de Dividendos e JCP ¹	15.912,2	13.130,6	12.767,4	13.435,4	F e P
Transferências para Aumento de Capital ²	2.433,3	n.d.	n.d.	n.d.	F e P
Resultado Primário das Empresas Estatais ³	-2.175,9	-4.417,5	-4.747,9	-5.075,2	P

n.d. - informação não disponível.

¹ Dividendos previsão PLDO 2022.

² Transferências para aumento de capital da PLOA 2021 – Anexo III + restos a pagar inscritos

³ Previsão SEST em 01/2021, nos demais anos Resultado Primário previsto PLDO 2022

Fonte: dividendos, STN; resultado primário, LDO; e transferências para aumento de capital, SEST e STN.

Elaboração: STN/ME.

4.3.2.5 Comparação entre os impactos estimados e os riscos efetivamente materializados

Somente em 2020 houve frustração da receita de dividendos e JCP. Porém, o valor da previsão de dividendos de 2020, de R\$13,5 bilhões, foi o aumentado pelo Congresso Nacional na Lei Orçamentária de 2020, ficando bem acima da previsão do PLOA 2020, que era de R\$ 6,5 bilhões.

A possibilidade de aporte emergencial em empresas estatais federais não dependentes tem sido considerado como de risco possível para um número mais reduzido de empresas não financeiras: em 2020 foram a Casa da Moeda e os Correios e, em 2021 em diante, a classificação foi para a Infraero. Para as demais empresas foi considerado o risco remoto: Emgea e companhias docas (CDC, CDP, Codeba, CDRJ, Codesa, Codern e SPA-Codesp). O risco foi considerado remoto, na maioria dos casos, por existirem alternativas de atendimento a necessidades de caixa e também pelas dificuldades de se realizar aportes não previstos ou destinados a manutenção. As empresas com classificação de risco possível, por sua vez, encontram-se em contexto de redução de sua capacidade operacional e diante de cenários mercadológicos negativos (Correios, Casa da Moeda e Infraero).

Em relação às instituições financeiras, somente foi identificado um risco possível para o BNB, caso seja necessário o reconhecimento pelo Banco de provisão para reposição de valores ao Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, conforme o teor do Acórdão do TCU nº 1325-Plenário, de 27/05/2020.

Cabe ressaltar que a decisão de alocar recursos para transferências a título de adiantamento para aumento de capital (AFAC) ou mesmo subvenção econômica não cabe à Secretaria do Tesouro Nacional, mas ao Ministério supervisor e aos órgãos centrais que consolidam as propostas orçamentárias.

A classificação de risco para as empresas estatais federais, financeiras e não financeiras, revelou-se adequado, na medida em que não houve a necessidade de qualquer aporte emergencial em 2020. Ao contrário, houve redução do valor anual previsto para o conjunto das empresas, associado a uma execução financeira menor do que as dotações previstas. O ano de 2020 foi atípico em função da Pandemia da COVID-19, tendo como impactos a redução do ritmo de implementação de projetos, redução de alguns custos operacionais e administrativos e a queda de receitas de algumas empresas, das quais se destaca, neste caso, a Infraero.

Finalmente, quanto ao risco de esforço fiscal adicional para compensar um pior desempenho das empresas estatais, nos últimos anos, somente se verificou a classificação do risco remoto, à vista do critério conservador da estimativa de déficit global das empresas estatais federais. A análise do resultado primário das estatais em todos os anos confirma que o risco foi adequadamente avaliado.

4.3.2.6 Estimativa dos impactos nas contas públicas dos riscos fiscais mapeados

A Tabela 61 consolida os impactos apurados a partir de elementos de risco considerados.

O **risco 1 - frustração da receita de dividendos e JCP**, foi considerado como risco remoto para os próximos exercícios tendo em vista a ausência de dados mais concretos ou inexistência de eventos restritivos não antecipados para os próximos anos, que pudessem trazer dúvidas sobre as estimativas atuais.

O **risco 2 - aporte emergencial** para empresas estatais federais com dificuldades foi considerado como risco possível ou remoto para algumas empresas que enfrentam dificuldades há alguns anos. Vale ressaltar ainda que, além das medidas mitigadoras em andamento, a LDO 2021 (Lei nº 14.116/2020) introduziu condições restritivas adicionais para que uma empresa possa receber recurso de aumento de capital, o que tende a fazer com que as condições de dificuldades perdurem por prazos maiores. A principal restrição imposta na LDO 2021 para o recebimento de aportes para aumento de capital é a condição de que a empresa esteja incluída no Programa Nacional de Desestatização (PND), instituído pela Lei nº 9.491/1997 (Art. 43. §10 e 11). Foram definidas somente as seguintes exceções a essa regra geral: a) aporte inicial para constituição do capital inicial de empresa criada por lei; e b) quando for empresa financeira para enquadramento nas regras do Acordo de Basileia. A medida reflete o posicionamento estratégico do governo federal de incentivar o processo de desestatização ou participação do setor privado.

Em relação ao **risco 3 - esforço fiscal adicional** (compensação de primário), as estimativas indicam como risco remoto, pois, como ocorrido nos três últimos anos, existe uma perspectiva de um déficit primário menor do que o previsto para 2021.

Tabela 61 - Impactos estimados (Estatais Não Dependentes)

Em R\$ milhões

Impactos Estimados	Fluxo Valor Estimado				Impacto Financeiro (F) Primário (P)
	2021	2022	2023	2024	
Estimativa de Dividendos e JCP ¹ (a)	15.912,2	13.130,6	12.767,4	13.435,4	F e P
Risco 1 - Frustração da Receita de Dividendos e JCP (b)					
Reestimativa (c) = (a) + (b)	15.912,2	13.130,6	12.767,4	13.435,4	
Estimativa de Transferência para Aumento de Capital ² (d)	2.433,3	n.d.	n.d.	n.d.	F e P
Risco 2 - Aporte Emergencial (e)	-	-	-	-	
Reestimativa (f) = (d) + (e)	2.433,3	-	-	-	
Estimativa de Resultado Primário das Estatais (g) ³	-3.184,9	-4.417,5	-4.747,9	-5.075,2	P
Reestimativa SEST (h) ⁴	-2.175,9	n.d.	n.d.	n.d.	
Risco 3 - Esforço Fiscal Adicional (compensação) (i) = (h) - (g)	1.009,0	-	-	-	

¹ Dividendos= previsão PLDO 2022

² Transferências para aumento de capital = PLOA 2021 – Anexo III + restos a pagar inscritos

³ Resultado Primário previsto PLDO 2022

⁴ Previsão SEST em 01/2021

Fonte: dividendos, STN; resultado primário, SEST; e transferências para aumento de capital, SEST e STN.

Elaboração: STN/ME.

4.3.2.7 Análise e classificação dos riscos

Risco 1 - frustração da receita de dividendos e JCP

Para 2021, estão previstas receitas de dividendos/JCP da ordem de R\$ 9,7 bilhões, de acordo com o PLOA 2021. Porém, em função do aumento do percentual de dividendos/JCP, de 25% para 35,29%, a serem distribuídos pelo BB (Fato relevante de 25/01/2021), da obtenção pelo BNDES de lucro em 2020 (R\$20,6 bilhões) bem acima do previsto (R\$5,8 bilhões), assim como o pagamento de R\$1,4 bilhão pela Petrobras (Fato relevante de 24/02/2021), e de R\$ 961 milhões de dividendos intermediários pela Eletrobras (Aviso aos acionistas de 20/01/2021), a projeção é que os dividendos de 2021 fiquem em torno de R\$15,91 bilhões. A Tabela 62 a seguir apresenta as projeções de dividendos/JCP para os próximos exercícios

Tabela 62 - Projeção de dividendos/JCP

Em R\$ milhões

Empresas	2021	2022	2023	2024
BB	3.207,4	3.656,7	3.946,1	4.116,6
CEF	2.814,4	2.137,5	2.718,8	3.300,0
BNDES	4.911,9	5.177,5	3.372,5	4.132,5
PETROBRAS	3.629,1	1.753,3	2.311,3	1.454,0
Demais Participações	1.349,5	405,5	418,7	432,3
Total	15.912,2	13.130,6	12.767,4	13.435,4

Fonte e elaboração: STN/ME.

Obs: Previsão de dividendos do PLOA 2021 é de R\$9,7 bilhões.

Em relação à estimativa anual da receita de dividendos e JCP, a exposição ao risco, de acordo com a metodologia descrita na seção anterior, seria nos quadrantes 1 e 4 da Figura 18 -

Matriz de Risco A (muito baixa e baixa exposição). Tal configuração deve-se ao fato de que as previsões de valores acima do parâmetro de R\$1 bilhão (maior impacto) tiveram como parâmetro a distribuição de 25% do lucro líquido (que corresponde ao mínimo obrigatório) para CEF e BNDES (quadrante 4), ou valor acima do mínimo, mas dentro da política de dividendos corrente e regular para BB (35,3%).

A política de dividendos é normalmente divulgada até o ano anterior, de acordo com a legislação vigente (Lei nº 13.303 de 30 de junho de 2016), não se constituindo, assim, como um elemento de risco relevante. A premissa para a arrecadação de dividendos para os exercícios incluídos na LDO é da distribuição do percentual mínimo obrigatório do lucro líquido ajustado, ou seja, de 25%, exceto no caso do Banco do Brasil cujo percentual divulgado é dentro do intervalo de 30 a 40%.

A Tabela 63 apresenta os índices das IFFs referente ao 3º trimestre de 2020 comparado com o índice mínimo regulatório dos três indicadores de capital de Basileia III vigentes (incluídos os adicionais de capital principal de conservação e sistêmico, e não incluído o adicional contracíclico). Os índices de requerimento mínimo do BB e da CEF são maiores porque incluem o adicional de capital principal de risco sistêmico (de 1 ponto percentual), aplicável apenas para instituições cuja exposição total é superior a 10% do PIB.

Tabela 63 - Projeção de dividendos/JCP

3T2020	Capital Principal	Capital Nível I	Basileia
BB	13,11%	17,34%	21,21%
CEF	12,30%	12,60%	17,81%
Requerimento Mínimo ¹	8,00%	9,50%	11,50%
3T2020	Capital Principal	Capital Nível I	Basileia
BNDES	29,85%	29,85%	40,06%
BASA	11,40%	11,40%	11,40%
BNB	9,41%	10,65%	13,83%
Requerimento Mínimo ²	7,00%	8,50%	10,50%

¹ Inclui ACP conservação e ACP sistêmico.

² Inclui ACP conservação.

Fonte: Informações Trimestrais (ITR) - 3º Trimestre 2020; Resolução CMN nº 4.193; e regulamentações.

Elaboração: STN/ME.

Ressalta-se que todas as instituições apresentavam, no encerramento do 3º trimestre de 2020, todos os índices de capital acima dos mínimos regulatórios em pelo menos 1,0 ponto percentual, o que pode ser considerada uma margem razoável. É importante ressaltar que as instituições devem manter uma margem de segurança de forma a mitigar eventuais choques ao longo do ano. Destaque apenas para o índice de Basileia do Banco da Amazônia que vem se mantendo em torno de 12% ao longo dos últimos trimestres, bastante inferior a seus pares. Embora tal situação não represente risco significativo para a União em termos de perda de arrecadação de dividendos, uma vez que se trata da instituição de menor porte, a trajetória desse indicador deve despertar atenção por parte da administração daquela instituição inclusive quanto à adoção de medidas mitigadoras de forma a evitar o descumprimento da regulação.

Dessa forma, o risco de que a União venha a sofrer perda na arrecadação de receita de dividendos/JCP, inclusive por parte das instituições financeiras, para que possam cumprir, com segurança, os seus limites operacionais, pode ser considerado risco remoto.

Em relação às demais empresas (não dependentes), a única empresa com previsão de receita de dividendos/JCP em valor relevante é a Petrobras, cuja previsão no PLOA 2021 era de não pagamento de dividendos em razão da estimativa inicial de prejuízo em 2020. O valor dos dividendos

da Petrobras, contudo, foi inserido após a divulgação de fato relevante, que teve por base o equivalente a 5% do capital social, aplicado tanto às ações preferenciais quanto ordinárias, sendo do valor a ser pago, R\$ 5,7 bilhões referentes à destinação do resultado do exercício de 2020 e R\$ 4,6 bilhões oriundos da reversão da conta de reserva de retenção de lucros. A Eletrobras não teve uma estimativa de dividendos inserida no PLOA 2021 por estar em processo de privatização. Porém, a empresa divulgou em Aviso aos Acionistas de 20/01/2021 o pagamento de R\$961 milhões em dividendos intermediários baseados em reversão de reserva especial.

Um fator de risco incidente sobre a expectativa de resultados futuros das empresas estatais decorre dos efeitos econômicos da Pandemia da COVID-19, que ainda são de difícil aferição, mas sendo continuamente monitorado pelas empresas, e que afeta de maneira muito diversa cada uma das corporações e cada um dos setores envolvidos. Os resultados que serviram de base para a estimativa dos dividendos das principais empresas originam-se de avaliações de mercado atualizadas (no caso das companhias abertas) ou das próprias empresas (no caso das empresas públicas), o que tende a capturar, no momento, as eventuais expectativas futuras. Os efeitos econômicos da Pandemia da COVID-19 concentram-se na capacidade de manutenção do nível de atividades da empresa, na valoração a preços de mercado de seus ativos e na classificação de risco de crédito de seus clientes, assim como em possíveis provisionamentos por perdas. As instituições financeiras federais participaram de diversos programas de ampliação do crédito ao setor público e ao setor privado no âmbito das políticas implementadas pelo Governo Federal, visando reduzir os impactos na economia decorrentes da queda de atividade econômica. A Petrobras foi a empresa mais afetada dentre as estatais responsáveis pelo pagamento de dividendos em razão da queda dos preços do petróleo, da redução do nível da atividade econômica no país e no exterior e precificação de seus ativos.

Tanto o BNDES como a Caixa Econômica Federal não apresentaram uma estimativa atualizada de seus resultados para os próximos anos. Porém, as informações obtidas nos resultados parciais de 2020 não indicam resultados piores do que aqueles constantes das previsões já consideradas.

Assim, considera-se risco remoto uma eventual frustração dessa receita para os próximos anos.

Risco 2 - aporte emergencial

Em relação às instituições financeiras federais, a mesma análise em relação ao risco de frustração de dividendos se aplica ao risco de aumento de capital, de forma que esse risco é evidentemente remoto para este grupo de empresas estatais. O risco já relatado de que o BNB possa se desenquadrar no índice de capital Nível I, em decorrência do ressarcimento ao FNE determinado pelo Acórdão nº 1325/2020-TCU-Plenário, pode ser compensado com retenção de lucros (dividendos) ou outras medidas de ajuste ou gerenciamento dos impactos, caso venha a se materializar.

Porém, em relação às empresas estatais não financeiras, permanece a expectativa de que algumas enfrentem dificuldades de caixa para 2021, com destaque para Infraero, Emgea, Correios, Casa da Moeda e Companhias Docas (CDC, CDP, Codeba, CDRJ, Codesa, Codern, SPA-Codesp). Estas empresas vêm adotando medidas de saneamento de seus planos de previdência complementar, reestruturação de planos de saúde, programas de demissão voluntária, reestruturações societárias, dentre outros. As demonstrações financeiras intermediárias de 2020 apresentaram tendências de melhorias em algumas empresas, mas possível agravamento da situação

financeira em outras, o que eleva a expectativa em relação ao desempenho de 2021 e 2022, sujeito a fatores econômicos, de mercado, de legislação, entre outros. Um possível fator agravante desse quadro foi a ocorrência da Pandemia da COVID-19, que desencadeou um processo de queda acentuada das atividades econômicas, cujos efeitos sobre essas empresas pode se estender além de 2020, afetando o seu desempenho em 2021, principalmente. As empresas vêm realizando um monitoramento em relação a esses riscos, não tendo sido reportado em suas demonstrações financeiras, até o momento, um impacto relevante ou quantificável para ser incorporado a este relatório.

A previsão para essa despesa na PLOA 2021 é de apenas R\$ 292 milhões, além de R\$ 2.343 milhões inscritos em restos a pagar, o que representa, com exceção de 2020, um valor anual aquém do histórico recente observado dessa despesa. Por isso, o risco da demanda de aporte de capital não previsto em 2021 em alguma daquelas estatais pode ser considerado possível. Todavia, não há meios de se obter uma mensuração do risco com suficiente segurança.

Um fator importante para avaliar o risco de aporte de capital nas empresas estatais não financeiras é a política do Governo Federal em adotar um amplo processo de privatização e de parcerias com o setor privado, que poderá contribuir para reduzir a pressão por recursos de investimento ou mesmo de custeio dessas empresas.

A Tabela 64 apresenta contexto dos aportes emergenciais em empresas não dependentes não financeiras.

Tabela 64 – Contexto dos aportes emergenciais em empresas não dependentes não financeiras

Empresa ¹	Contexto	Principais Causas	Indicadores	Ações Mitigadoras	Incluso no PND	Modelo de Desestatização
Correios	Capacidade operacional e solvência	Queda de receita/demanda, inserção mercadológica e estratégica	Receita Líquida, resultado operacional, resultado do exercício, despesas operacionais, obrigações atuariais	Plano Estratégico 2017-2022: Melhoria da gestão, redução de custos, desligamento voluntário, melhoria de processos, racionalização da estrutura, inclusão PPI	Não	Resolução CPPI nº 68/2019 - "estudos". Decreto nº 10.066/2019 – acompanhamento. Projeto de Lei nº 591/2021 (em tramitação no Congresso Nacional) – permite execução dos serviços postais pela iniciativa privada
Emgea	Fluxo de caixa	Dificuldade de realização de ativos (novação de créditos FCVS) para pagamento de obrigações (principalmente com o FGTS)	Fluxo de caixa, resultado operacional, resultado do exercício	Renegociação de dívidas para compatibilização de fluxos	Sim	Ainda não definido. Inclusão no PND (Res. CPPI nº 65/2019 e Decreto nº 10.008/2019)
Casa da Moeda	Capacidade operacional e solvência	Queda de receita, inserção mercadológica e	Receita líquida, resultado operacional e	Redução de despesas, desligamento voluntário,	Sim	Ainda não definido. Resolução CPPI nº 17/2017 e Decreto nº 10.054/2019. MP nº

Empresa ¹	Contexto	Principais Causas	Indicadores	Ações Mitigadoras	Incluso no PND	Modelo de Desestatização
		estratégica	resultado do exercício	inclusão PND		902/2019 limita exclusividade da Casa da Moeda até 31/12/2023
Companhias Docas (CDC, CDP, Codeba, CDRJ, Codesa, Codern, SPA-Codesp)	Fluxo de caixa	Passivos de previdência complementar	Resultado operacional, resultado do exercício, fluxo de caixa, obrigações atuariais	Defesa judicial, monitoramento dos riscos	Sim para a Codesa e a Codesp e não para as demais	Codesa e Codesp – modelo não definido. Resolução CPPI nº 14/2017 e Decreto nº 9.852/2019 e CPPI nº 69/2019 e Decreto nº 10.138/2019, respectivamente
Infraero	Capacidade operacional e solvência	Queda de receita inserção estratégica insatisfatória necessidade de aportes para inversões financeiras	Receita Líquida, resultado operacional, resultado do exercício, inversões financeiras, retorno de participações	Revisão estratégica, redução de despesas	Sim	Implantada a concessão dos principais aeroportos. Participação minoritária em consórcios

Fonte e elaboração: STN/ME.

Tabela 67 - Estimativa de materialização do risco de aportes emergenciais

Empresa ¹	Materialização do Risco			
	2021	2022	2023	2024
Correios	Possível	Possível	Possível	Possível
Emgea	Remoto	Remoto	Remoto	Remoto
Casa da Moeda	Possível	Possível	Possível	Possível
Companhias Docas (CDC, CDP, Codeba, CDRJ, Codesa, Codern, SPA-Codesp)	Remoto	Remoto	Remoto	Remoto
Infraero	Possível	Possível	Possível	Possível

¹As empresas são mantidas em risco até a existência de um cronograma formal de privatização.

Fonte e elaboração: STN/ME.

Risco 3 - esforço fiscal adicional (compensação de primário)

A Tabela 65 apresenta as metas de resultado primário referente ao agregado das empresas estatais federais definidas na LDO 2021.

Tabela 65 - Meta e estimativa do resultado primário das estatais federais

Exercício	Meta LDO		Resultado Estimado	
	R\$ milhões	Porcentagem do PIB	R\$ milhões	Porcentagem do PIB
2021	-3.970	0,05%	-2.455,0 ¹	0,03%
2022	-4.230	0,05%	-4.230	0,05%
2023	-4.520	0,05%	-4.520	0,05%

¹ Previsão Inicial 2021 SEST.

Fonte: LDO 2022. Elaboração: STN/ME

As empresas estatais dependem de sua performance para o atingimento das expectativas de resultado primário. Eventuais mudanças no cenário econômico, ao longo do exercício financeiro, podem alterar esse resultado pela conjugação de outras variáveis e suas estratégias de atuação. Em razão da diversidade das atividades econômicas envolvidas, não há meios de se obter uma mensuração do risco com suficiente segurança.

O resultado primário de 2021 das empresas estatais estará muito concentrado no desempenho da implementação do programa de construção de corvetas pela Engeprom e de alguns outros investimentos de outras empresas, assim como do desempenho das empresas estatais frente aos desafios econômicos gerados pela Pandemia da COVID-19, em especial a Infraero.

Contudo, conforme previsão inicial constante do PDG, a compensação por parte do Governo Central pode ser considerada risco remoto.

4.3.3 Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) tem como objetivo financiar a graduação de estudantes em instituições privadas de ensino superior e foi instituído pela Medida Provisória (MP) nº 1.827, de 27 de maio de 1999, transformada na Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001.

Após passar por diversos aprimoramentos em seu desenho, a partir do ano de 2018, o novo FIES²⁴ se caracteriza por ser um modelo de financiamento estudantil segmentado em diferentes modalidades e com uma escala de financiamentos que varia conforme a renda familiar do candidato. O novo programa traz melhorias na gestão do fundo, dando sustentabilidade financeira ao programa, a fim de garantir seu avanço econômico e social e viabilizar um acesso mais amplo ao ensino superior.

4.3.3.1 Evolução dos financiamentos e sustentabilidade fiscal

O Programa, desde sua criação em 1999 até o ano de 2020, concedeu aproximadamente 3,4 milhões de financiamentos em todo o Brasil, sendo que 2,7 milhões foram formalizados a partir do ano de 2010. A Tabela 66 apresenta a evolução da concessão de contratos.

Tabela 66 - Evolução da concessão de contratos do Fies

Ano ¹	Quantidade de Contratos Concedidos em cada ano ²
2010	76.030
2011	154.297
2012	377.839
2013	559.803
2014	732.647
2015	287.542
2016	203.537
2017	175.985
2018	82.658
2019	85.031
2020	53.871
Total	2.789.240

²⁴ Disciplinado pelas Portaria MEC nº 209, de 07/03/2018, e Portaria MEC nº 1.209, de 19/11/2018.

Ano ¹	Quantidade de Contratos Concedidos em cada ano ²
------------------	---

¹ Contratos assinados a partir de 15/1/2010.

² Posição em 31/12/2020.

Fonte e Elaboração: FNDE.

A carteira de financiamentos concedidos no âmbito do Fies está distribuída em três fases, de acordo com a evolução prevista contratualmente:

- Fase de utilização: período no qual o estudante está cursando o ensino superior e está limitado ao prazo de duração regular do curso. Nessa fase o estudante realiza o pagamento, a cada três meses, do valor referente aos juros incidentes sobre o financiamento;
- Fase de carência: período que se inicia logo após a conclusão do curso, tem duração de 18 (dezoito) meses e o estudante continua pagando trimestralmente os juros devidos sobre o financiamento; e
- Fase de amortização: período que se inicia no mês imediatamente seguinte ao final da fase de carência, quando é estabelecido o valor das prestações que o estudante irá pagar mensalmente até a liquidação do financiamento, cujo prazo poderá alcançar cerca de três vezes o período financiado do curso.

A Tabela 67 apresenta a evolução da carteira segundo a safra de concessão de crédito.

Tabela 67 - Valores da dívida segundo safra de concessão de crédito

Em R\$ milhões

Ano	Valor da Dívida (\$) ¹
Até 2009	2.536,9
2010	2.674,7
2011	5.524,9
2012	13.592,5
2013	22.579,2
2014	33.479,3
2015	16.309,1
2016	8.651,6
2017	6.439,8
Total	111.788,2

¹ Posição 31/12/2020

Fonte e Elaboração: FNDE

Conforme a Exposição de Motivos Interministerial EMI nº 37/2017, elaborada por ocasião do envio da MP nº 785/2017, foram destacadas as três principais causas que poderiam levar à insustentabilidade fiscal do Fies, conforme segue: (i) risco de crédito, (ii) subsídio implícito e (iii) governança do programa.

A concessão de crédito aos estudantes expõe a União ao risco de crédito do Fies, indicador que é monitorado mensalmente. O valor da exposição relativa às operações do Fies, em 31 de dezembro de 2020, era de R\$ 111,7 bilhões, sendo que R\$ 109,2 bilhões são referentes aos contratos formalizados a partir de 2010. Os valores por safra de concessão são apresentados na Tabela 67.

Os contratos de crédito do Fies possuem a particularidade de preverem desembolsos mensais para as instituições de ensino e renovações semestrais mediante os processos de aditamento, na medida em que o estudante avança na conclusão do curso. Em decorrência desse fato, relativamente aos contratos formalizados até 2017, a União submete-se a uma exposição adicional de R\$ 2,7 bilhões em recursos contratados ainda por liberar, chegando a uma exposição total de aproximadamente R\$ 114 bilhões, ao final de 2020 (Tabela 68).

Tabela 68 - Exposição ao risco de crédito, por ano

Exposição	Em R\$ milhões	
	2019	2020
Contratos Legados (até 2010) (a)	2.806,6	2.535,9
Contratos Atuais (b)	104.619,4	109.251,3
Exposição por Valores já Liberados (c) = (a) + (b)	107.426,1	111.788,2
Valores a Liberar (estimativa) (d)	5.656,5	2.709,0
Exposição Total (c) + (d)	113.082,6	114.497,2

Posição 31/12/2020. Fonte e Elaboração: FNDE.

4.3.3.2 Situação de adimplência

Com o objetivo de definir os critérios para caracterização de inadimplência, risco de crédito e ajustes para perdas estimadas no âmbito do Fies, o Comitê Gestor do Fies (CG-Fies)²⁵, por meio da Resolução FNDE nº 27, de 10 de setembro de 2018, estabeleceu que os contratos em atraso são aqueles com prestações não pagas a partir do primeiro dia após o vencimento e que os inadimplentes são aqueles com prestações não pagas a partir do nonagésimo dia após o vencimento da prestação, observados na fase de amortização do financiamento. O saldo devedor integral dos contratos considerados inadimplentes alcançou o valor de R\$ 42,1 bilhões, representando 37,7% do valor total da dívida na fase de amortização.

O atraso nos pagamentos por parte dos estudantes dos financiamentos concedidos entre 2010 e 2017, contados a partir de um dia, foram observados em 58,8% dos contratos (1.466.516). Juntos, se considerado o saldo devedor integral desses contratos, respondem por um valor total de R\$ 56,1 bilhões, equivalente a 51,4% do total da carteira. Conforme observado, na Tabela 69, o maior volume de operações em atraso se concentra na faixa acima de 360 dias de atraso.

Tabela 69 - Situação dos contratos concedidos entre 2010 e 2017

Situação do Contrato ¹	Quantidade de Contratos ²	Em R\$ milhões	
		Valor da Dívida (Em R\$ milhões)	Atraso Médio (Em dias)
Adimplente	1.027.188	53.116,7	0,0
1 a 14 dias de atraso	30.959	1.447,8	10,9
15 a 30 dias de atraso	226.287	12.729,0	22,6
31 a 60 dias de atraso	22.663	694,2	49,9
61 a 90 dias de atraso	13.729	423,6	81,5
91 a 120 dias de atraso	57.655	3.265,2	112,8
121 a 150 dias de atraso	9.073	300,9	143,0
151 a 180 dias de atraso	11.081	480,6	173,8
181 a 360 dias de atraso	110.493	5.165,4	273,3
> 360 dias de atraso	984.577	31.628,0	1.222,5
Total	2.493.704	109.251,3	209,0

¹ Posição em 31/12/2020.

²⁵ Previsto na Lei nº 13.530, de 8 de dezembro de 2017, instituído pelo Decreto de 19 de setembro de 2017.

Em R\$ milhões

Situação do Contrato ¹	Quantidade de Contratos ²	Valor da Dívida (Em R\$ milhões)	Atraso Médio (Em dias)
-----------------------------------	--------------------------------------	----------------------------------	------------------------

² Contratos assinados a partir de 15/1/2010.

Fonte e Elaboração: FNDE.

No caso dos contratos formalizados até 2009, os atrasos nos pagamentos²⁶, contados a partir de um dia, foram observados em 66,8% dos contratos (111.176). O saldo devedor integral desses contratos era de R\$ 1,5 bilhão, equivalente a 60,3% do total da carteira. Segundo a Tabela 70, o maior volume de operações em atraso se concentra na faixa acima de 360 dias de atraso.

Tabela 70 - Situação dos contratos concedidos até 2009

Em R\$ milhões

Situação do Contrato ¹	Quantidade de Contratos	Valor da Dívida (Em R\$ milhões)	Atraso Médio (Em dias)
Adimplente	55.311	1.007,7	0,0
1 a 14 dias de atraso	3.407	46,3	7,9
15 a 30 dias de atraso	6.398	99,9	20,0
31 a 60 dias de atraso	2.893	41,0	45,5
61 a 90 dias de atraso	1.350	17,6	77,7
91 a 120 dias de atraso	987	13,4	107,7
121 a 150 dias de atraso	725	9,7	138,8
151 a 180 dias de atraso	628	9,2	170,1
181 a 360 dias de atraso	3.969	56,1	282,0
> 360 dias de atraso	90.819	1.236,0	3.267,6
Total	166.487	2.536,9	411,7

¹ Contratos assinados até 15/1/2010.

² Posição em 31/12/2020.

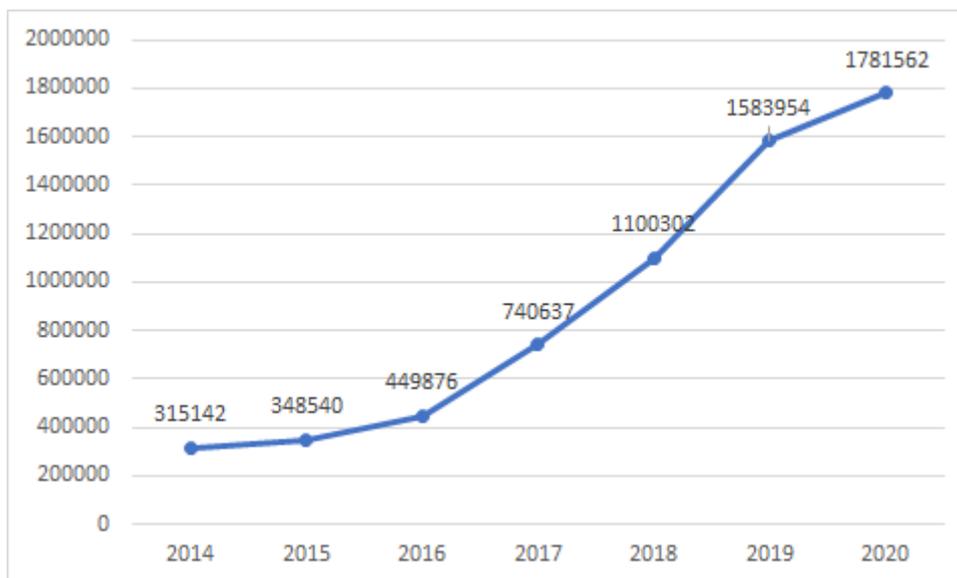
Fonte e Elaboração: FNDE.

O índice de recuperação dos valores a receber dos contratos que passaram a ser classificados como inadimplentes – prestações não pagas a partir do nonagésimo dia após o vencimento da prestação, nos termos da Resolução CG-FIES nº 27/2018 – alcançou 8,9%, superior ao verificado ao final do exercício de 2019, que foi de 7,6%.

A evolução da inadimplência dos financiamentos concedidos entre 2010 e 2017 tem apresentado tendência crescente, caracterizando um risco possível de ocorrer, principalmente em virtude da maior parte da safra de contratos formalizados nesse período encontrar-se na fase de amortização, isto é, na fase em que o estudante começa a pagar efetivamente pelo valor financiado, conforme observa-se na Figura 20.

Figura 20 - Evolução de contratos inadimplentes, em fase de amortização

²⁶ Posição em 31/12/2020



*Contratos concedidos entre 2010 e 2017
Fonte e Elaboração: FNDE

4.3.3.3 Classificação de risco dos financiamentos

A Resolução CG-FIES nº 27/2018 definiu que a classificação do nível de risco dos financiamentos do Fies, para fins de realização de ajustes para perdas, deve ser efetuada em função da inadimplência verificada no pagamento das prestações durante a fase de amortização do contrato. Assim, não compõem o cálculo do ajuste as parcelas devidas pelos estudantes nas fases de utilização e carência que estão restritas ao pagamento trimestral dos juros contratuais (limitados a R\$ 50,00, para os contratos firmados de 2010 até o 1º semestre de 2015, ou a R\$ 150,00, no caso dos contratos firmados do 2º semestre de 2015 ao 2º semestre de 2017).

Ainda em conformidade com a Resolução CG-FIES nº 27/2018, desconsiderando o impacto de eventuais instrumentos mitigadores de risco, o valor do ajuste para perdas estimadas, para fins contábeis, alcançou R\$ 27,8 bilhões (Tabela 71). O ajuste para perdas de curto prazo passou a ser segregado, em atendimento ao disposto no Acórdão 1331/2019-TCU-Plenário, e alcançou o montante de R\$ 191 milhões no final do exercício de 2020.

Tabela 71 - Ajuste para perdas estimadas, segundo *rating*

Em R\$ milhões

<i>Rating</i>	Fator de Provisão (%)	Quantidade de Contratos	Saldo devedor dos contratos	Valor do ajuste para perdas estimadas ¹
A	0,5	905.523	37.228,8	186,1
B	1,0	29.350	748,0	7,5
C	3,0	36.470	1.423,8	42,7
D	10,0	21.292	799,0	79,9
E	30,0	21.655	888,2	266,4
F	50,0	28.580	1.269,0	634,5
G	70,0	29.831	1.274,4	892,0
H	100,0	879.506	25.750,7	25.750,7
Total		1.952.207	69.382,0	27.859,9

¹ Posição em 31/12/2020.

Fonte e Elaboração: FNDE.

O valor do ajuste para perdas foi fortemente impactado pela elevação da quantidade de contratos que passaram da fase de carência para a fase de amortização no exercício. Ao final de 2020, 1,96 milhão de contratos estavam em amortização, com saldo devedor total de R\$ 69,5 bilhões, o que representa aumento de 23,8% e de 51,3%, respectivamente, em relação à quantidade e saldo devedor observados ao final do exercício de 2019.

4.3.3.4 Medidas de mitigação do risco de crédito

Os contratos de crédito do Fies contam com instrumentos mitigadores do risco, como fiança convencional, fiança solidária e o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC). Do total de contratos por modalidades de garantias, observa-se que 67% da carteira de contratos do Fies é garantida exclusivamente pelo FGEDUC e, se considerada a cobertura concomitante com fiança, esse percentual garantido pelo Fundo de Garantia representa 78% da carteira de financiamentos concedidos a partir de 2010 (Tabela 72).

Tabela 72 - Contratos e valor da dívida, segundo modalidade de garantia

Em R\$ milhões

Tipo de Garantia	Quantidade de Contratos ¹	Valor da Dívida ² (Em R\$ milhões)
FGEDUC	1.689.661	68.949,3
FGEDUC + FIANÇA	264.340	15.960,8
FIANÇA	539.703	24.341,2
Total	2.493.704	109.251,3

¹ Contratos assinados a partir de 15/1/2010.

² Posição em 31/12/2020.

Fonte e Elaboração: FNDE.

Os contratos de financiamento formalizados até 2009 não contam com cobertura de fundo garantidor e, portanto, são garantidos exclusivamente por fiança convencional ou por fiança solidária.

Dentre as medidas adotadas com vistas a mitigar o risco fiscal, acrescenta-se que, por meio da Resolução CG-FIES nº 28, de 31 de outubro de 2018, o CG-Fies estabeleceu os critérios e procedimentos para permitir a renegociação pelos agentes financeiros do Fies das dívidas vencidas há mais de 90 dias na fase de amortização abrangendo os contratos formalizados até 2017.

No primeiro semestre de 2019, o Fies possuía mais de 500 mil estudantes com atraso no pagamento das prestações superior a 90 dias. Nos termos aprovados pelo CG-Fies, para os financiamentos vencidos e não pagos até a data de 10 de julho de 2020, foi permitida a renegociação desses contratos, com parcelamento mínimo conforme os casos elencados em seu art. 2º. Cerca de 11,7 mil estudantes renegociaram seus débitos com o Fies.

A partir de 2018, a oferta de novos financiamentos foi condicionada à adesão das entidades mantenedoras de instituições de ensino ao novo modelo do financiamento estudantil (Novo Fies) e ao Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies), pois a oferta de vagas anuais passou a ser fixada pelo CG-Fies, de acordo com o Plano Trienal elaborado pelo Grupo Técnico do Comitê, condicionada à realização dos aportes da União previstos na Lei do Fies.

Nesse contexto, já foram realizados três aportes de R\$ 500 milhões por parte do Governo Federal ao FG-Fies, que conta também com a contribuição das instituições de ensino, na condição de cotistas do Fundo, cujo percentual médio é da ordem de 16% do valor dos repasses. O saldo devedor dos contratos formalizados no âmbito do Novo Fies, a partir de 2018, alcançou, em

dezembro de 2020, o valor de R\$ 4,5 bilhões, com comprometimento futuro de desembolso estimado da ordem de R\$ 6,3 bilhões, se forem cumpridas as exigências para a realização dos aditamentos semestrais do financiamento por parte dos estudantes financiados e das instituições de ensino.

Foram implementadas medidas que contribuirão para mitigar o risco fiscal ocasionado até então pelo Fies, notadamente relacionadas ao compartilhamento do risco do crédito com as entidades mantenedoras e a mecanismos para garantir o retorno do financiamento, como:

- Contribuições para o FG-Fies em percentual proporcional à inadimplência observada na carteira de cada instituição de ensino;
- Ausência de carência após a conclusão do curso;
- Pagamento consignado em folha e vinculado à renda do estudante financiado;
- Possibilidade de renegociação do saldo devedor;
- Coparticipação paga pelo estudante diretamente ao Agente Financeiro; e
- Seguro prestamista para assegurar a liquidação do financiamento no caso de falecimento ou invalidez permanente do estudante financiado.

Esse conjunto de alterações visa atender ao primado da sustentabilidade do Fundo em obediência aos princípios e normativos sobre responsabilidade fiscal, conforme recomendado pelo Tribunal de Contas da União, como também contribuir para o atingimento das metas relativas à educação superior do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024.

4.3.3.5 Aspectos fiscais e orçamentários

A despesa específica com a oferta de novos financiamentos no âmbito do Fies, incluindo o aditamento de renovação semestral dos contratos, corre à conta da Ação 00IG - Concessão de Financiamento Estudantil e está estimada, para o período de 2021 a 2023, conforme Tabela 73.

Tabela 73 - Estimativa de desembolso para o período de 2021 a 2023, segundo ano do contrato

Ano do contrato	Em R\$ milhões		
	2021	2022	2023
2010-2017	2.531,1	1.050,8	224
2018-2023	5.950,5	6.222,4	6.341,0
Exposição Total	8.481,6	7.273,2	6.565,0

Fonte e Elaboração: FNDE

O decréscimo observado na estimativa dos recursos para fazer frente aos dispêndios relacionados aos aditamentos de renovação semestral (contratos de 2010 a 2017) é motivado pela redução da quantidade de contratos na fase de utilização, o que gera desembolsos do Fies para pagamento dos encargos educacionais financiados às instituições de ensino. Por outro lado, os recursos orçamentários estimados para fazer frente aos dispêndios relacionados às contratações do Novo Fies (contratos de 2018 a 2023) apresentam crescimento constante ao longo dos anos, dada a oferta equânime de vagas a cada ano.

Em 2020, as receitas arrecadadas do Fies relativas ao capital (amortização) e aos juros do financiamento estudantil alcançaram R\$ 3,2 bilhões frente a R\$ 2,7 bilhões em 2019, representando crescimento de 18,6% em relação ao ano anterior, conforme discriminado na Tabela 74.

Tabela 74 - Comparação entre as receitas estimadas e realizadas segundo natureza, por ano

Em R\$ milhões

Natureza da Receita	Receita		
	Estimada (E) Realizada (R)		
	2019	2020	
Retorno de operações, juros e encargos financeiros	E	620,8	729,2
	R	1.118,2	1.363,6
Amortização de financiamento	E	1.183,6	1.095,4
	R	1.621,6	1.887,5
Total	E	1.804,4	1.824,6
	R	2.739,8	3.251,1

Fonte: FNDE. Elaboração: STN/ME

A Tabela 75 apresenta a comparação entre os valores estimados na Lei Orçamentária Anual (LOA) e aqueles efetivamente realizados (desembolso) no âmbito da Ação 00IG nos últimos três exercícios.

Tabela 75 - Comparação entre o desembolso estimado e realizado, por ano

Em R\$ milhões

Ano	2018	2019	2020
Estimado	17.749,2	12.398,5	8.860,5
Realizado	10.977,2	7.424,4	3.319,3
Percentual de execução	62%	60%	38%

Fonte e Elaboração: FNDE

No exercício de 2020 o desembolso realizado ficou bem abaixo do estimado com o reforço da pandemia decretada no país, causando grande frustração no quantitativo de inscrições no FIES.

O impacto primário total do Fies antigo é composto pelas despesas administrativas, pelos aportes ao fundo garantidor e pelo resultado primário do programa. A despesa administrativa resulta do produto entre a remuneração paga ao agente financeiro – de R\$ 25 por contrato em utilização ou carência e R\$ 35 por contrato em amortização – pela projeção do número de contratos em cada fase, realizada a partir dos microdados do SisFIES. A Tabela 76 apresentada as estimativas do impacto primário associados ao Fies.

Tabela 76 - Estimativa de impacto primário, segundo programa, por exercício

Em R\$ milhões

Programa	Despesa	2021	2022	2023
Fies antigo	Despesa administrativa	592,3	613,9	617,2
Fies antigo	Impacto primário	1.510,3	1.392,7	1.367,5
Fies novo	Aporte FG-Fies	500,0	500,0	500,0
Total		2.602,6	2.506,6	2.484,7

Fonte e Elaboração: FNDE

O subsídio implícito (benefício creditício) refere-se ao impacto nas contas públicas decorrente da diferença entre a taxa de juros que remunera os títulos do Tesouro Nacional (custo de oportunidade) e a taxa de juros cobrada nos financiamentos aos estudantes. O cálculo foi realizado conforme metodologia descrita na Portaria ME nº 57, de 27/2/2013, que considera a diferença entre o saldo devedor efetivo e o saldo devedor que seria obtido caso a taxa de juros do programa fosse semelhante ao custo de oportunidade do Tesouro Nacional. A Tabela 77 apresenta as estimativas do subsídio implícito associados ao Fies.

Tabela 77 - Estimativa de subsídio implícito, segundo programa, por exercício

Em R\$ milhões

Programa	2021	2022	2023
Fies antigo	1.833,9	3.010,3	4.031,8
Fies novo	225,7	567,9	993,2
Total	2.059,7	3.578,2	5.025,1

Fonte e Elaboração: FNDE

4.3.4 Sistema Financeiro Nacional (SFN)

Segundo o Banco Central do Brasil (BCB), os potenciais riscos fiscais que o Sistema Financeiro Nacional (SFN) poderia trazer teriam como origem duas fontes:

- a) Bancos com controle público, cuja análise já teria sido feita em outra seção do relatório; e
- b) Injeção de dinheiro público em uma instituição sistêmica de controle privado.

Para o segundo caso, não há previsão legal de socorro a bancos com problemas de solvência. De toda sorte, o BCB publica semestralmente no Relatório de Estabilidade Financeira (REF)²⁷ diversas análises que atestam a estabilidade do Sistema Financeiro. Entre essas análises, são destacados os rigorosos testes de estresse cujo último resultado, assim como os anteriores, atestam a confortável capacidade do SFN para enfrentar diversas condições adversas simuladas.

Assim, de acordo com o BCB, não são encontrados problemas de solvência em bancos sistêmicos, mesmo nas condições severas a que foram simuladas e o risco fiscal proveniente do SFN pode ser considerado muito baixo.

4.3.5 Desastres

Os desastres podem causar grandes perdas, a depender da localização geográfica, magnitude e do intervalo de tempo em que tais eventos ocorrem, e impactar significativamente as finanças públicas. Isto porque, na ocorrência de determinados desastres, é comum a expectativa de que os governos executem ações de mitigação de possíveis impactos, sejam materiais ou não.

Os passivos contingentes de desastres podem ser explícitos, baseados em contratos ou leis, em que há uma previsão legal para o pagamento associado à ocorrência de seus riscos, ou implícitos, quando os gastos são realizados em decorrência de expectativa moral da sociedade de que

²⁷ Disponível em <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/ref>.

o governo atue, por pressões políticas ou tentativas de acelerar a recuperação econômica da localidade afetada.

No Brasil, os eventos associados a desastres são, preponderantemente, secas ou excesso de chuvas regionalizadas, principalmente nas regiões Nordeste e Sul. De modo geral, a ocorrência da maioria de tais eventos caracteriza-se por sua repetição ano a ano e pelo seu baixo potencial de constituir impactos fiscais desfavoráveis. Entre os anos de 2012 e 2020 foram gastos entre 0,01% e 0,06% do PIB, ao ano, nas ações voltadas a esses eventos, incluindo o planejamento e o controle dos riscos associados, conforme Tabela 78. Apesar do vasto território do país, o valor destinado aos desastres é relativamente pequeno.

Tabela 78 - Execução orçamentária do Programa 2218 (antigo 2040) - Gestão de Riscos e Desastres

	<i>Em R\$ milhões</i>								
Programa 2218 (antigo 2040)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dotação Inicial	2.074,1	2.400,4	2.921,8	1.721,0	345,0	1.058,5	787,6	1.103,4	783,6
Dotação Atualizada	5.270,8	6.542,3	4.398,4	2.928,4	1.801,4	2.072,6	1.777,3	1.161,3	1.886,0
Pagamento Total ¹	1.250,3	3.036,5	3.038,9	1.757,5	1.938,4	1.898,3	1.623,9	1.247,7	1.005,9
Porcentagem do PIB	0,03%	0,06%	0,05%	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,01%

¹ Inclui os pagamentos relativos à Restos a Pagar.

Fonte: SIAFI, IBGE. Elaboração: STN/ME.

A União possui o programa de governo Gestão de Riscos e de Desastres, que consta na LOA, voltado essencialmente para ações de prevenção e controle, bem como ações de resposta aos desastres. Este programa é composto de diversas Ações de Governo que objetivam, entre outros:

- a) identificar os riscos de desastres naturais;
- b) apoiar a redução de riscos de desastres naturais em municípios críticos;
- c) aprimorar a coordenação e a gestão das ações de preparação, prevenção, mitigação, resposta e recuperação para a proteção e defesa civil;
- d) monitorar e emitir alerta de desastres naturais; e
- e) promover ações de resposta para atendimento à população afetada e recuperação de cenários atingidos por desastres, especialmente por meio de recursos financeiros, materiais e logísticos, complementares à ação dos Estados e Municípios.

Ainda que pese a previsão orçamentária de recursos na ação de Defesa Civil no programa de Gestão de Riscos e Desastres, destaca-se que em situações que demandem ação célere e específica, é possível ao poder público viabilizar recursos via créditos extraordinários.

4.3.6 Mudanças Demográficas

Embora o uso do crescimento vegetativo dos benefícios sociais para estimação das despesas seja razoavelmente confiável para as análises de curto prazo, há riscos não negligenciáveis de médio prazo decorrentes do aumento das despesas associados a elementos institucionais e estruturais que nem sempre estão sob controle do Governo. Nas próximas décadas, o Brasil passará por uma profunda modificação de sua estrutura etária, com aumento do número de idosos na população e redução do número de jovens. Tal transformação demográfica impõe desafios às

políticas públicas, na medida em que influi diretamente sobre a demanda por diferentes formas de atuação estatal.

O caso do Benefício de Prestação Continuada é ilustrativo. Nele, os potenciais efeitos nos gastos oriundos da transformação demográfica, por exemplo, são significativos, o que sugere a necessidade de maior atenção para esse aspecto. O envelhecimento da população brasileira e o aumento da expectativa de sobrevida, aliados ao aumento anual do salário mínimo superior ao aumento da renda média, sugerem que as despesas com o BPC deverão aumentar substancialmente no futuro próximo.

Outra análise significativa pode ser feita em relação aos gastos com Educação e Saúde. Com relação à Educação, tal dinâmica atua de maneira favorável, no sentido de gerar uma menor pressão sobre os gastos, dado que o tamanho da população jovem tem caído não apenas em termos relativos, mas também em termos absolutos. No setor de Saúde, por outro lado, há uma forte pressão para elevação das despesas em decorrência do processo de envelhecimento da população, dado que a população de maior idade demanda proporcionalmente mais serviços de saúde.

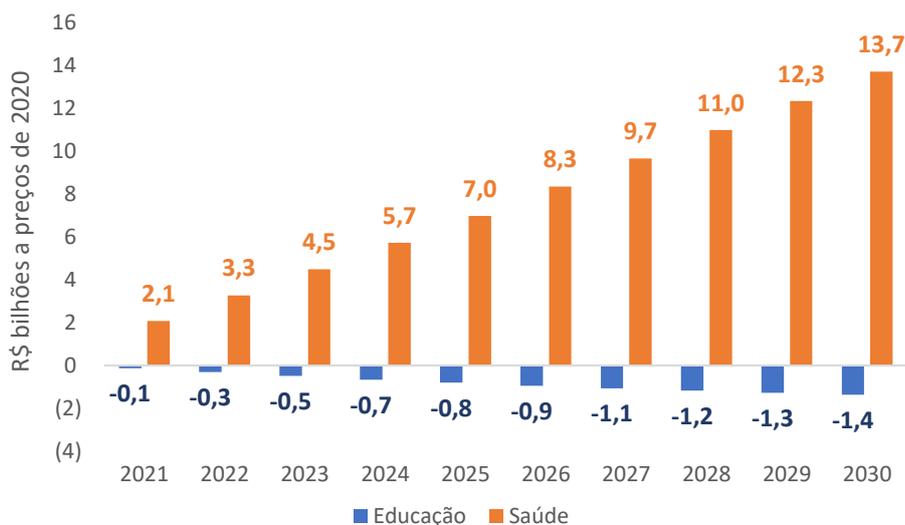
Para estimar o impacto da evolução demográfica nas despesas com saúde, foram considerados os blocos de Assistência Farmacêutica, inclusive Farmácia Popular, e da Atenção de Média e Alta Complexidade (atendimento hospitalares e ambulatoriais). Nas despesas com educação, foram consideradas as chamadas despesas com controle de fluxo, que correspondem, grosso modo, a todas as despesas da área, exceto pessoal ativo e inativo, Fundeb, Salário-Educação e o impacto primário do FIES. Somadas, as despesas analisadas alcançaram R\$ 90,1 bilhões em 2020, sendo R\$ 62,4 bilhões referentes à saúde e R\$ 27,7 bilhões referentes à educação.

A Figura 21 apresenta estimativa de impacto da evolução demográfica sobre as despesas selecionadas de saúde e educação no período 2021-2030. O referido impacto foi mensurado como a diferença entre a projeção das despesas considerando a evolução demográfica da população (crescimento e mudança de composição etária), conforme projeções do IBGE²⁸, relativamente a um cenário contrafactual em que tamanho e composição da população permanecessem constantes aos níveis de 2020. Tais cenários também assumem como constantes a cobertura atual dos serviços prestados e o nível atual de eficiência na provisão dos serviços.

Observa-se que no caso da saúde há uma pressão por expansão (+ R\$ 13,7 bilhões em 2030) das despesas decorrente da evolução demográfica (crescimento e envelhecimento populacionais). Por sua vez, a evolução demográfica diminui a pressão por gastos na educação (- R\$ 1,4 bilhão em 2030). Como consequência, observa-se, apenas para as despesas consideradas, uma demanda adicional por despesas públicas que alcançaria, em 2030, aproximadamente R\$ 12,4 bilhões a preços de 2020. Tal cifra representa 13,4% do valor despendido em 2020 nos mesmos programas.

Figura 21 - Impacto demográfico sobre despesas selecionadas de saúde e educação

²⁸ IBGE. Projeções da população: Brasil e Unidades da Federação: revisão 2018, 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.



Fonte e Elaboração: STN/ME

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de prover maior previsibilidade e transparência no planejamento e apuração dos resultados fiscais e dar cumprimento ao estabelecido no art. 4º, § 3º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o Anexo de Riscos Fiscais da LDO 2022 elencou as principais fontes de riscos fiscais para consecução do cenário base determinado no Anexo de Metas da mencionada lei.

Este Anexo de Riscos Fiscais, como as edições anteriores, visa promover maior alcance, clareza, funcionalidade e efetividade no mapeamento de riscos fiscais, com a convergência para a adoção de padrões internacionais de publicação de riscos fiscais, considerando as características específicas do país.