

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/SETO/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 0,68% nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R\$ 9,5 bilhões em 2023.
- O efeito do choque de 1 p.p. na Inflação (IER)¹ tem um impacto de 0,14% na receita previdenciária e 0,64% nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R\$ 9,0 bilhões em 2023.
- O efeito do choque de 1 p.p. na Massa Salarial tem um impacto de 0,74% na receita previdenciária e 0,08% nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R\$ 4,9 bilhões.
- O efeito do choque de 1 p.p. do Câmbio e dos Juros tem um impacto de 0,11% e 0,01%, respectivamente, nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R\$ 1,4 bilhão.
- A análise de risco aplicada à despesa primária mostra que cada um real de aumento no salário-mínimo gera um incremento de R\$ 389,8 milhões ao ano nas despesas do governo;
- O choque de 1 p.p. da inflação (INPC) gera um acréscimo de R\$ 8,8 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\$ 16,8 bilhões no limite das despesas a que se refere o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
- Devido à elevada torre de vencimentos de LFT prevista para os anos de 2023 e 2025 a sensibilidade quanto à elevação/redução de 1% da taxa de juros elevaria/reduziria a despesa esperada com estes títulos nesses anos em R\$ 4,9 bilhões e R\$ 5,6 bilhões respectivamente.
- No período de 2023 a 2025 espera-se um pequeno aumento do percentual vincendo em 12 meses da DPF quando comparado com a previsão para 2022, permanecendo acima da média 2008 a 2019, porém em patamar inferior ao ano de 2020.
- Os cenários de estresse apresentados para as trajetórias de resultado primário mostram que, no ano de 2023, os cenários identificados com baixa probabilidade podem ser em torno de R\$ 94 bilhões acima ou abaixo da meta estabelecida para o Governo Central (R\$ -65,9 bilhões).
- Já para os anos de 2024 e 2025, os resultados das simulações relacionados mostram uma possível melhora de R\$ 138 bilhões e 190 bilhões, com razoável 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 de risco possível reduziu de R\$ 1.316,1 bilhões em 2020 para R\$ 1.260,4 bilhões em 2021, que corresponde a um decréscimo de 4,2%. Em relação às demandas judiciais de risco provável, o valor passou de R\$ 707,2 bilhões em 2020 para R\$ 871,9 bilhões em 2021, um acréscimo de 23,3%. As demandas de natureza tributária correspondem a 66,9% do risco possível e a 70,4% do risco provável.
- Os valores efetivamente pagos associados à execução de demandas judiciais contra a União seguem em elevação. Em 2021, o montante alcançou R\$ 54,9 bilhões, correspondente a 3,4% 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\$ 31,2 bilhões para 2022 e R\$ 25,0 bilhões para 2023, com um estoque de R\$ 112,3 bilhões registrado ao final de 2021.
- As garantias concedidas pela União totalizam R\$ 307,1 bilhões (dez/21). Esse valor inclui R\$ 303,4 bilhões referentes ao saldo devedor das operações de crédito garantidas pela União e R\$ 3,7 bilhões referentes às garantias prestadas pela União a Fundos e Programas. Com o agravamento da situação fiscal dos entes subnacionais, no período de 2016 a 2021, a União foi instada a honrar garantias em operações de crédito concedidas aos entes, o que não havia ocorrido no período de 2005 a 2015. O total de honras pagas pela União em 2021 foi de R\$ 9,0 bilhões, representando redução de cerca de 32,8% em relação ao pagamento de honras de 2020 (R\$ 13,3 bilhões). A previsão dos valores a serem honrados em 2022 e 2023 é de R\$ 10,0 bilhões e R\$ 9,6 bilhões, respectivamente.
- As contragarantias de operações de crédito não executadas acumulam um estoque de R\$ 41,0 bilhões (dez/2021), sendo 29,4% decorrentes de ações judiciais contra a União impetradas pelos Estados de Amapá, Goiás, Maranhão, Minas Gerais e Rio Grande do Norte, e 70,6% 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\$ 1,3 bilhão e R\$ 1,4 bilhão para 2022 e 2023, respectivamente. O valor de estoque baixado como prejuízo relativo a operações com risco dos fundos alcançou, em dezembro de 2021, R\$ 16,5 bilhões. Em 2021, foram recuperados R\$ 246,7 milhões, o que equivale a aproximadamente 1,50% do estoque de créditos baixados como prejuízo até 2021.
- 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\$ 7,2 bilhões, que corresponde a R\$ 38,4 bilhões, na posição de 31/01/2022. A estimativa de impacto da manutenção do SCE para 2022 e 2023 é R\$ 1,3 bilhão e R\$ 1,6 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 2021, a União possuía R\$ 70,2 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 redução de seu patrimônio e, por conseguinte, perda de recursos da União.

- O estoque da Dívida Ativa da União alcançou o valor de R\$ 2.683,6 bilhões, representando um crescimento de 6,3% em relação ao exercício anterior. Desse valor, aproximadamente 80,5% (R\$ 2.159,3 bilhões) são tratados como perdas. Há uma expectativa de recuperação/arrecadação de R\$ 524,3 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 2021 com saldo positivo de R\$ 12,8 bilhões, tendo os volumes de recolhimento e levantamento de depósitos (devoluções) de R\$ 23,7 bilhões e R\$ 10,9 bilhões, respectivamente.
- Os créditos do Banco Central do Brasil (BCB) com instituições em liquidação extrajudicial, originários de operações do Proer, foram avaliados em R\$ 19,2 bilhões ao final de 2021, já considerando R\$ 6,3 bilhões relativos ao ajuste a valor recuperável.
- O estoque de haveres financeiros da União relacionados aos entes federativos, ao final de 2021, totalizava R\$ 638,2 bilhões e apresentou, naquele exercício, um fluxo de R\$ 22,1 bilhões, 4,2% acima do estimado. A previsão de valores a receber em 2022 e 2023 é de R\$ 27,4 bilhões e R\$ 34,2 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\$ 265,4 bilhões em 2020 para R\$ 194,0 bilhões em 2021. Em 2021, as receitas referentes a empréstimos concedidos a instituições financeiras apresentaram valores realizados acima dos valores previstos, devido, principalmente, a amortizações antecipadas do BNDES, que totalizaram R\$ 63 bilhões.
- 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 2022, 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 31/12/21, era de R\$ 113,3 bilhões. A União submete-se a uma exposição adicional de R\$ 0,221 bilhão em recursos contratados ainda por liberar, chegando a uma exposição total de R\$ 113,5 bilhões. O saldo devedor integral dos contratos considerados inadimplentes, que são aqueles com prestações não pagas a partir do nonagésimo dia após o vencimento da prestação, alcançou o valor de R\$ 42,4 bilhões, representando 48,6% do valor total da dívida na fase de amortização.
- De acordo com o BCB, não são encontrados problemas sistêmicos de solvência em bancos, mesmo nas condições severas a que foram simuladas, de forma que o risco fiscal proveniente do Sistema Financeiro Nacional pode ser considerado muito baixo.
- 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, sendo equivalente a 0,01% do PIB, em 2021.

- 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 e diminui a pressão por gastos na educação. No período 2022-2031, estima-se uma demanda líquida acumulada por despesas da União em saúde e educação no montante de R\$ 42,5 bilhões, em valores de 2021, considerando-se a demanda acumulada por gastos em saúde (+ R\$ 50,6 bilhões) e educação (- R\$ 8,1 bilhões).

Cumprir destacar que o monitoramento dos riscos fiscais no exercício 2022 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 2021	Fluxos Estimados		Referência	
		2020	2021		2022	2023		
Impacto Financeiro	Passivos Contingentes em Reconhecimento	↑ despesa	113,6	112,3	3,1%	31,2	25,0	Tabela 32 Tabela 33
	Garantias da União	↑ despesa	301,6	307,1	8,4%	10,0	9,6	Seção 4.1.3
	Contragarantias Não Executadas	↑ despesa	33,5	41,0	1,1%	6,9	6,7	Tabela 38 Tabela 39
	Créditos do BCB	↓ receita	23,5	19,2	0,5%	6,3	5,0	Tabela 53 Tabela 54
	Haveres Finan. Relacionados a Entes Federativos	↓ receita	647,6	638,2	17,4%	27,4	34,2	Tabela 55 Tabela 57
	Haveres Finan. Não Relacionados a Entes Federativos	↓ receita	265,4	194,0	5,3%	45,7	23,7	Tabela 64 Tabela 66
Subtotal Financeiro			1.385,2	1.311,8	35,7%			
Impacto Primário	Seguro de Crédito à Exportação ¹	↑ despesa	37,7	38,4	0,9%	1,3	1,6	Tabela 43 Tabela 44
	Passivos relacionados a Demandas Judiciais (Riscos Possíveis)	↑ despesa	1.316,1	1.260,4	30,0%	n.d.	n.d.	Tabela 29
	Passivos relacionados a Demandas Judiciais (Riscos Prováveis) ²	↑ despesa	707,2	871,9	20,7%	n.d.	n.d.	Tabela 29
	Passivos relacionados aos Fundos Constitucionais	↑ despesa	15,5	16,5	0,4%	1,3	1,4	Tabela 42 Tabela 41
	Fundo de Financiamento Estudantil - Fies ³	↓ receita	114,5	113,5	2,7%	n.d.	n.d.	Tabela 82
	Dívida Ativa ³	↓ receita	485,0	524,3	12,5%	23,7	28,2	Tabela 47 Tabela 49
	Concessões e PPPs	↓ receita	n.a.	n.a.	-	2,6	0,04	Tabela 69
	Dividendos das Estatais	↓ receita	n.a.	n.a.	-	39,2	33,4	Tabela 73
	Fundos Garantidores	n.a. ⁴	69,2	70,2	1,7%	n.a.	n.a.	Tabela 45
Subtotal Primário			2.745,2	2.895,2	68,8%			
Subtotal por Tipo de Impacto		↑ despesa	2.525,2	2.647,6	62,9%			
		↓ receita	1.536,0	1.489,2	35,4%			
		n.a.	69,2	70,2	1,7%			
Total Geral			4.130,4	4.207,0	100,0%			

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

¹ O valor do Seguro de Crédito à Exportação está referenciado em dólar e foi convertido para reais pela cotação Ptax do último dia do mês para venda.

² Para fins de alinhamento com o Balanço Geral da União – BGU 2021, Nota explicativa “66 - Riscos Fiscais com Demandas Judiciais e Precatórios”, excepcionalmente foi incluído neste Anexo de Riscos Fiscais, como risco provável, o tema “Cofins/PIS. Base de cálculo, inclusão do ICMS” no valor de R\$ 533,1 bilhões, que corresponde a ação com decisão desfavorável à União com trânsito em julgado em 2021.

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/SETO/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 2021 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 fiscal, bem como 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.

É sabido que o ano de 2020 foi desafiador para a arrecadação federal, diante da recessão econômica e das demandas sociais decorrentes da pandemia de Covid-19. Todavia, em 2021, verificou-se melhora significativa nas receitas. De fato, a recuperação da arrecadação do Governo Central em 2021 foi mais do que suficiente para contrabalançar a queda generalizada do ano anterior, resultando, inclusive, no maior resultado da Receita Total e Líquida de toda a série do RTN, que se inicia em 1997. Essa arrecadação inédita se deve preponderantemente ao desempenho da Receita Administrada, puxada pelo resultado recorde do IR – principalmente em sua parcela do IRPJ – e da CSLL. Esse desempenho se deve principalmente ao resultado das empresas, que apresentaram um aumento substancial de seus lucros em 2021. Também contribui para esse resultado a combinação de uma inflação maior com uma estrutura inalterada de alíquotas progressivas da tributação sobre a renda, o que, tudo o mais constante, resulta em uma tributação real proporcionalmente maior.

Tabela 2 - Previsão das Receitas Administradas pela RFB em 2020

Em R\$ milhões

Receitas	Legislativo LOA 2021	Executivo					Arrecadação Efetiva 2021
		DEC. Nº 10.699/21	DEC. Nº 10.709/21	DEC. Nº 10.760/21	DEC. Nº 10.826/21	DEC. Nº 10.874/21	
Imposto sobre a Importação	43.983	59.393	62.145	63.328	60.816	61.931	61.970
Imposto sobre Produtos Industrializados	61.594	74.032	80.825	81.171	74.965	73.746	71.286
Imposto sobre a Renda	426.459	409.868	443.412	481.656	495.644	510.232	518.525
Imposto s/ Operações Financeiras (IOF)	47.425	41.476	42.675	42.011	43.954	47.622	49.128

Em R\$ milhões

Receitas	Legislativo LOA 2021	Executivo					Arrecadação Efetiva 2021
		DEC. Nº 10.699/21	DEC. Nº 10.709/21	DEC. Nº 10.760/21	DEC. Nº 10.826/21	DEC. Nº 10.874/21	
Contribuição Seguridade Social (COFINS)	247.402	247.197	276.967	275.789	275.179	275.651	274.581
Contribuição para o PIS/PASEP	72.073	71.524	78.238	78.476	77.097	76.288	76.089
Contribuição Social s/ Lucro Líquido (CSLL)	88.690	89.671	98.680	106.056	109.453	112.730	114.530
CIDE - Combustíveis	1.993	1.111	1.274	1.483	1.679	1.807	1.928
Outras administradas pela RFB	19.429	31.064	26.593	26.213	27.025	27.643	27.674
Subtotal (a)	1.009.047	1.025.335	1.110.809	1.156.184	1.165.813	1.187.650	1.195.712
Previdenciária (b)	410.472	423.122	433.667	432.556	442.530	449.967	454.973
Total (a)+(b)	1.419.519	1.448.457	1.544.476	1.588.740	1.608.344	1.637.617	1.650.685

Fonte e Elaboração: RFB/ME.

Ainda tomando como exemplo a arrecadação federal para o ano de 2021, a Tabela 3 elenca eventos e riscos de caráter não macroeconômico que afetaram as receitas, sem os quais seu valor teria sido R\$ 44,2 bilhões menor.

Tabela 3 - Receitas Atípicas de 2020

Em R\$ milhões

Receitas	Valor	Principais Fatores Originários
I.R. - PESSOA FÍSICA	3.244	Arrecadação atípica em ganhos de capital na alienação de bens e ganhos líquidos em bolsa.
I.R. - PESSOA JURÍDICA	28.106	Crescimento da arrecadação em razão de reorganizações societárias, aberturas de capital e a valorização de commodities, no exterior.
CSLL - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL S/ LUCRO LÍQUIDO	12.879	Crescimento da arrecadação em razão de reorganizações societárias, aberturas de capital e a valorização de commodities, no exterior.
Total	44.229	

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 2021.

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

Itens de Receitas relacionados a parâmetros macroeconômicos	Receita em 2021 (R\$ milhões)	Participação na Receita Primária Total	Indexadores
Receitas Administradas pela RFB	1.195.712	61,9%	PIB, Inflação, Câmbio, Massa Salarial, Juros (Over)
Receitas Previdenciárias	462.244	23,9%	PIB, Inflação, Massa Salarial
Receitas Não Administradas pela RFB			
Contribuição do Salário Educação	24.022	1,2%	PIB, Inflação
Exploração de Recursos Naturais	94.064	4,9%	Preços de Petróleo, Minério de Ferro, Câmbio
Total dos Itens	1.776.042	91,9%	

Fonte: RFB/ME. Elaboração: STN/ME

As Receitas Administradas pela RFB constituem o principal grupo dentro do conjunto de receitas (61,9%), 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 tende a ocorrer nas expansões, e o 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 as taxas 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 2023 – Impacto % da variação de 1 p.p. em cada parâmetro

Parâmetro	Impacto sobre a Receita Administrada pela RFB	
	Exceto Previdenciária	Previdenciária
PIB	0,68%	0,14%
Inflação (IER) ⁽¹⁾	0,64%	0,14%
Câmbio	0,10%	-
Massa Salarial	0,08%	0,74%
Juros (Over)	0,01%	-

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\$ 9,5 bilhões na arrecadação, sendo a maior parte concentrada nas receitas administradas pela RFB (R\$ 8,7 bilhões). Da mesma forma, uma alta na inflação, com tudo o mais constante, resulta em uma elevação de R\$ 9,0 bilhões na receita total. No agregado, considerando-se uma elevação conjunta de todas as variáveis em 1 p.p., ter-se-ia um aumento da receita de R\$ 24,8 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	8.743	8.229	1.286	1.029	129
Receitas Previdenciárias	738	738	-	3.902	-
Total	9.481	8.967	1.286	4.930	129

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/SETO/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 fazer com que bases tributárias específicas cresçam mais ou menos rapidamente do que a economia como um todo;
- b) Alterações na alíquota de imposto efetivamente 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 decorrente de mudanças nos padrões de emprego, em particular da mudança do status de emprego formal para trabalho autônomo, ou desse 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 de sensibilidade das despesas primárias do Governo Central em relação aos parâmetros macroeconômicos usados para a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

² Os desvios em relação às projeções também podem se originar do resultado do julgamento de ações judiciais em andamento, assunto tratado na Seção 4.1.1 deste documento, que apresenta análise de riscos de passivos contingentes.

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 2021.

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

Em R\$ milhões

Itens de Despesa com Indexação a Parâmetros Macroeconômicos	Despesa em 2021	Participação na Despesa Primária Total ⁽¹⁾	Indexador
Pessoal e Encargos Sociais ⁽²⁾	328.671,03	22,0%	Reajustes Acordados e INPC
Benefícios Previdenciários	709.582,50	47,5%	Salário Mínimo e INPC
Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV)	67.667,71	4,5%	Salário Mínimo
Seguro Desemprego	35.736,44	2,4%	Salário Mínimo e INPC
Abono Salarial	10.158,25	0,7%	Salário Mínimo
Total dos itens selecionados	1.151.815,94	77,1%	

¹ Desconsidera-se da Despesa Primária Total e da Despesa com Pessoal e Encargos Sociais os gastos extraordinários em combate à pandemia de COVID-19 nos respectivos valores de R\$ 120,8 bilhões e R\$ 676,1 milhões.

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.

Fonte e Elaboração: STN/SETO/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, dessa 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 é 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	0,65%

Fonte e elaboração: STN/ME.

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 INPC³. Conforme pode-se observar, cada um real de aumento no salário mínimo gera um incremento, em 2023, de R\$ 389,8 milhões nas despesas do Governo Central

³ Equivalente a um aumento de R\$ 1,21 nos benefícios de até um Salário-Mínimo.

e um aumento de R\$ 23,4 milhões na arrecadação previdenciária, resultando em redução líquida de R\$ 366,4 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 2023, de R\$ 876,8 milhões nas despesas do Governo Central e um acréscimo de R\$ 30,2 milhões na arrecadação previdenciária, resultando em diminuição líquida de R\$ 846,6 milhões no resultado do Governo Central de 2023. 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	23,4	28,7	1,5	30,2
II. Benefícios Previdenciários	295,0	311,6	450,6	762,3
III. Déficit do RGPS (II - I)	271,6	283,0	449,1	732,1
IV. Benefícios Assistenciais	60,8	66,0	0,0	66,0
IV.1 RMV	0,8	0,8	0,0	0,8
IV.2 BPC/LOAS	60,0	65,3	0,0	65,3
V. FAT	34,0	38,2	10,3	48,5
V.1 Abono Salarial	18,8	21,5	0,0	21,5
V.2 Seguro-Desemprego	15,2	16,7	10,3	27,0
Total de Receitas (I)	23,4	28,7	1,5	30,2
Total de Despesas (II + IV + V)	389,8	415,9	460,9	876,8
Total de Resultado (III + IV + V)	366,4	387,2	459,4	846,6

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/SETO/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 95⁴, uma vez que o limite é corrigido pela variação do IPCA apurada no exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. Para 2023, como demonstra a Tabela 10, o desvio de 0,1 p.p. da variação estimada do IPCA causa uma variação de R\$ 1.680,99 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	2022	2023	
	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	1.608.277,13	1.608,28	1.711.752,93
Poder Legislativo	14.510,34	14,51	15.443,93
Poder Judiciário	49.947,21	49,95	53.160,79
Defensoria Pública da União	632,34	0,63	673,03

⁴ A EC nº 95/2016 instituiu o Teto de Gastos que vigorará por vinte exercícios financeiros. Para o exercício de 2023, o Teto de 2022 será corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para o período de doze meses encerrado em dezembro de 2022.

Poder / Órgão	2022	2023	
	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
Ministério Público da União	7.625,77	7,63	8.116,41
Total	1.680.992,79	1.680,99	1.789.147,08

¹ Projeção com base no valor estimado para a variação do IPCA (6,55%) presente na grade de parâmetros da SPE que embasou a elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023. Para determinar a base de cálculo da projeção, descontou-se do limite de despesas de 2022 a variação do IPCA adotada para efeito da LOA 2022 (10,18%) e aplicou-se ao resultado dessa operação a variação efetiva daquele índice para 2021 (10,06%), procedimento determinado pelo § 14 do art. 107 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021.

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 2021, esses pagamentos representaram 71,2% do total de despesas com impacto primário da STN (R\$ 7,7 bilhões de um total de R\$ 10,8 bilhões).

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 somente o atual estoque de operações já contratadas até 31 de janeiro de 2022, e que representam compromissos já assumidos pela União, uma elevação de apenas 0,5 ponto percentual nos parâmetros macroeconômicos (IPCA, TLP, SELIC e RDP) representa um impacto sob a forma de aumento de despesas com impacto primário na ordem aproximada de R\$ 734 milhões, o que indica que elevações nessas taxas impactarão necessariamente e diretamente as dotações de recursos necessários para esta finalidade e podem ensejar pedidos de crédito suplementar para que a União possa honrar os compromissos já assumidos.

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

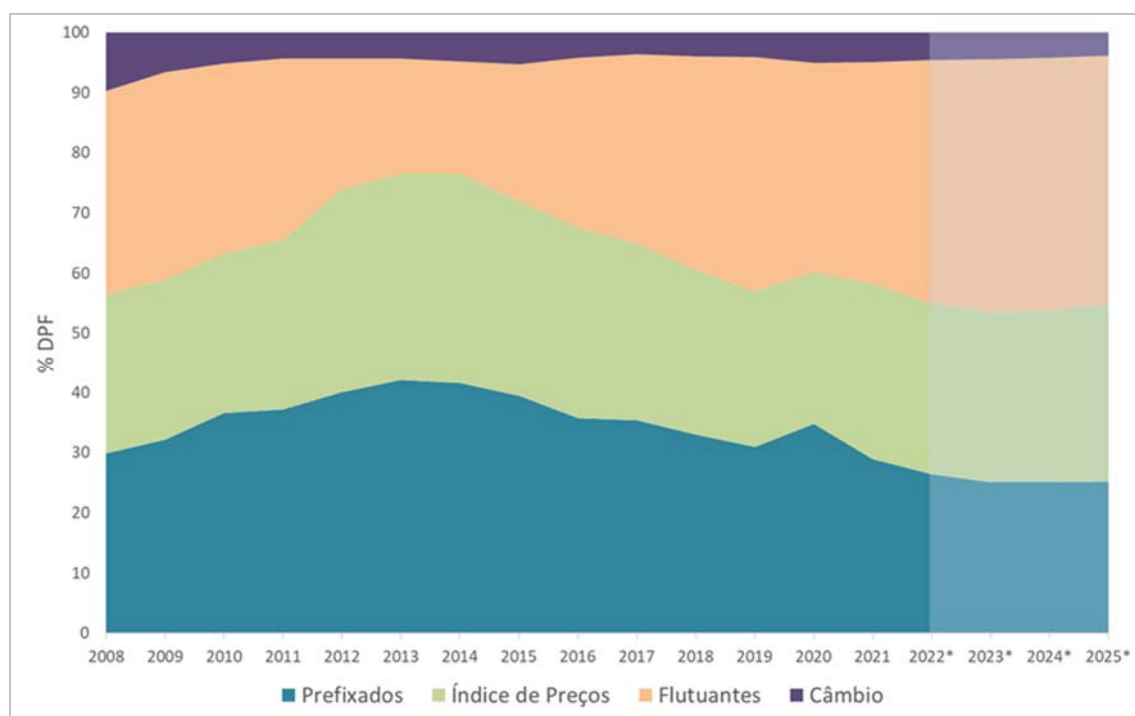
O risco de mercado é o aumento do estoque nominal da dívida decorrente de alterações de mercado que afetem o custo de emissão dos títulos públicos, seja por variação na taxa básica de juros, nas taxas de câmbio ou de inflação. Tais variações acarretam efeitos adversos no orçamento anual, pois alteram o volume de recursos necessários para o pagamento do serviço da dívida, com consequências, inclusive, para os orçamentos dos anos posteriores. O risco de mercado é também especialmente relevante por alterar a relação entre 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 o estoque da dívida é composto por títulos com diferentes características, de acordo com o tipo de remuneração a que estão condicionados. Em anos recentes, a composição da DPF registrou o 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, em sua maior parte 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 de longo prazo (Figura 2). A reversão dessa tendência de composição da dívida e o alongamento dos prazos de maturação dependem da implementação de reformas fiscais estruturais de contenção da despesa pública, o que levaria a superávits fiscais com aprimoramento das condições econômicas, permitindo reduzir o risco de refinanciamento.

O registro de mínimas históricas para a taxa Selic em 2020 propiciou uma redução dos encargos de juros sobre o endividamento. Contudo, o aumento da taxa básica de juros a partir de 2021 afetou negativamente o custo da dívida. Esse efeito sobre o endividamento irá perdurar durante todo o ciclo de elevação de juros, o que demonstra, novamente, a necessidade de consolidação fiscal que leve a condições macroeconômicas favoráveis à redução do endividamento e melhora no perfil de risco da dívida.

Figura 2 - Composição do estoque da DPF



* Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2022.

Fonte e elaboração: STN/SETO/ME.

3.3.1.1 Sensibilidade da Dívida Pública aos Parâmetros Macroeconômicos

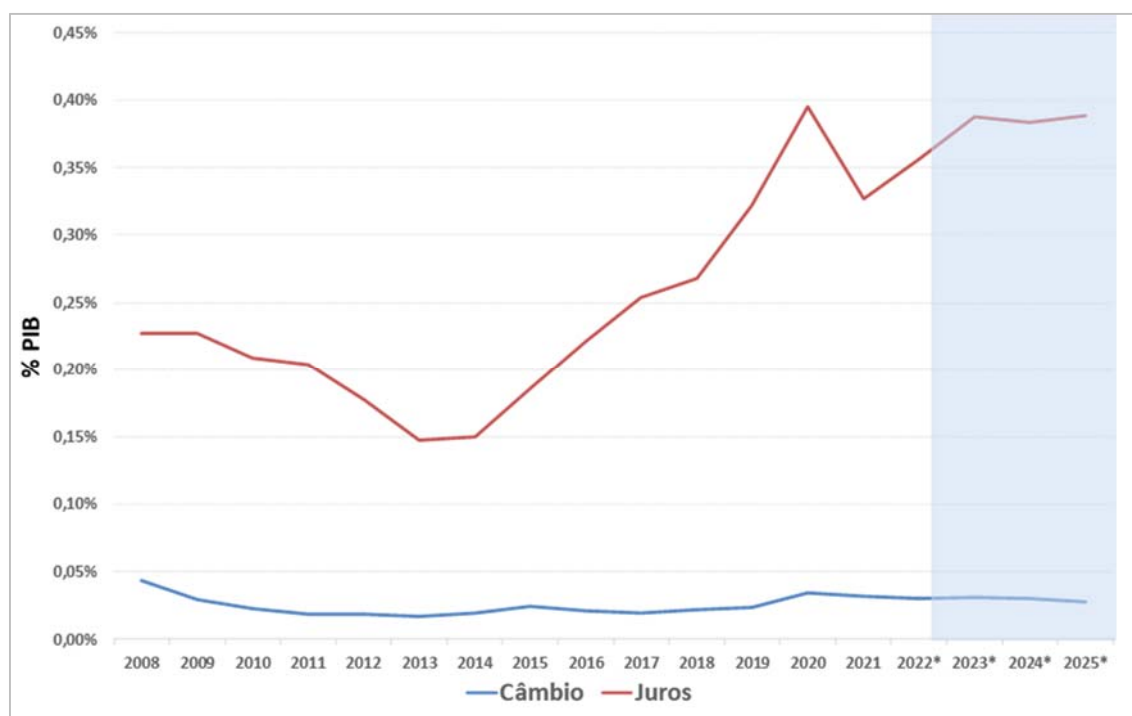
3.3.1.1.1 Riscos da Dívida Pública Federal (DPF)

Particularmente importante para este Anexo de Riscos Fiscais é a análise de sensibilidade da dívida, que mensura o potencial aumento nos valores de pagamento ou de estoque da dívida pública ao longo do ano, decorrente da flutuação nos parâmetros macroeconômicos.

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 macroeconômicas⁵. Para esta avaliação, com o objetivo de uma análise adequada, tomou-se como parâmetro a o indicador de dívida em relação ao PIB (DPF/PIB) e os efeitos de um choque de 1% nas taxas de câmbio (Real/Dólar) e de juros (Selic) sobre este indicador. A magnitude desses efeitos pode ser observada na Figura 3.

⁵ 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.

Figura 3 - Estimativa da sensibilidade do estoque da DPF a choque de 1% nas variáveis macroeconômicas



* Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2022.

** 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/SETO/ME.

A Figura 3 mostra a elevada sensibilidade da DPF a alterações nos juros de curto prazo e a baixa sensibilidade da dívida pública com relação a alterações na taxa de câmbio. Este cenário reflete o incremento de títulos com taxas de juros flutuantes na composição da dívida, devido à persistência de desequilíbrios fiscais, e a reduzida participação de títulos denominados em moeda de outras nacionalidades na DPF.

A respeito da sensibilidade da dívida pública à variação na inflação, há um *hedge* natural da parcela de dívida corrigida por índice de preços, e esta parcela é majoritariamente indexada pelo IPCA. Este *hedge* decorre do fato de as receitas do governo apresentarem correlação positiva a taxa de inflação, o que reduz a relevância desse fator de risco. Adicionalmente, o PIB nominal (denominador da análise) também é alterado 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, o efeito de transbordamento no caso de uma crise cambial seria amortecido diante do atual volume de reservas internacionais administradas pelo Banco Central do Brasil (BCB) ⁶.

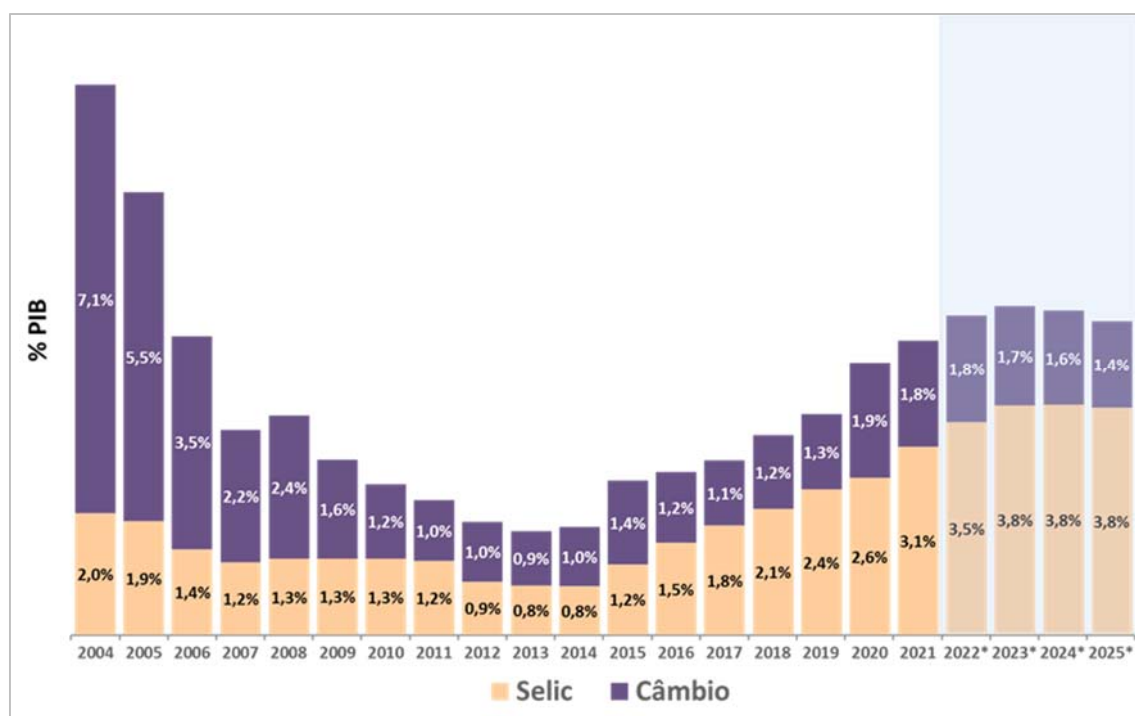
Na Figura 4 temos o resultado do teste de estresse para a evolução do estoque da DPF frente a choques reais nos juros e no câmbio, de forma a evidenciar o efeito dessas variáveis em situações de grande e persistente volatilidade⁷. Considerando o estoque de dívida em final de período,

⁶ A posição das reservas em janeiro de 2022 é da ordem de US\$ 358,3 bilhões.

⁷ 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

o impacto de um cenário de estresse corresponderia a um incremento total na dívida de 5,3% do PIB em 2022.

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 2022.

Fonte e elaboração: STN/SETOME.

Após alcançar o menor valor da série em 2013, o efeito total do estresse do câmbio e da taxa de juros no estoque da DPF, em 2021 voltou ao patamar de 2006 por conta da dinâmica recente da composição da dívida. O risco cambial segue controlado, em decorrência da manutenção de patamares inferiores a 5% da parcela da dívida pública atrelada a moedas estrangeiras desde 2011. Por sua vez, o risco em relação à taxa de juros tem trajetória crescente desde 2014, reflexo da maior participação de títulos com taxa de remuneração flutuante. Como já referido, a inversão desta dinâmica, que pode ocorrer a partir de 2024, depende da evolução favorável dos resultados fiscais.

Além da análise de impactos no estoque, é relevante avaliar o cronograma de maturação e a 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 2022 e considerando os vencimentos de dívida previstos entre 2022 e 2025, 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	2022*		2023*		2024*		2025*	
	% PIB	Milhões R\$	% PIB	Milhões R\$	% PIB	Milhões R\$	% PIB	Milhões R\$
Câmbio	0,002	191	0,003	282	0,004	458	0,005	546
Inflação	0,029	2.713	0,029	2.900	0,033	3.530	0,024	2.704
Juros	0,048	4.519	0,049	4.941	0,037	3.907	0,050	5.563

*Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2022.

Fonte e elaboração: STN/SETO/ME.

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.

A sensibilidade apresentada na Tabela 11 varia conforme o cronograma de maturação dos títulos da DPF e será mais acentuada com relação à uma das variáveis econômicas naqueles anos em que houver maior concentração de 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 será resgatada em determinado exercício. Não obstante, trata-se de um efeito relevante por estar relacionado ao impacto de curto prazo na despesa orçamentária para o pagamento da dívida. Especificamente em relação ao risco de taxa de juros para a despesa orçamentária, note-se que, devido à elevada concentração de vencimentos de LFT em 2023 e 2025, a sensibilidade quanto à elevação/redução de 1% da taxa de juros elevaria/reduziria a despesa esperada com estes títulos em R\$ 4,9 e 5,6 bilhões, respectivamente.

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 2022 a 2025. 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 comparativa⁸ 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			
	2022	2023	2024	2025	2022	2023	2024	2025
PIB – 1 p.p.	0,6%	1,2%	1,9%	2,7%	0,8%	1,7%	2,5%	3,4%
Primário/PIB – 1 p. p.	0,6%	1,7%	2,7%	3,8%	0,6%	1,7%	2,7%	3,8%
SELIC + 1 p.p	0,2%	0,7%	1,2%	1,8%	0,2%	0,6%	1,2%	1,7%
Choques combinados	1,5%	3,6%	6,0%	8,4%	1,7%	4,0%	6,5%	9,1%

Diferença em relação ao Cenário Base.

Fonte e elaboração: STN/SETO/ME.

⁸ 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.

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

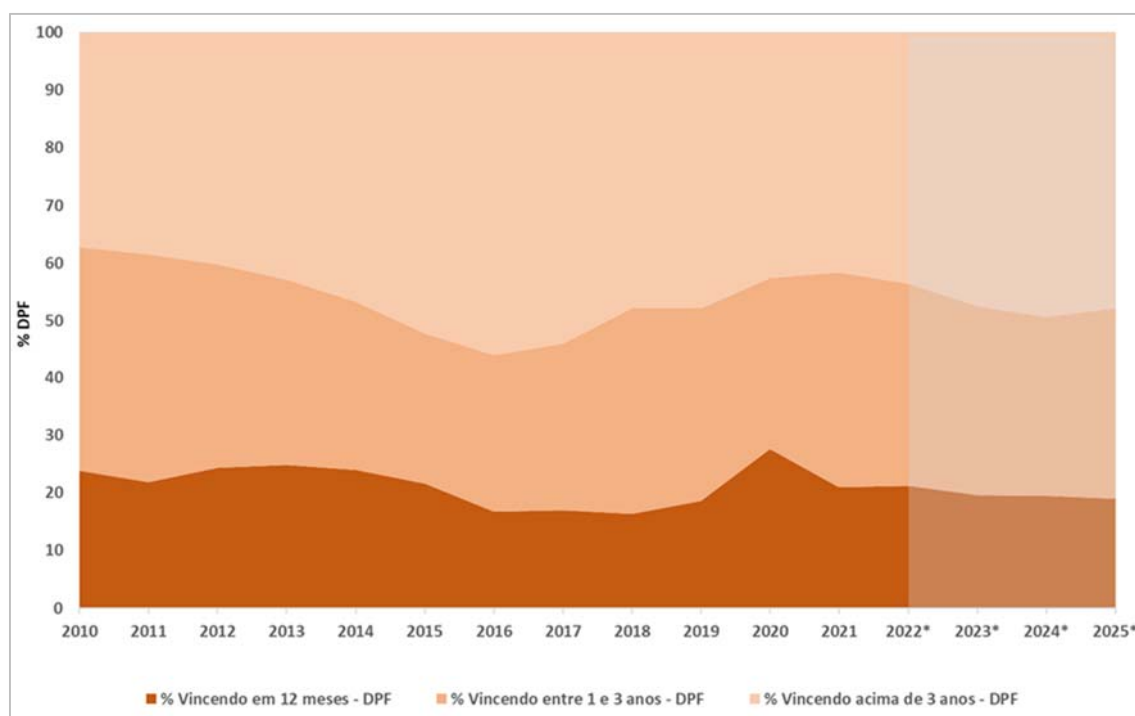
Em 2020, o aumento da necessidade de financiamento do Governo Federal ocasionado pela ampliação dos gastos públicos no combate aos efeitos da pandemia de COVID-19 foi significativo. As despesas primárias financiadas com recursos da dívida, de uma projeção de R\$ 376,3 bilhões em 2020, ampliaram-se para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

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 naquele momento. Já em 2021, houve a redução da participação dos títulos prefixados de prazo mais curto como principal instrumento na oferta de títulos públicos. Os indicadores do PAF 2022 apontam para uma redução ainda maior da participação desses títulos curtos, substituindo-os principalmente por títulos flutuantes, que possuem risco de mercado semelhante os prefixados de curta duração (ambos elevam seu custo diante de elevações na taxa básica de juros), porém contam com prazo médio mais elevado, sendo mais benéfico para o risco de refinanciamento.

O risco de refinanciamento representa a possibilidade de o Tesouro Nacional ter de suportar o aumento de custo para se financiar no curto prazo ou, no limite, não conseguir captar recursos suficientes para honrar seus vencimentos. Esse risco é diretamente decorrente da composição da dívida. O risco de refinanciamento pode ser avaliado pela proporção do estoque da dívida que deverá ser honrada no em até 12 meses. Assim, a redução do percentual vincendo em 12 meses é condição essencial para a redução desse risco.

Em 2021, com a melhora do cenário no decorrer do exercício, foi possível reverter a trajetória de crescimento desse indicador, que, no entanto, ficou acima da média dos últimos anos, de 2016 a 2019, anteriores à pandemia. Em 2022 e nos anos seguintes, espera-se manutenção dessa melhora do percentual vincendo em 12 meses, caso as condições de mercado permitam o alongamento dos prazos das emissões. Porém, durante o período avaliado, até 2025, não se espera que o indicador retorne totalmente aos níveis anteriores a 2020. Esses e outros detalhes sobre perfil de vencimentos da DPF podem ser vistos na Figura 5.

Figura 5 - Perfil de Vencimentos do Estoque da DPF

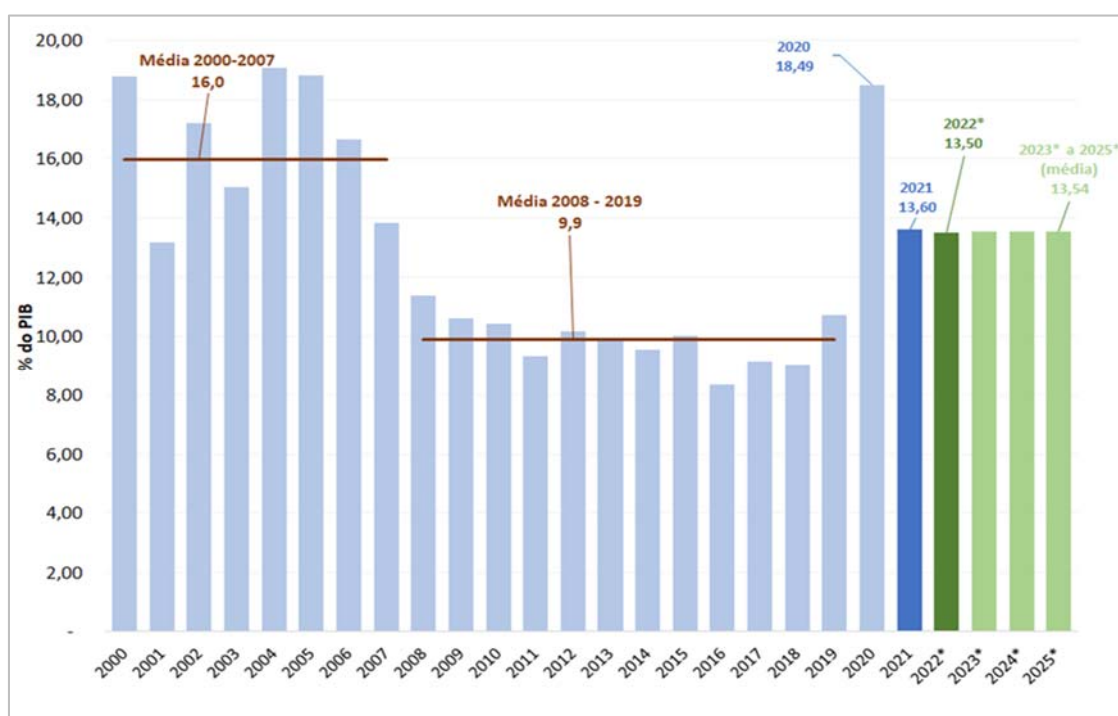


* Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2022.

Fonte e elaboração: STN/SETO/ME.

O risco de refinanciamento também pode ser avaliado considerando-se a parcela da DPF que vence em até 12 meses como proporção do PIB. Essa relação atingiu 18,5% do PIB ao final de 2020, maior valor do período entre 2000 e 2021, e bem acima da média histórica registrada entre 2008 e 2019, de 9,9% do PIB. Em 2021 já foi possível um significativo aprimoramento deste indicador em relação ao ano anterior. Para o período de 2022 a 2025 espera-se um pequeno aumento da dívida vencida em 12 meses, permanecendo acima da média 2008 a 2019, porém ainda em patamar inferior ao ano de 2020 e à média entre 2000 e 2007.

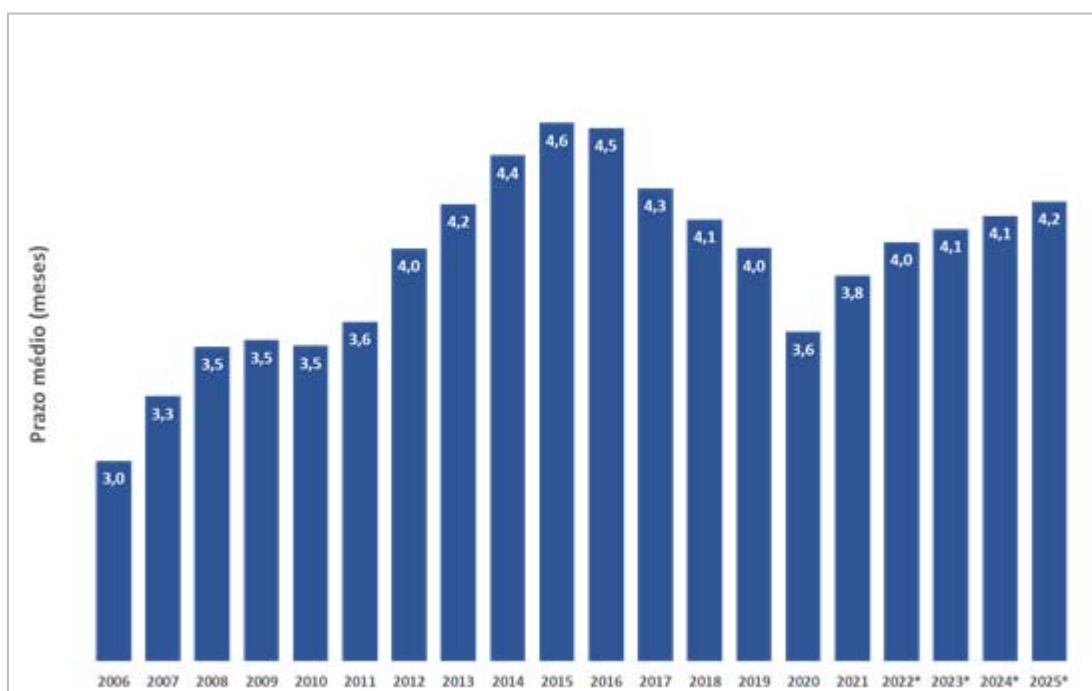
Figura 6 - Dívida Pública Federal vinculada em 12 meses em relação ao PIB



* 2022: Projeção com base no ponto médio do PAF 2022. De 2023 a 2025: Simulações STN.
 Fonte e elaboração: STN/SETO/ME.

O prazo médio da DPF, como pode ser observado na Figura 7, reduziu de 4,0 para 3,6 anos com o aumento da emissão de títulos prefixados de curto prazo em 2020. Já em 2021 esse indicador apresentou uma melhora devida à redução da emissão desses títulos. Para o período de 2022 a 2025 a expectativa é de evolução progressiva do indicador, que deve progredir para valores entre 4,0 e 4,2, níveis semelhantes a 2018 e 2019. A dinâmica do prazo médio da dívida é influenciada por 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.

Figura 7 – Evolução do prazo médio (meses)

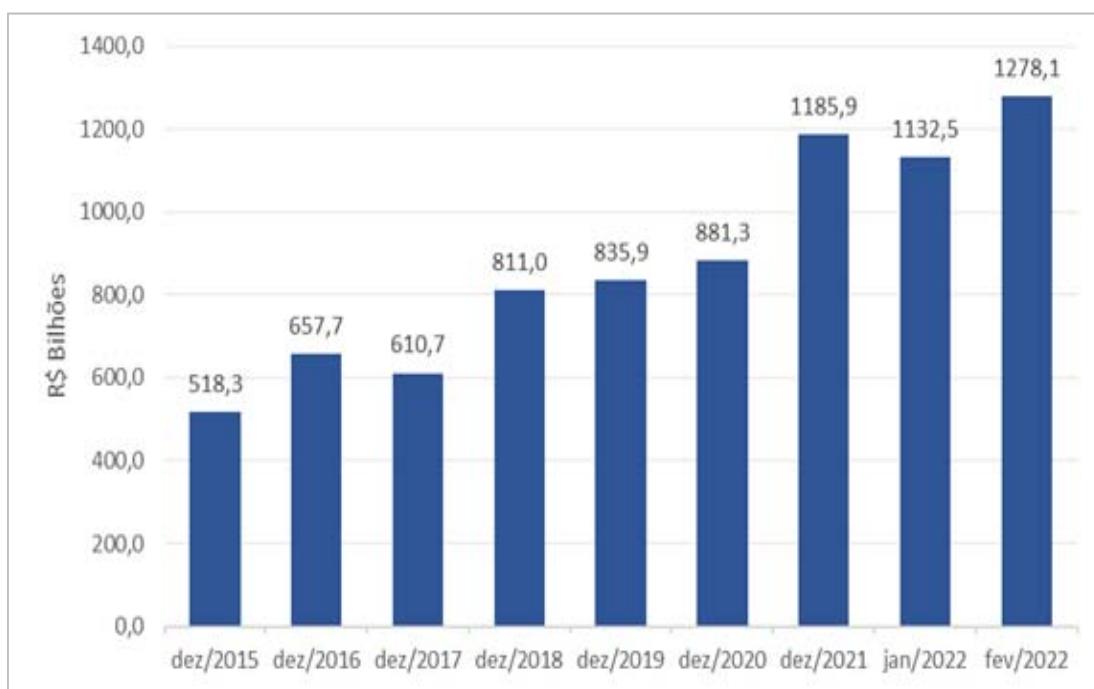


* 2022: Projeção com base no ponto médio do PAF 2022. De 2023 a 2025: Simulações STN.

Fonte e elaboração: STN/SETO/ME.

Por fim, destaca-se que o Tesouro Nacional mantém uma reserva de liquidez para pagamento da dívida, o que mitiga o risco de inadimplência 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.

Figura 8 - Reserva de Liquidez



Fonte e Elaboração: STN/SETO/ME

Em fevereiro de 2022, a reserva de liquidez alcançou o montante de R\$ 1.278,14 bilhões. Um volume significativo diante do aumento dos vencimentos da DPF no curto prazo nos últimos anos e da maior necessidade de mitigar o risco de refinanciamento neste cenário.

3.4 ESTRESSE DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS E SIMULAÇÕES

A avaliação de estresse de parâmetros macroeconômicos consiste em um conjunto de simulações nas quais os parâmetros macroeconômicos que possuam influência sobre o nível de receitas e despesas – 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/ME⁹ e a matriz de variância-covariância é estimada por meio do histórico de dados dos parâmetros macroeconômicos¹⁰. 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, considerando suas correlações históricas. Por exemplo, nota-se que cenários em que as taxas de juros são maiores estão, em geral, associadas a menores níveis de crescimento.

⁹ 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.

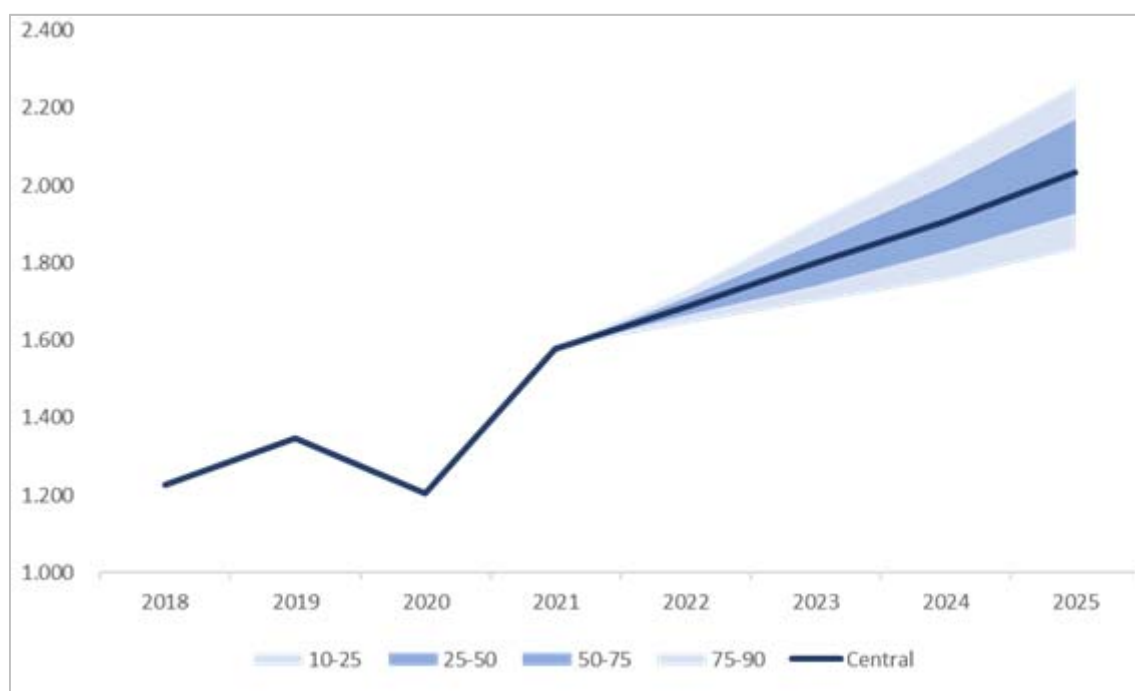
¹⁰ A metodologia utilizada nesta análise está descrita em maiores detalhes na Nota Técnica SEI nº 1/2017/GEMAF/COPEF/SUPEF/STN-MF, de 29 de dezembro de 2017.

Foram realizados quinhentos choques com base na metodologia apresentada, os quais geraram quinhentas trajetórias distintas para as variáveis macroeconômicas. Os cenários fiscais alternativos, oriundos desses choques, permitiram extrair nuvens de probabilidade, variáveis no tempo, para os principais indicadores fiscais. Essas nuvens de probabilidade, por sua vez, são apresentadas na forma de um gráfico de leque (*fan chart*), em que o cenário central é envolto por dois leques. O mais interno, de cor azul escuro, possui como limites os percentis 25 e 75. O leque mais externo possui como limites os percentis 10 e 90.

3.4.1 Receitas

Os cenários macroeconômicos alternativos foram aplicados para o cálculo das Receitas Administradas pela RFB, das Receitas Previdenciárias, das receitas de Contribuição do Salário Educação e, por fim, das receitas de Exploração de Recursos Naturais. As premissas utilizadas para o cenário central seguem as mesmas detalhadas no Anexo de Metas Fiscais.

Figura 9 - Espectro de cenários alternativos para Receitas Líquidas (R\$ bilhões)



Fonte e Elaboração: STN/SETO/ME.

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

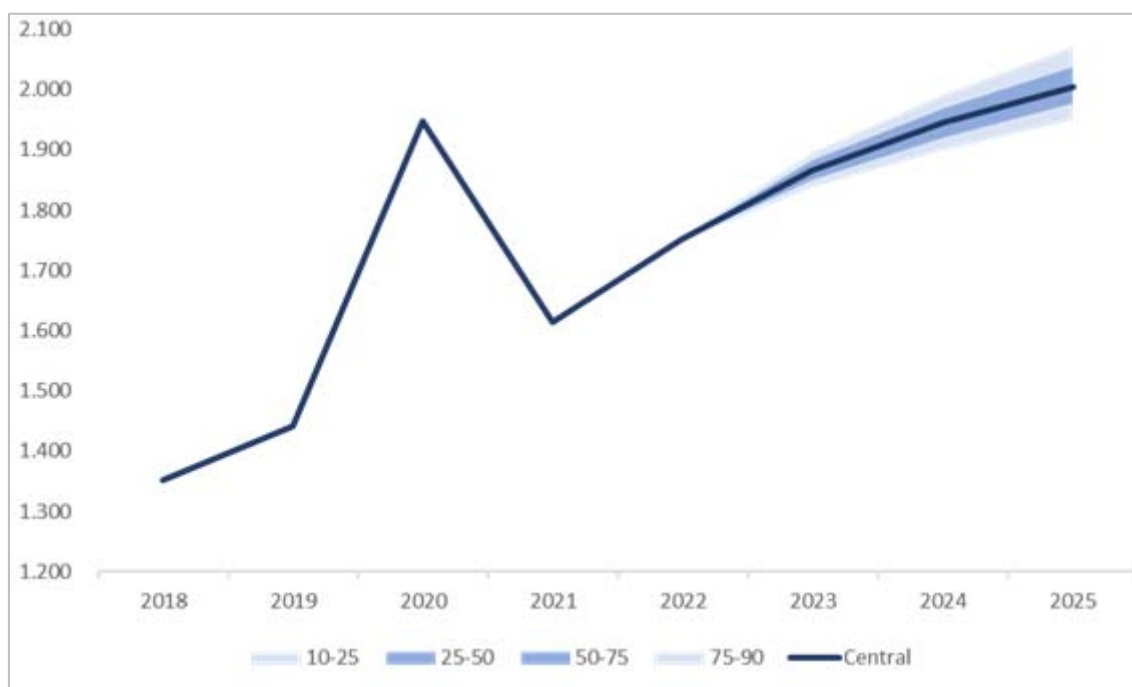
Para o ano de 2023, as estimativas constantes no Anexo de Metas Fiscais apontam uma receita líquida no montante de R\$ 1.801 bilhões. A amplitude do leque mais interno (percentil 75 e 25), indicado no gráfico em azul escuro, é de R\$ 55 bilhões para cima ou para baixo do cenário central. Já o leque externo (percentil 90 e 10) possui amplitude de R\$ 104 bilhões para cima ou para baixo. Para os

anos de 2024 e 2025, a projeção central é de R\$ 1.917 bilhões e R\$ 2.042 bilhões, respectivamente. A amplitude do leque interno, para os anos de 2024 e 2025, é de R\$ 85 bilhões para cima ou para baixo do cenário central e de R\$ 121 bilhões, respectivamente.

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 governo¹¹. Por sua vez, as despesas com controle de fluxo do Poder Executivo variam de acordo com a inflação. As premissas utilizadas para o cenário central seguem as mesmas detalhadas no Anexo de Metas Fiscais.

Figura 10 - Espectro de cenários alternativos para Despesas Totais (R\$ bilhões)



Fonte e Elaboração: STN/SETO/ME.

As simulações comprovam o fenômeno já amplamente conhecido de que as receitas são sensivelmente mais suscetíveis à volatilidade dos parâmetros macroeconômicos em comparação com as despesas. Este fato se traduz, graficamente, em um leque de menor amplitude, conforme pode ser observado na figura acima. Em linhas gerais, a explicação para este fenômeno é que as receitas possuem uma forte dependência à trajetória futura tanto da inflação quanto do PIB real, enquanto as despesas possuem uma dependência mais concentrada na inflação. Dessa forma, a despesa tende a apresentar uma volatilidade menor, por depender de um leque menor de parâmetros com evolução incerta.

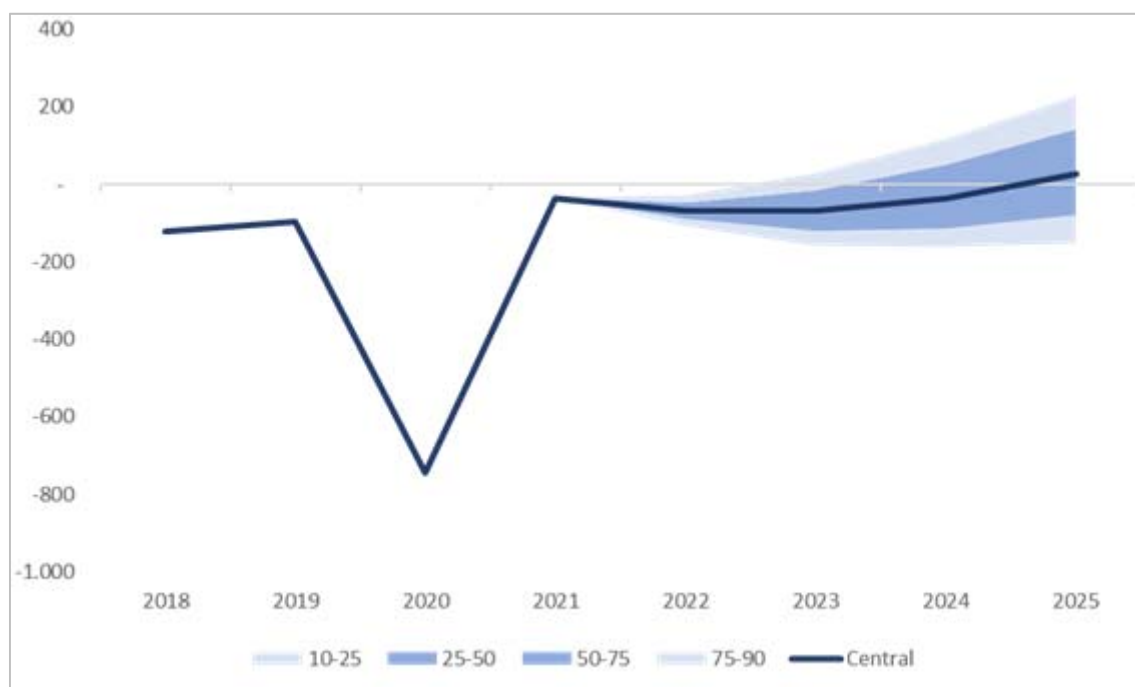
¹¹ Embora haja algum nível de indexação ao INPC de benefícios da seguridade social aos servidores públicos que migraram para a inatividade sem direito à paridade, esse montante é pouco significativo no contexto das despesas de pessoal e encargos sociais.

Pelas razões expostas, espera-se que em casos extremos, cuja probabilidade associada é pequena (percentis 10 e 90), haja uma variação nas despesas, para mais ou para menos, em torno de R\$ 28 bilhões em 2023, de R\$ 46 bilhões em 2024 e cerca de R\$ 60 bilhões em 2025. 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.

3.4.3 Resultado Primário

O resultado primário decorre da combinação das curvas de receita e despesa geradas em cada cenário econômico alternativo. 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 11 - Espectro de cenários alternativos para Resultado Primário (R\$ bilhões)



Fonte e Elaboração: STN/SETO/ME.

As trajetórias de resultado primário apresentadas mostram que, no ano de 2023, os cenários extremos superior e inferior (percentis 10 e 90) se encontram em torno de R\$ 94 bilhões acima ou abaixo da meta estabelecida para o Governo Central (R\$ -65,9 bilhões). Já para os anos de 2024 e 2025, os resultados relacionados aos mesmos cenários mostram uma melhora ou piora de cerca de R\$ 138 bilhões e 190 bilhões. Interessante notar que o nível da volatilidade mensurada para o resultado primário em 2023 (R\$ 94 bilhões) é menor que a soma das volatilidades da receita (R\$ 104 bilhões) e da despesa (R\$ 28 bilhões), pela razão já explicitada de que parâmetros macroeconômicos que geram receitas maiores podem gerar também despesas maiores ou vice-versa.

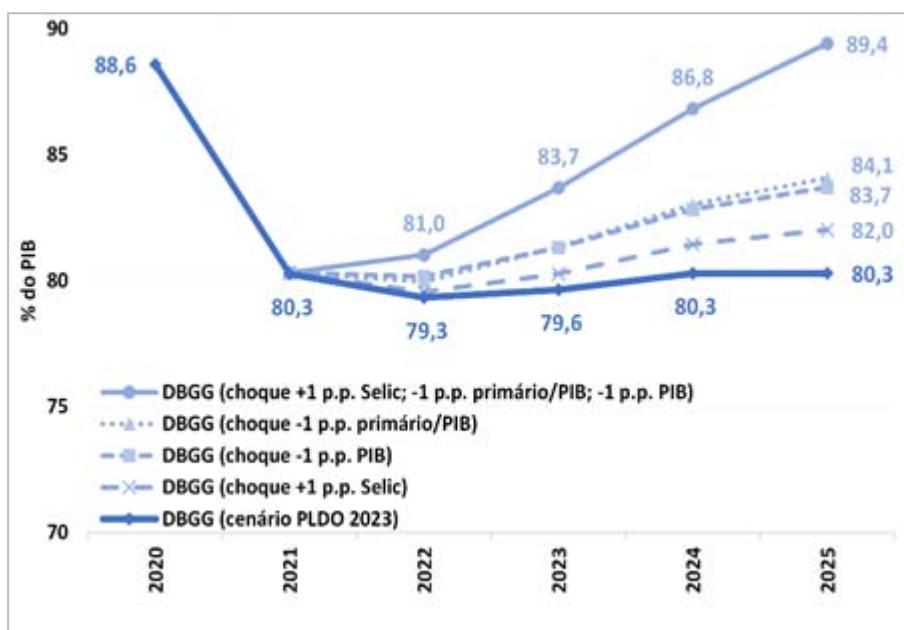
A trajetória central prevê o primeiro resultado primário positivo a partir de 2025 (R\$ 33,7 bilhões), no entanto, dado o nível das incertezas mensuradas, seria factível alcançar um resultado primário positivo antes do prazo previsto na trajetória central.

Em geral, espera-se que cenários macroeconômicos com maior crescimento da atividade econômica e da massa salarial estejam entre aqueles que possibilitem o atingimento de superávits ao final do período, uma vez que uma maior atividade econômica tende a afetar positivamente a receita, sem que haja necessariamente uma contrapartida de aumento em despesas. Tal efeito líquido não ocorre com a mesma intensidade quando se tem um aumento de inflação, pois, neste caso, tem-se um aumento de receitas e de despesas concomitantemente.

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 trajetória futura da dívida é sensível a alterações nos parâmetros macroeconômicos. O exercício na Figura 12 mostra o impacto na DBGG de estresses de 100 pontos base sobre o crescimento do PIB, o resultado fiscal primário e a taxa Selic subjacentes ao cenário PLDO 2023. Além disso, o exercício apresenta o impacto sobre a trajetória da DBGG de um choque negativo simultâneo nas três variáveis: ao fim do horizonte de projeções, a DBGG atingiria 89,4% do PIB em um cenário mais adverso.

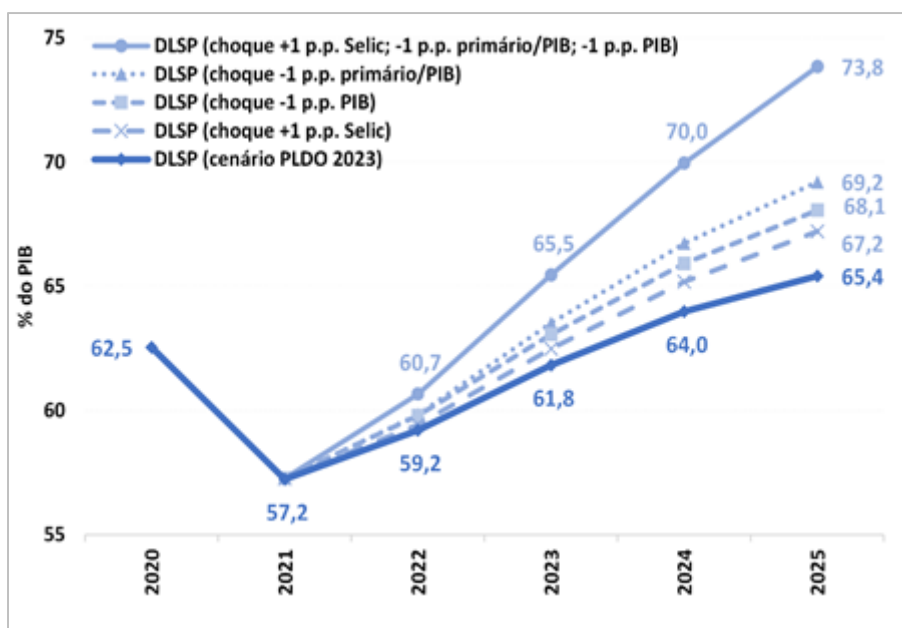
Figura 12 - Teste de estresse primário/PIB, PIB e Selic - DBGG (% PIB)



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

A Figura 13 traz o resultado deste exercício para a DLSP, que ao final de 2025 apresentaria um endividamento líquido superior ao cenário PLDO 2023, atingindo 73,8% do PIB em decorrência de eventual estresse combinado no resultado primário, no PIB e na taxa Selic.

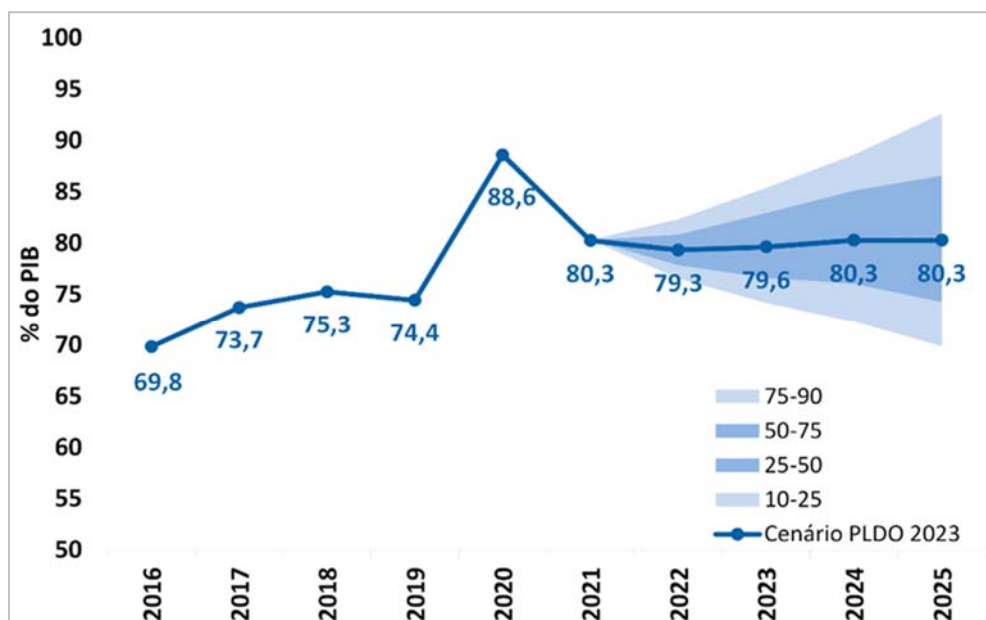
Figura 13 - Teste de estresse primário/PIB, PIB e Selic - DLSP (% PIB)



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

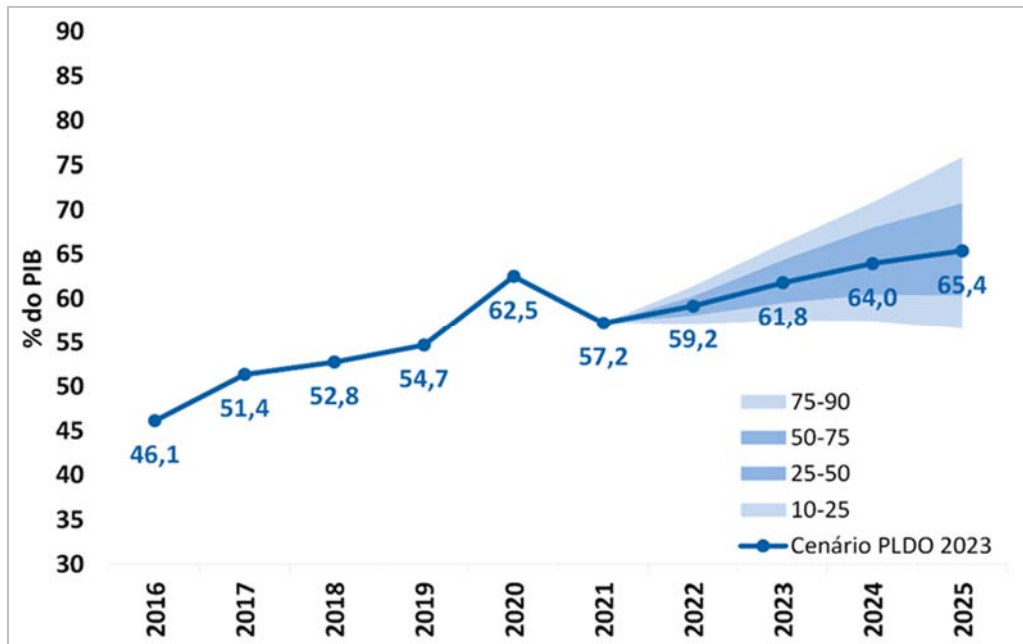
Na Figura 14 e na Figura 15 são mostrados os resultados estocásticos das simulações de DLSP e DBGG. As linhas sólidas representam o cenário PLDO 2023 (Tabela 3 do Anexo de Metas Fiscais) e são muito próximas àquelas das medianas das distribuições. Estas figuras são conhecidas como *fan charts* e mostram 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/SETO/ME. Elaboração: STN/SETO/ME.

Figura 15 - Cenários estocásticos para DLSP/PIB



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

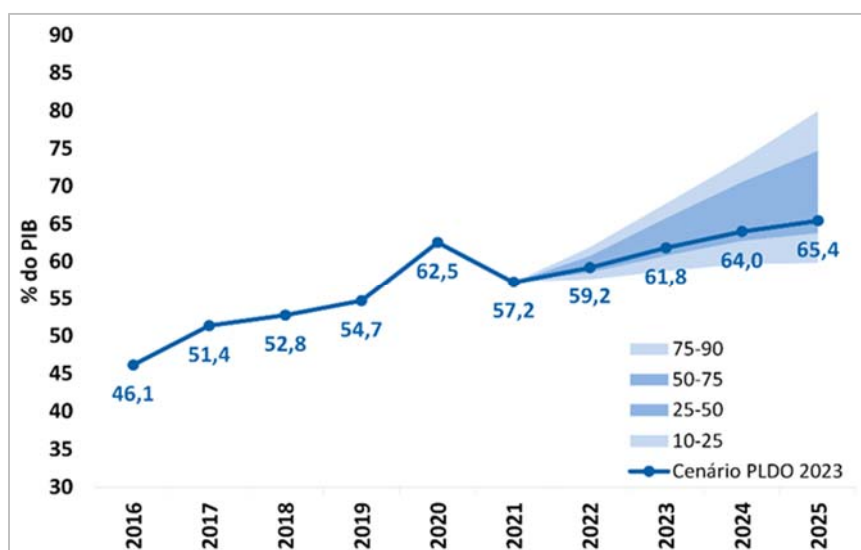
De forma complementar, são apresentados na Figura 16 e na Figura 17 *fan charts* da DBGG e DLSP assimétricos, em decorrência de uma taxa de Selic estressada em 200 pontos base a partir de maio de 2022. Trata-se de um exercício de avaliação de *downside risk*. Em um contexto de taxa Selic estressada, torna-se maior o risco de a DBGG e a DLSP superarem as projeções do cenário PLDO 2023 ao final de 2025 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/SETO/ME. Elaboração: STN/SETO/ME.

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



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

Em síntese, taxas de juros mais altas requerem um esforço fiscal substancialmente maior para se manter a dívida em patamares seguros. Torna-se ainda mais urgente a aprovação de reformas estruturantes, que contribuam para a redução do endividamento no médio prazo, condição fundamental para a consolidação fiscal e 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 os vencimentos da dívida mobiliária (conforme nova redação do inciso III do §3º do artigo 23 da LRF, alterada pela LC nº 178/2021). 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.

A partir de 2022, também entrou 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 decorrentes da verificação de limites e condições para a realização de operações de crédito da União. Nesse caso, a não verificação das condições definidas na redação anterior do § 2º supracitado impediriam que o Tesouro Nacional realizasse emissões de títulos, exceto aquelas destinadas ao refinanciamento do principal da dívida. Com a alteração do § 2º, 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 fazia anteriormente.

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	Art. 165, § 3º, da CF; e art. 52, <i>caput</i> e § 2º, da LRF
Regra de Ouro	Art. 167, III, da CF; art. 32, da LRF; e art. 6º, da RSF 48
Autorização, no texto da lei orçamentária, para contratação de operação de crédito	Art. 32, I, da LRF
Limite de Operações de Crédito	Art. 32, § 1º, III, da LRF; e art. 7º, I, da RSF 48
Limite de despesas de pessoal da União (Poder Executivo)	Arts. 19, 20, 22 e 23 da LRF
Ausência de operações nulas e/ou vedadas	Arts. 33, 35, 36 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, <i>caput</i> , e art. 55, §§ 2º e 3º, da LRF
Transparência da Gestão Fiscal	Art. 48, §§ 2º, 3º e 4º, da LRF

Fonte e Elaboração: STN/SETO/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, há a necessidade de um monitoramento constante, não sendo baixa a possibilidade da necessidade de se recorrer a operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, uma vez que as margens projetadas são apenas ligeiramente positivas, conforme Tabela 14. O cenário contempla a aplicação de recursos de fontes de superávits financeiros de exercícios anteriores e já disponíveis em 2022, notadamente do resultado do Banco Central e do retorno de operações de financiamento, especialmente do BNDES. Tais recursos são essenciais para a manutenção da margem de suficiência da regra de ouro positiva no período 2022-2025.

Tabela 14 - Projeção da margem de suficiência da Regra de Ouro

Cenário	Em R\$ milhões		
	2023	2024	2025
Cenário base	17.349,2	15.657,8	14.525,9

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/SETO/ME.

É importante destacar que o excesso de operações de crédito já ocorreu nos orçamentos de 2019 e 2020, exercícios em que ocorreu aprovação de crédito adicional nos termos do inciso III do art. 167 da Constituição Federal (em 2020, as flexibilizações dos limites legais após a decretação do estado de calamidade pública em saúde tornaram desnecessário a aprovação do crédito suplementar específico para cumprimento da Regra de Ouro, sendo aprovados apenas créditos suplementares regulares para rearranjo de fontes de recursos).

Em 2021, as dotações iniciais da Lei Orçamentária indicavam operações de crédito excedentes e despesas a serem pagas com recursos da dívida condicionadas a aprovação de crédito suplementar ou especial, pois tais operações de crédito estariam acima do montante previsto para as despesas de capital do exercício. No decorrer do exercício, no entanto, novas fontes de recursos se

tornaram disponíveis, com a melhora da arrecadação, o que possibilitou a eliminação daquele montante de despesas condicionadas e a retirada do projeto de lei de crédito suplementar então encaminhado ao Congresso Nacional.

Para 2022, as dotações iniciais do orçamento também indicavam um excesso de operações de crédito sobre as despesas de capital e outro possível descumprimento da regra de ouro neste exercício. No entanto, após a apuração do superávit financeiro do exercício anterior foi possível efetuar o remanejamento daquelas fontes condicionadas e projetar, no cenário atual, a eliminação daquele descumprimento.

Para os próximos exercícios, vislumbra-se os mesmos desafios dos anos recentes. Portanto, para que esse cenário não implique um descumprimento da Constituição Federal e, conseqüentemente, uma vedação à realização de novas operações de crédito, deve-se buscar a constante administração eficiente das fontes disponíveis para gestão da dívida pública, principalmente as fontes não decorrentes de operações de crédito, e, eventualmente, 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.

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.

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 evidenciar 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.”

Nesse contexto, cabe destacar que serão avaliados nesta subseção, os processos com probabilidade de perda classificada como possível (risco possível), conforme a classificação indicada anteriormente. Ademais, devido à sua relevância crescente, e, a fim de fortalecer a transparência na divulgação das informações acerca das Demandas Judiciais, foi incluída no final desta subseção avaliação acerca dos processos com risco classificado como provável, bem como especificação das ações, tanto de risco provável quanto possível, ajuizadas pelos entes subnacionais contra a União. As informações a respeito das demandas judiciais no âmbito da AGU têm por base a Nota Técnica nº 4/2022/CGPG-DGE/DGE/AGU, de 3/2/2022, que possui atualizações em relação às informações apresentadas no Balanço Geral da União (BGU), posição dezembro 2021.

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 previamente.

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.

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. Cumpre enfatizar que neste Anexo não são consideradas as ações judiciais para as quais já exista inscrição em precatório ou já tenha havido o pagamento judicial ou administrativo.

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. Observa-se, conforme exposto na Tabela 15 *Tabela 15*, que o risco fiscal relativo a demandas judiciais contra a Administração Direta da União¹² é estimado em R\$ 209,3 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
Setor Sucroalcooleiro - Responsabilidade civil do Estado.	RESP 1347136/DF (2012/0207039-3) 0025517-61.1999.4.01.3400. No STF, ARE 884325.	107,0
ACP - Devolução das diferenças pagas pelos mutuários de Cédulas de Crédito Rural- Plano Collor I	ERESP 1.319.232/DF	79,0
Fornecimento Medicamento pelo Poder Público.	RE 566471, RE 657718, RE 855178, RESP 1.657.156/RJ (Tema 106 do STJ)	14,0
Indenização em pecúnia por férias não gozadas por servidor ativo.	ARE 721001	3,9
Trem-bala Rio de Janeiro-São Paulo.	Decreto Injuntivo 47/2012	2,4
Liquidação de Sentença - Indenização por Restrição Ambiental.	5033010-49.2020.4.04.7000 (TRF4_1_PR)	1,0
Ação de Desapropriação.	REsp 1505733; REsp 1522030; REsp 1505700; REsp 1505696 - 0003108-05.2011.4.04.0000	1,0
Desapropriação por Interesse Social.	0015826-09.1997.4.01.0000 EREsp 1179444	1,0
Equiparação do valor das diárias devidas a membros do Ministério Público e do Poder Judiciário.	RE 968646	Não disponível
Isonomia entre Magistratura e Ministério Público para Licença prêmio.	RE 1059466	Não disponível
Juros moratórios aplicáveis nas condenações da Fazenda Pública.	RE 1317982	Não disponível
Total		209,3

Fonte: AGU. Elaboração: STN/SETO/ME.

4.1.1.3 Demandas Judiciais Contra a União de Natureza Tributária

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.

¹² Na Tabela 15 são apresentadas também as ações judiciais que se encontram na Secretaria Geral do Contenciosos (SGCT), quando não relacionadas a tema tributário.

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.

Estima-se que o impacto das ações judiciais de natureza tributária, no âmbito do STF, seja aproximadamente de R\$ 807,4 bilhões, conforme a Tabela 16.

Tabela 16 - Ações judiciais de natureza tributária no STF

Ações Judiciais	Processo de referência	Em R\$ bilhões
		Estimativa de impacto
PIS e COFINS. Validade de critérios de aplicação da não-cumulatividade.	RE 841.979	472,7
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	115,2
Inclusão do PIS e da Cofins nas suas próprias bases de cálculo.	RE 1.233.096	65,7
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	35,4
PIS E COFINS. Incidência sobre as receitas decorrentes da locação de bens móveis.	RE 659.412	20,2
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	19,6
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	16,5
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	16,0
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	12,2
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	12,0
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	9,1
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 Lei 9.528/1997 e do art. 3º da Lei 10.256/2001.	RE 816.830	5,2
Aplicabilidade do princípio da anterioridade geral (anual ou de exercício) em face das reduções de benefícios fiscais previstos no Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários.	RE 1.285.177	4,0
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), ressalvando-se a possibilidade da incidência de multa em caso de má-fé do contribuinte.	RE 796.939	3,7

Em R\$ bilhões

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto
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
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. 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
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
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
Equiparação de Caixa de Assistência de grupo profissional a entidades beneficentes de assistência social para fins de imunidade tributária.	RE 600.010	Não disponível
Imunidade tributária recíproca em favor de sociedade de economia mista prestadora de serviço público relativo à construção de moradias para famílias de baixa renda.	ARE 1.289.782	Não disponível
Exclusão dos valores relativos ao PIS e à COFINS da base de cálculo da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB).	RE 1.341.464	Não disponível
Total		807,4

Fonte: AGU. Elaboração: STN/SETO/ME.

Por sua vez, as ações judiciais de natureza tributária em trâmite no Superior Tribunal de Justiça (STJ), representam um risco fiscal estimado da ordem de R\$ 35,2 bilhões, consoante o exposto na Tabela 17.

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	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	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/SETO/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\$ 198,9 bilhões, como demonstrado na Tabela 18, 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.

Tabela 18 - Ações judiciais no âmbito da PGF

<i>Em R\$ bilhões</i>		
Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto
Aposentadoria especial do vigilante.	RESP 1830508 (TEMA 1031)	151,0
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
Ação de desapropriação da Fazenda Araguaia no Tocantins	RESP 1.179.444 e ERESP 1.179.444	1,5
Aposentadoria especial. "Pico de ruído"	RESP 1886795 (Tema RR 1083)	Não disponível
Cobrança de valores recebidos indevidamente a título de benefício previdenciário	RESP 1852691 (TEMA 1064)	Não disponível
Termo inicial de auxílio-acidente decorrente de cessação de auxílio-doença	RESP 1729555 (TEMA 862)	Não disponível
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
Total		198,9

Fonte: AGU. Elaboração: STN/SETO/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\$ 3,7 bilhões, sendo constituídas por demandas judiciais de natureza trabalhista, tributária, previdenciária e cível, conforme demonstrado na Tabela 19.

As reclamações trabalhistas totalizam R\$ 1,3 bilhão. 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\$ 2,3 bilhões.

As demandas previdenciárias totalizaram cerca de R\$ 20,9 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. As lides de ordem tributária somaram R\$ 109,6 milhões e derivam de não recolhimento de impostos pelas Empresas, notadamente os devidos aos estados e municípios.

Tabela 19 - Demandas Judiciais das Empresas Estatais Federais

Em R\$ milhões

Empresa	Tipo de Demanda				Total
	Trabalhista	Cível	Previdenciário	Tributário	
Engenharia, Construções e Ferrovias - VALEC	71,2	1.092,3	9,3	6,0	1.178,7
Empresa Brasileira de serviços hospitalares - EBSEH	321,8	168,7	-	-	490,5
Cia Desenvolvimento V. S. Francisco e Parnaíba - CODEVASF	10,2	449,3	-	2,7	462,2
Cia Brasileira De Trens Urbanos - CBTU	302,3	76,9	-	54,3	433,5
Indústrias Nucleares do Brasil S.A. - INB	140,6	116,1	-	5,4	262,1
Grupo Hospitalar Conceição - GHC	131,7	125,4	-	-	257,0
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa	145,1	13,7	0,1	0,2	159,0
Telecomunicações Brasileiras S.A - TELEBRAS	1,5	88,4	-	23,0	112,9
Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A - TRENSURB	79,4	27,5	-	-	106,9
Empresa Brasil de Comunicação - EBC	51,3	6,8	11,6	1,9	71,6
Nuclebras Equipamentos Pesados S/A - NUCLEP	10,6	55,1	-	-	65,7
Cia Nacional de Abastecimento - CONAB	41,7	-	-	16,0	57,7
Empresa de Planejamento e Logística - EPL	0,6	48,7	-	-	49,3
Indústria de Material Bélico do Brasil - IMBEL	17,2	3,3	-	-	20,5
Centro Nac. de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A - CEITEC	4,6	3,1	-	-	7,7
Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A - AMAZUL	6,8	-	-	-	6,8
Cia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM	3,4	1,2	-	-	4,6
Empresa Pesquisa Energética - EPE	0,2	0,0	-	-	0,2
Hospital de Clínicas de Porto Alegre - HCPA	-	-	-	-	-
Total	1.340,2	2.276,3	20,9	109,6	3.746,9

Fonte: SEST/ME. Elaboração: STN/SETO/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 2021, era parte em 9.259 ações, sendo 2.653 no polo ativo, 6.357 no polo passivo e 249 tendo o BCB como parte interessada.

As ações judiciais nas quais o BCB era parte em 31 de dezembro de 2021 referem-se a assuntos diversos, entre os quais planos econômicos, reclamações trabalhistas, liquidações de instituições financeiras e privatizações.

Em atenção ao disposto no art. 30 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2022), 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 2021 havia 813 ações nessa situação, totalizando R\$ 5,8 bilhões. A maior parte desse valor refere-se a regimes especiais de resolução para instituições financeiras, no montante de R\$ 5,0 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.

O Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) era parte em 565 ações judiciais em 31 de dezembro de 2021, sendo 3 no polo ativo, 560 no polo passivo e 2 tendo o Proagro 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. Em 31 de dezembro de 2021, havia 134 ações nessa situação, totalizando R\$ 54,0 milhões.

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	BCB	Proagro	Total
STJ	127,0	11,0	138,0
TST	8,0	-	8,0
Turmas Recursais	2,0	-	2,0
Juizado Especial	1,0	1,0	2,0
1º Grau	4.949,0	23,0	4.972,0
2º Grau	714,0	19,0	733,0
Total	5.801,0	54,0	5.855,0

Posição: 31/12/2021.

Fonte: BCB. Elaboração: STN/SETO/ME.

4.1.1.7 Demandas Judiciais classificadas como de Risco Provável

A Portaria nº 40/2015, conforme mencionado anteriormente, estabeleceu a classificação das ações judiciais quanto à probabilidade de perda, destacando-se a alteração promovida pela Portaria AGU nº 514, de 24 de outubro de 2019, que resultou em nova redação do § 1º do art. 3º:

“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)

O conjunto de normativos utilizado pela AGU na classificação das demandas judiciais quanto à probabilidade, e, exaustivamente mencionados ao longo desta seção, auxilia a estimativa do risco e a composição do impacto financeiro das respectivas ações judiciais acompanhadas pela instituição. Nas tabelas a seguir, estão listadas as ações judiciais classificadas como de risco provável, no âmbito da AGU, e, portanto, incluem as ações de responsabilidade dos seguintes órgãos: Procuradoria-Geral da União (PGU), Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e Procuradoria-Geral Federal (PGF).

A PGFN representa a União nas ações judiciais de natureza tributária relativas à tributação federal, e, dentre as instituições consideradas no escopo da AGU, foi a de maior representatividade acerca das ações com risco provável, com cerca de R\$ 614,2 bilhões.

As ações no âmbito da PGU com risco provável somam cerca de R\$ 240,5 bilhões, com destaque para as ações que têm como tema o FUNDEF. Em seguida aparecem as ações contra as Autarquias e Fundações, que representam cerca de R\$ 5,2 bilhões.

Tabela 21- Consolidação das estimativas de impacto das ações judiciais de Risco Provável dos órgãos da AGU

Em R\$ bilhões

Órgão Responsável	Estimativa de impacto
Advocacia-Geral da União	859,9
Procuradoria-Geral da União (PGU)	240,5
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)	614,2
Procuradoria-Geral Federal (PGF)	5,2

Fonte: AGU. Elaboração: STN/SETO/ME

Tabela 22- Demandas judiciais de Risco Provável no âmbito da PGU

Em R\$ bilhões

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto
FUNDEF - ACP 0050616-27.1999.4.03.6100.	Diversas Ações. Exemplos: 1000943-94.2017.4.01.3700 (municípios do Estado do Maranhão)1022241-74.2019.4.01.3700 (Estado do Maranhão) 0802946-41.2018.4.05.8200 (Estado da Paraíba)	90,0
Ação Possessória – Campo de Marte.	RE nº 668869	50,0
FUNDEF.	ACOs 648 (Bahia), 660 (Amazonas), 661 (Maranhão), 669 (Sergipe), 683 (Ceará), 700 (Rio Grande do Norte), 701 (Alagoas), 722 (Minas Gerais), 718 (Pará) e 658 (Pernambuco)	22,5
FUNDEF - Ações movidas diretamente pelos entes federados.	Execuções apuradas no DCP da PGU (08003527320174058108)	20,0
Audidores fiscais. Reajuste de 28,86% sobre a RAV. Incidência na forma integral.	RESP Nº 1318315/AL (Número de origem: 0004027-64.2011.4.05.0000) e demais ações relacionadas ao tema	7,1
Diferenças salariais.	Vários processos como por exemplo: ASPOMETRON – 306745320154013400/17710820154013400 :R\$ 15.250.787,97,03/2015 - AO 0020877-34.2007.4.01.3400	5,8

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto
Gratificações de desempenho – GDAT.	Diversos, como exemplo o 0005097-39.2016.4.01.3400 - MS COLETIVO 0028427-61.1999.4.01.3400 / MS COLETIVO 0006246-61.2002.4.01.3400	4,3
Correção de expurgos inflacionários.	0002243-78.1993.4.01.3400	3,8
Equiparação dos aposentados e pensionistas do extinto DNER com os servidores do DNIT.	RESP nº 1244632/CE (Número de origem: 0016386-69.2006.4.05.8100) e demais ações relacionadas ao tema	3,1
Ação Ordinária - 28,86% s/RAV.	"AO 97.3486-0, AO 97.6372-0 e AO 98.0008-9"	3,0
Incorporação de GAT ao VB.	0000423-33.2007.4.01.3400	3,0
Servidor Público - Pagamento de GIFA.	AR 5549/DF (2015/0015867-0) - 0015867-54.2015.3.00.0000	2,6
Desapropriação.	Algumas ações :0020878-23.2001.4.03.6100 (SC ADM consorcio Almeida Prado) 0216425-57.1900.4.02.5101(Americo da Costa - espolio) 50170449120194036100 (Arnaldo e Angelo Poci - espolio)	2,4
Indenização por dano material. Aeroporto internacional de Rio Branco/AC.	0002042-15.1999.4.01.3000	2,0
Reajuste de 28,86% incidentes sobre a RAV.	0400291-47.1994.4.03.6103 e demais ações relacionadas ao tema	2,0
Pensão Previdenciária - dependência econômica.	ADI 4878 e ADI 5083	1,9
Anistia política. Possibilidade de acumulação de reparação econômica com indenização por danos morais.	EResp nº 1467148 / SP (2014/0151681-2) 0004263-64.2007.4.03.6126 e demais ações relacionadas a todos os anistiados e herdeiros dos anistiados pela Lei n. 10.559/02	1,8
Ação Ordinária – Sucroalcooleiro.	0021305-84.2005.4.01.3400	1,6
Reajuste 3,17%.	0003632-22.1997.4.05.8000	1,5
Ação Ordinária - Fundos de Pensão.	0008839-79.1999.4.02.5101 (0000690-59.2020.4.02.5101/RJ)	1,2
Ação Coletiva - SUS - Recomposição de Diárias.	Ação Coletiva NR 0006409-12.2000.4.01.3400	1,1
Restituição de Valores / Indenização por dano material.	00227832719944025101/ 0003843-28.2005.4.02.5101/1030855-27.2021.4.01.3400	1,1
Adiantamento PCCS (47,12%) e URPs de abril a maio de 1988.	RT 3126/1995 (0312600-79.1995.5.02.0064)	1,1
Audidores fiscais. Reajuste de 28,86% sobre a GEFA. Incidência de forma integral.	RESP Nº 1478439/RS (Número de origem: 200571000235728) e demais ações relacionadas ao tema	1,0
Ação Ordinária – Sucroalcooleiro.	0022411-76.2008.4.01.3400	1,0
Ação Ordinária - Indenização – Fibrasa.	0086241-05.1995.8.17.0001 (001.1995.086241-0/00)	1,0
Ação Ordinária – SUCRO.	0000627-09.1990.4.05.8300	1,0
Ação Trabalhista - Diferenças Salariais.	MS 0737165-73.2001.5.55.5555- 1055745-37.2020.4.01.3700 (TRF1_1) -	1,0
Ação Execução – FUNDEF.	0006119-05.2015.4.05.8300	1,0
Reenquadramento de servidores.	0010391-24.00.010510-0	0,8
Fundo Constitucional do Distrito Federal e Imposto de Renda Retido na Fonte das forças de segurança pública do DF.	ACO 3455	0,7
Licença maternidade e salário maternidade.	ADI 6327	Não disponível
Responsabilidade da União pelo pagamento dos honorários das perícias requeridas pelo MPF	Estima-se que a matéria seja debatida em centenas de processos, mas não há um número definido.	Não disponível
Total		240,5

Fonte: AGU. Elaboração: STN/SETO/ME.

Tabela 23 - Demandas judiciais de Risco Provável de natureza tributária¹³

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto
Cofins/PIS. Base de cálculo, inclusão do ICMS	RE 574.706	533,1
Cebas - Lei 12.101/2009.	ADI 4480 e ADI 4891	29,4
Crédito-Prêmio de IPI.	000280-45.1987.4.01.3400	13,2
Tema 304 - Cofins/PIS. Não-cumulatividade. Vedação à apropriação de créditos na aquisição de resíduos, desperdícios ou aparas.	RE 607.109	9,4
Índice de Correção de Balanço de Instituições Financeiras em Liquidação Extrajudicial em Débitos com o PROER.	0004181-63.2006.4.01.3300	6,4
Crédito-Prêmio de IPI.	1998.34.00.023369-3 / 1998.34.00.091966-4	4,0
Crédito-Prêmio de IPI.	2000.01.00.103398-8,1998.34.00.016686-2 e 0012458-40.1998.4.01.3400	3,0
Alargamento da base de cálculo do PIS/COFINS – Art. 3º, § 1º da Lei n. 9.718/98.	2005.51.01.011297-9 (0011297-59.2005.4.02.5101)	2,4
Isenção. Sistema "S".	1010743-06.2018.4.01.3800	2,4
Crédito-Prêmio de IPI.	5035708-24.2017.4.04.7100 (88.00.10374-0) e REsp n. 1.694.046/RS	2,0
Imunidade quanto ao IRPJ e ao ITR, para sociedade de economia mista.	5075103-52.2019.4.04.7100	1,3
Cumprimento de sentença. Repetição de indébito.	1038704-21.2019.4.01.3400	1,3
Crédito-Prêmio de IPI.	Cumprimento de sentença n. 0703143-93.1993.4.03.6106	1,3
Crédito-Prêmio de IPI.	0015993-50.1993.4.01.3400	1,2
Crédito-Prêmio de IPI.	0008307-07.1993.4.01.3400	1,1
Crédito-Prêmio de IPI.	5020376-80.2018.4.04.7100	1,0
ICMS na base de cálculo do PIS e da COFINS.	5014051-95.2014.4.04.7208	1,0
Contribuição previdenciária patronal, RAT e para terceiros (INCRA, SEBRAE-APEX-ABDI, SESC e SENAC).	5017076-13.2018.4.04.7100	1,0
Produto da arrecadação do IRRF - Bens e serviços.	ACO 2866; ACO 2847; ACO 2897; ACO 3296; ACO 2864; ACO 2970; ACO 2929; ACO 2881; ACO 2854; ACO 2930	Não disponível
Tema 962 - 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
Total		614,2

Obs.: Para fins de alinhamento com o Balanço Geral da União – BGU 2021, Nota explicativa "66 - Riscos Fiscais com Demandas Judiciais e Precatórios", excepcionalmente foi incluído neste Anexo de Riscos Fiscais, como risco provável, o tema "Cofins/PIS. Base de cálculo, inclusão do ICMS" no valor de R\$ 533,1 bilhões, que corresponde a ação com decisão desfavorável à União com trânsito em julgado em 2021.

Fonte: AGU. Elaboração: STN/SETO/ME.

Tabela 24 - Ações judiciais de Risco Provável no âmbito da PGF

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto
Legitimidade da Cobrança da Taxa de Fiscalização da ANATEL.	RE 1319383	4,2
Agência Nacional de Transportes Terrestres - Pretensão indenizatória formulada pela empresa EUCATUR.	AR 6151	1,0

¹³ Ações judiciais de risco provável de natureza tributária no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Secretaria Geral de Contencioso.

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto
Índice de atualização de precatórios e pagamentos judiciais. Correção monetária nas condenações.	ADIs 4425 e 4357	Não disponível
Legitimidade dos sucessores para revisão do benefício previdenciário do instituidor.	RESP 1856969 (TEMA 1057)	Não disponível
Total		5,2

Fonte: AGU. Elaboração: STN/SETO/ME.

O montante do valor das demandas judiciais sob responsabilidade da SEST, que eram classificadas como de risco provável, em 31/12/2021, somava R\$ 3,0 bilhões. As reclamações trabalhistas e as ações de natureza cível, destacaram-se como as demandas de maior importância em termos de valor de ações provisionado, totalizando, em conjunto, R\$ 2,8 bilhões.

Tabela 25 - Demandas Judiciais de Risco Provável das Empresas Estatais Federais

Em R\$ milhões

Empresa	Tipo de Demanda				Total
	Trabalhista	Cível	Previdenciário	Tributário	
Engenharia, Construções e Ferrovias - VALEC	72,0	645,4	0,6	1,3	719,4
Cia Brasileira De Trens Urbanos - CBTU	140,5	513,1	-	64,0	717,5
Grupo Hospitalar Conceição - GHC	416,7	7,3	-	-	424,0
Cia Nacional de Abastecimento - CONAB	251,9	31,3	-	28,9	312,2
Empresa Brasileira de serviços hospitalares - EBSEH	225,3	33,6	-	-	258,8
Indústrias Nucleares do Brasil S.A. - INB	70,7	17,3	-	19,3	107,4
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa	81,2	2,2	22,8	0,1	106,3
Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A - TRENSURB	55,1	8,9	-	-	64,0
Telecomunicações Brasileiras S.A - TELEBRAS	13,9	48,4	-	0,1	62,5
Hospital de Clínicas de Porto Alegre - HCPA	41,6	1,9	-	-	43,5
Empresa Brasil de Comunicação - EBC	26,2	14,4	-	-	40,6
Nuclebras Equipamentos Pesados S/A - NUCLEP	18,3	17,7	-	-	36,0
Cia Desenvolvimento V. S. Francisco e Parnaíba - CODEVASF	3,4	23,4	-	-	26,7
Indústria de Material Bélico do Brasil - IMBEL	20,4	1,7	-	-	22,0
Cia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM	2,4	4,7	-	-	7,1
Empresa Pesquisa Energética - EPE	2,8	0,0	-	2,2	5,0
Centro Nac. de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A - CEITEC	3,7	0,1	-	-	3,8
Empresa de Planejamento e Logística - EPL	1,6	1,2	-	-	2,9
Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A - AMAZUL	1,3	0,1	-	-	1,4
Total	1.449,0	1.372,7	23,4	116,0	2.961,0

Fonte: SEST/ME. Elaboração: STN/SETO/ME.

De acordo com as informações prestadas pela Procuradoria-Geral do Banco Central, as provisões são contabilizadas em 100% do valor em risco (incluindo uma estimativa de honorários de sucumbência) para todas as ações em que o risco de perda seja classificado como provável, ou seja, em que o risco de perda seja avaliado como maior do que 50%, segundo a metodologia própria de classificação de risco desta Procuradoria. Em 31 de dezembro de 2021, foram contabilizadas provisões para 811 ações nas quais o BCB era parte, em um montante da ordem de R\$ 8,8 bilhões. Em relação às ações contra o Proagro, foram contabilizadas provisões para 209 ações, totalizando R\$ 336,0 milhões. Conforme descrito na Tabela 26, o total de ações judiciais de risco provável sob responsabilidade do Banco Central é de R\$ 9,1 bilhões.

Tabela 26 - Ações judiciais de Risco Provável do BCB por instância

Em R\$ milhões

Instância	BCB	Proagro	Total
STF	955,0	-	955,0
STJ	816,0	77,0	893,0
TST	4,0	-	4,0
Turmas Recursais	1,0	-	1,0
Juizado Especial	-	1,0	1,0
1º Grau	4.787,0	105,0	4.892,0
2º Grau	2.196,0	153,0	2.349,0
Total	8.759,0	336,0	9.095,0

Posição: 31/12/2021.

Fonte: BCB. Elaboração: STN/SETO/ME.

4.1.1.8 Demandas Judiciais dos entes subnacionais contra a União¹⁴

As ações judiciais de entes subnacionais contra a União, de risco possível e de risco provável, foram estimadas na ordem de R\$ 184,2 bilhões. Desse montante, as ações relacionadas ao FUNDEF, que envolvem diversos processos e entes subnacionais, representam R\$ 133,5 bilhões, cerca de 72% do total. A ação referente à ação de posse do Campo de Marte, localizado em São Paulo, corresponde a R\$ 50,0 bilhões, que em conjunto com as ações relacionadas ao FUNDEF soma 99,6% do total. Ressalta-se que tais ações estão incluídas nas tabelas anteriores, sendo apresentadas nesta seção para fins de detalhamento dos riscos de ações que envolvem os entes subnacionais.

Segundo informações da AGU, existe alta probabilidade da emissão de precatórios no montante de R\$ 1,8 bilhão, no exercício de 2023, relacionada às seguintes ações cíveis originárias (ACOs) do FUNDEF: 648 (Bahia), 660 (Amazonas), 661 (Maranhão), 669 (Sergipe), 683 (Ceará), 700 (Rio Grande do Norte), 701 (Alagoas), 722 (Minas Gerais), 718 (Pará) e 658 (Pernambuco). Ainda de acordo com a AGU, estavam identificados 69 precatórios inscritos nos Tribunais Regionais Federais 1 e 5 (TRF 1 e TRF5) para pagamento no valor total de R\$ 0,8 bilhão, também referente ao FUNDEF.

Tabela 27 - Ações judiciais de entes subnacionais contra a União - Risco Possível

Em R\$ bilhões

Ações Judiciais	Estimativa de impacto
Tema 254 - Equiparação de Caixa de Assistência de grupo profissional a entidades beneficentes de assistência social para fins de imunidade tributária. Processo de referência: RE 600.010.	Não disponível
Tema 1122 - Imunidade tributária recíproca em favor de sociedade de economia mista prestadora de serviço público relativo à construção de moradias para famílias de baixa renda. Processo de referência: ARE 1.289.782.	Não disponível

Fonte: AGU. Elaboração: STN/SETO/ME

¹⁴ As ações judiciais apresentadas nessa subseção apresentam, apenas, um recorte distinto ao tratamento do tema Entes Subnacionais, sendo que tais demandas já foram retratadas ao longo da seção de Demandas Judiciais.

Tabela 28 - Ações judiciais de entes subnacionais contra a União - Risco Provável

Em R\$ bilhões

Ações Judiciais	Estimativa de impacto
FUNDEF - ACP 0050616-27.1999.4.03.6100. Processos de referência: Diversas Ações. Exemplos: 1000943-94.2017.4.01.3700 (municípios do Estado do Maranhão)022241-74.2019.4.01.3700 (Estado do Maranhão) 0802946-41.2018.4.05.8200 (Estado da Paraíba)	90,0
Ação Possessória. Processo de referência: RE nº 668869	50,0
FUNDEF. Processos de referência: ACOs 648 (Bahia), 660 (Amazonas), 661 (Maranhão), 669 (Sergipe), 683 (Ceará), 700 (Rio Grande do Norte), 701 (Alagoas), 722 (Minas Gerais), 718 (Pará) e 658 (Pernambuco).	22,5
FUNDEF - Ações movidas diretamente pelos entes federados. Processos de referência: Execuções apuradas no DCP :08003527320174058108 /100189118.2017401.3900-/5513-45.2005.401.3900/02478-6.2017.401.3907/08087754620174058100/100017802.2017.4013902/08002097120184058101/08002097120184058101/00373 - Informações PRU5 :EXECUÇÕES decorrentes da coletiva da AMA 0011204-19.2003.4.05.8000, da coletiva da AMUPE 0000001-28.2006.4.05.8300, algumas de coletiva da APRECE e individuais.	20,0
Ação Execução – FUNDEF. Processo de referência: 0006119-05.2015.4.05.8300	1,0
Fundo Constitucional do Distrito Federal e Imposto de Renda Retido na Fonte das forças de segurança pública do DF. Processo de referência: ACO 3455.	0,7
Produto da arrecadação do IRRF - Bens e serviços. Processo de referência: ACO 2866; ACO 2847; ACO 2897; ACO 3296; ACO 2864; ACO 2970; ACO 2929; ACO 2881; ACO 2854; ACO 2930.	Não disponível
Total	184,3

Fonte: AGU. Elaboração: STN/SETO/ME

4.1.1.9 Avaliação de Risco das Demandas Judiciais

Conforme explicado anteriormente, apesar de provisionadas no BGU, as demandas judiciais de risco provável passaram a ser apresentadas com maior detalhamento neste Anexo V, devido à elevada possibilidade de que parte desse risco se transforme em precatórios no curto prazo, impactando as despesas previstas no orçamento da União. Desse modo, observa-se que o risco total de demandas judiciais, somando o risco provável e o possível, alcançou R\$ 2.132,3 bilhões, um aumento de R\$ 109,0 bilhões em relação ao observado em 2020, o que representa um acréscimo de 5,4%.

As ações classificadas como de risco possível alcançaram o valor de R\$ 1.260,4 bilhões em 2021, uma diminuição de R\$ 55,7 bilhões em relação ao observado em 2020, representando uma redução de 4,2%. Já as ações de risco provável totalizaram o montante de R\$ 871,9 bilhões, um aumento de R\$ 164,7 bilhões, ou 23,3% em relação a 2020.

Conforme mostra a Tabela 29, tanto para as ações classificadas como de risco possível quanto para as de risco provável, as demandas de natureza tributária apresentam a maior participação, sendo de aproximadamente 66,9% do total das ações de risco possível e de 70,4% do total de risco provável. Para as ações de risco provável, também se destacam as ações contra a administração direta, em razão, sobretudo, das ações referentes ao FUNDEF, que estão estimadas em R\$ 132,5 bilhões.

Tabela 29 - Demandas Judiciais de Risco Possível e Risco Provável

Em R\$ bilhões

Demandas Judiciais	Ano Base							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Risco Possível	478,7	565,1	884,0	1.195,1	1.528,0	1.540,1	1.316,1	1.260,4
Tributário	345,1	327,0	828,3	1.139,5	1.512,8	1.342,1	862,9	842,6
Demais	133,7	238,1	55,6	55,6	15,2	198,0	453,2	417,8
Administração Direta	2,1	1,0	4,0	3,1	3,7	171,6	230,6	209,3
Autarquias e Fundações	60,8	194,7	8,3	8,3	3,5	16,0	211,6	198,9
Estatais Dependentes	2,1	2,0	2,0	2,1	2,0	4,0	4,9	3,7
Banco Central	68,7	40,4	41,3	42,1	6,0	6,4	6,1	5,9
Risco Provável	81,2	181,7	269,7	162,6	117,6	659,7	707,2	871,9
Tributário	17,7	65,8	152,5	56,3	60,3	500,0	384,7	614,2
Demais	63,5	116,0	117,2	106,3	57,3	159,8	322,5	257,7
Administração Direta	56,5	84,5	98,9	87,9	42,7	136,9	306,3	240,5
Autarquias e Fundações	-	22,0	8,5	7,0	2,5	8,2	1,0	5,2
Estatais Dependentes	2,6	3,5	2,9	2,7	3,1	5,4	5,4	3,0
Banco Central	4,4	6,0	6,9	8,7	9,0	9,3	9,8	9,1
Total	559,9	746,8	1.153,7	1.357,7	1.645,6	2.199,8	2.023,3	2.132,3

Obs.: Para fins de alinhamento com o Balanço Geral da União – BGU 2021, Nota explicativa “66 - Riscos Fiscais com Demandas Judiciais e Precatórios”, excepcionalmente foi incluído neste Anexo de Riscos Fiscais, como risco provável, o tema “Cofins/PIS. Base de cálculo, inclusão do ICMS” no valor de R\$ 533,1 bilhões, que corresponde a ação com decisão desfavorável à União com trânsito em julgado em 2021.

Fonte: AGU, SEST e BCB. Elaboração: STN/SETO/ME.

A Tabela 30 mostra que as despesas decorrentes de demandas judiciais contra a União apresentam comportamento crescente desde 2014, em valores nominais. No ano de 2021, tais despesas alcançaram o montante de R\$ 54,9 bilhões, correspondendo a 3,4% da despesa primária total do ano.

Tabela 30 - Despesas Judiciais em relação à Despesa Primária

Em R\$ bilhões

Despesa	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ações Judiciais (Valores pagos) ¹	18,8	26,1	30,3	31,7	36,5	41,3	50,3	54,9
Despesa Primária Total	1.046,5	1.164,5	1.249,4	1.279,0	1.351,8	1.441,8	1.947,2	1.613,9
Percentual da Despesa Primária Total	1,8%	2,2%	2,4%	2,5%	2,7%	2,9%	2,6%	3,4%

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/SETO/ME.

Além do caráter probabilístico da natureza dessas 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. Essas características impõem uma avaliação e interpretação cautelosa dos valores apontados como passivos contingentes de ações judiciais. De qualquer forma, o elevado montante relacionado às ações judiciais 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; e, (ii) no Anexo de Riscos Fiscais a partir 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 seuscessionários, ou o FGTS). De fato, desde 1998 foram celebrados 509 contratos de novação (dos VAFs 1 e 2) ou de assunção (dos VAFs 3 e 4), totalizando R\$ 205,0 bilhões, em valores posicionados em dezembro/2021. Os contratos estabelecem o pagamento mediante títulos de longo prazo denominados CVS, com vencimento em 1º de janeiro de 2027, com pagamento de parcelas mensais de juros desde 1º de janeiro de 2005, e de 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 31 demonstra a evolução da regularização dos passivos contingentes nos últimos três exercícios, segregados conforme os agrupamentos indicados no início desta seção.

Tabela 31 - Obrigações oriundas de passivos contingentes regularizadas entre 2019 e 2021

Em R\$ milhões

Classificação	2019		2020		2021		Títulos utilizados no pagamento
	Executado	Previsto ¹	Executado	Previsto	Executado	Previsto ¹	
Extinção de entidades	13,9	5.038,0	-	5.670,9	-	5.670,0	LTN 2020
Dívida direta	-	-	-	-	-	-	
FCVS VAFs 1 e 2	1.582,0	13.750,0	3.355,3	15.857,1	8.292,4	25.000,0	CVS (A, B e C) 2027
FCVS VAFs 3 e 4	-	-	410,2	-	257,8	-	CVSB 2027
Total	1.595,9	18.788,0	3.765,5	21.528,0	8.550,2	30.670,0	

¹ Previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Fonte e Elaboração: STN/SETO/ME.

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 31. No entanto, com a publicação das Leis nº 13.932, de 11 de dezembro de 2019, e, posteriormente, da nº 14.257, de 1º de dezembro de 2021 (que promoveram novas alterações na Lei nº 10.150/2000), há a perspectiva de aumento no fluxo dos processos de novação, a partir de 2022, como apresentado na Tabela 33.

A Tabela 32 traz a posição do estoque conforme registrado no BGU nos três exercícios anteriores, bem como o estimado na LOA do exercício corrente.

Tabela 32 - Valores provisionados no BGU e estimado na LOA, segundo Passivo

Em R\$ milhões

Passivo	Valor do estoque no BGU			Valor LOA
	2019	2020	2021	2022
Extinção de entidades	236,6	259,4	288,0	6.220,7
Dívida direta ¹	5.227,4	5.372,8	5.911,0	
FCVS VAFs 1 e 2 ²	108.600,0	100.566,2	98.643,8	25.000,0
FCVS VAFs 3 e 4 ³	7.950,0	7.415,1	7.415,1	
Total	122.014,0	113.613,5	112.257,9	31.220,7

¹ 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".

² Estimativa a partir de informações apresentadas pela CAIXA, administradora do FCVS.

³ Estimativas a partir de informações apresentadas pela CAIXA, administradora do FCVS.

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

A Tabela 33 apresenta a estimativa de pagamentos dos passivos em reconhecimento para o exercício de 2022 e para os três subsequentes, bem como demonstra o impacto fiscal para cada um deles.

Tabela 33 - Obrigações oriundas de passivos contingentes a regularizar

Em R\$ milhões

Passivo	Credores	Fluxo Estimado				Impacto Financeiro (F) Primário (P)
		2022 ¹	2023	2024	2025	
Extinção de entidades	Diversos	288,0	-	-	-	F
Dívida direta	CAIXA ²	5.911,0	-	-	-	F
FCVS VAFs 1 e 2	Agentes do SFH ou seus cessionários	23.250,0	23.250,0	23.250,0	23.250,0	F
FCVS VAFs 3 e 4	FGTS, com eventual repasse aos agentes do SFH ou seus cessionários	1.750,0	1.750,0	1.750,0	1.750,0	F
Total		31.199,0	25.000,0	25.000,0	25.000,0	

¹ Dentro dos limites estabelecidos no LOA 2022 - ações 00Q3 e 00QE² Posição em 31/12/2021.

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

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 34 sintetiza a evolução do saldo devedor das operações de crédito garantidas pela União conforme Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas do terceiro quadrimestre de 2021, classificadas por tipo de mutuário e tipo de dívida.

Tabela 34 - Saldo devedor das Dívidas Garantidas em Operações de Crédito

Em R\$ bilhões

Garantias em Operações de Crédito	Saldo Devedor Valor Realizado (\$) ¹					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Garantias Internas	111,1	111,5	114,3	109,3	114,1	112,9
Estados	81,3	84,7	91,4	90,9	97,3	96,7
Municípios	4,0	3,9	3,9	4,9	6,9	8,2
Bancos Federais	7,1	6,5	6,1	5,4	4,7	4,1
Estatais Federais	17,7	16,0	12,7	8,2	5,1	3,9
Entidades Controladas	1,1	0,4	0,2	0,0	0,0	0,0
Garantias Externas	103,8	121,9	143,9	146,6	181,9	190,5
Estados	75,5	91,2	107,7	109,6	135,2	137,4
Municípios	10,7	11,1	13,4	14,6	20,0	22,4

Em R\$ bilhões

Garantias em Operações de Crédito	Saldo Devedor					
	Valor Realizado (R\$) ¹					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Bancos Federais	12,2	12,6	13,1	12,3	14,4	18,7
Estatais Federais	1,6	1,4	2,2	2,4	2,9	2,9
Entidades Controladas	3,7	5,6	7,5	7,7	9,5	9,2
Total	214,9	233,4	258,2	255,9	296,0	303,4

¹ Utilizada PTAX de venda do fechamento de 31/12/2021 para apuração de valores em reais.

Fonte e elaboração: STN/SETO/ME.

Ao final do 3º quadrimestre de 2021, o saldo da dívida garantida em operações de crédito alcançou R\$ 303,4 bilhões, com a dívida garantida em operações de crédito externas respondendo por R\$ 190,5 bilhões, equivalente a 62,8% do total, enquanto a dívida garantida em operações de crédito internas representa R\$ 112,9 bilhões, 37,2% do total. O saldo devedor das operações de crédito garantidas pela União apresenta um crescimento de aproximadamente 41,2% no período entre dezembro de 2016 e dezembro de 2021, saindo de R\$ 214,9 bilhões para os atuais R\$ 303,4 bilhões.

A Tabela 35 demonstra as estimativas de saldo devedor das garantias em operações de crédito e, também, de honras de garantias para o atual e os próximos três exercícios. A previsão de honras apresenta os valores projetados de pagamentos de garantias da União em obrigações de entes abrangidos 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 35 - Estimativas: Saldo Devedor e Honras de Garantias de Operações de Crédito

Estimativas	Em R\$ bilhões			
	2022	2023	2024	2025
Saldo Dev. das Garantias de Op. Cred. (estoque)	308,6	286,9	262,3	239,2
Honras de Garantias a Op. Cred. (fluxo)	10,0	9,6	9,6	9,4

Fonte e elaboração: STN/SETO/ME.

A Tabela 36 apresenta o histórico de honras ocorridas entre 1999 e 2021.

Tabela 36 - Garantias honradas pela União

Anos	Em R\$ milhões	
	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
2021	9.490,3	8.964,8

Fonte e Elaboração: STN/SETO/ME

No que concerne à natureza do impacto, o pagamento de garantias pela União em operações de crédito 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.

As medidas de mitigação para a prevenção de ocorrência do risco contemplam a análise de oportunidade e conveniência para a concessão da garantia da União nas operações de crédito, o que implica avaliar a capacidade pagamento do mutuário e as contragarantias por ele oferecidas para mitigar os riscos para o Tesouro Nacional.

A materialização desse risco ocorre no pagamento das honras de garantias realizado pelo Tesouro Nacional advindo do inadimplemento das operações de crédito garantidas. Dessa forma, o Tesouro Nacional mitiga esse risco ao incorporar a previsão orçamentária para honras de garantias na necessidade de financiamento bruta do governo federal.

Cabe informar que 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. As contragarantias vinculadas, previstas nos contratos de contragarantia, podem ser, entre outras: Cotas do Fundo de Participação dos Estados – FPE; Fundo de Participação dos Municípios – FPM; além do fluxo de outras receitas próprias do ente da federação.

É importante destacar que a União está impedida de executar as contragarantias de diversos estados que obtiveram liminares no Supremo Tribunal Federal (STF) suspendendo a execução das referidas contragarantias e também as relativas ao Estado de Goiás, que está sob o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) instituído pela Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017 (alterada pela Lei Complementar nº 178, de 13 janeiro de 2021).

Foi previsto na Lei Orçamentária Anual de 2022, para fazer face aos pagamentos de honras de aval, o valor de R\$ 11,9 bilhões. Em tal montante está incluída uma margem adicional para cobrir necessidade de honras em caso de novas adesões ao RRF e liminares judiciais.

4.1.3.2 Garantias de Fundos e Programas

O estoque de garantias prestadas pelo Tesouro Nacional a Fundos e Programas é de R\$ 3.651,3 milhões, com posição de 31/12/2021. Cerca de 75% 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 à Assunção de Riscos das Operações do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura – Pronaf e do Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana. Em 2021, o saldo de Garantias ao Seguro de Crédito à Exportação – SCE/IRB foi baixado ante a ausência de expectativa de sua utilização.

Em 2021, a STN realizou o pagamento de R\$ 185,4 milhões no âmbito do Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana (ação orçamentária 00QM). Destaca-se que esse valor já estava previsto na LOA 2021 e em RAP com ação orçamentária específica. Da mesma forma, foi previsto na LOA 2022 o valor de R\$ 103 milhões para a mesma finalidade no âmbito do Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana.

A Tabela 37 mostra a evolução do estoque de garantias prestadas a Fundos e Programas e dos pagamentos realizados nos últimos 3 exercícios.

Tabela 37 - Garantias a fundos e programas

	<i>Em R\$ milhões</i>		
Garantias a fundos e programas	2019	2020	2021
Saldo de garantias (estoque)	23.674,6	5.631,3	3.651,3
Honras de garantias realizadas (fluxo)	153,7	25,1	185,4

Fonte e Elaboração: STN/SETO/ME

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 despendidos 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 valores honrados pela União e os respectivos 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: (i) riscos relativos às ações judiciais (84 contratos); (ii) riscos de frustração de receitas em decorrência da aplicação de dispositivos legais; e (iii) 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 18 ações judiciais com impacto financeiro de R\$ 20,2 bilhões (posição de 31/01/2022).

Cabe considerar que a possibilidade de recuperação dos valores pendentes por decisão judicial mostra-se, algumas vezes, de difícil implementação. É importante destacar que a governança dessas ações judiciais não se encontra no âmbito da STN, mas sim da AGU, que define as estratégias a serem adotadas em cada caso.

Os riscos de frustração de receitas em decorrência da aplicação de dispositivos legais, por sua vez, estão atualmente, e em grande parte, relacionados à nova versão da Lei Complementar nº 159, de 19/5/2017 – LC nº 159/2017, Art. 9º A – 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 de Goiás teve o novo RRF homologado e celebrou o Contrato do Art. 9º A alguns meses após ter aderido às condições da LC nº 178/2021 – Art. 23. Com sua adesão à LC nº 178/2021, em agosto/2021, os avais honrados pela União até aquele momento foram incorporados ao saldo do contrato do Art. 23 e, com a homologação do seu RRF, em dezembro/2021, tanto os saldos dos avais honrados pela União como o saldo do próprio Art. 23 foram incorporados ao saldo do novo contrato ao amparo da LC nº 159/2017 – Art. 9º A.

Cumprindo ainda informar que, no dia 25/02/2022, o Estado do Rio Grande do Sul aderiu às condições do art. 23 da LC nº 178/2021, bem como ao art. 9º-A da LC nº 159/2017, e aguarda que o novo RRF seja homologado.

Por outro lado, o Estado do Rio de Janeiro aderiu às condições da LC nº 159/2017 em sua versão original, e somente permaneceu no âmbito do referido Regime, em virtude da decisão judicial ACO 3.457 TP – RJ, de 24/12/2020. Em decorrência das mudanças trazidas pela LC nº 178/2021 ao texto da LC nº 159/2017, o Estado do Rio de Janeiro solicitou adesão ao novo Regime, e já teve novo pedido de adesão aprovado mediante Despacho de 02/06/2021 e aguarda a homologação.

Nesse sentido, consideramos como provável a adesão dos Estados de Minas Gerais e do Rio de Janeiro ao novo RRF, além do Estado do Rio Grande do Sul, que aguarda homologação, conforme já comentado. Quanto a isso, é importante destacar que, com as novas regras do RRF estabelecidas a partir da edição da LC nº 178/2021, há perspectiva de que ocorra a retomada de pagamentos por parte dos Estados mencionados, fato que pode compensar em parte a perda de receita decorrente desse regime diferenciado.

A Tabela 38 demonstra a evolução do estoque do ativo nos últimos exercícios. Cabe destacar, no que se refere aos avais honrados, que a variação positiva de 27% na comparação com

o exercício anterior é explicada pelo estoque de avais não recuperados, em decorrência das liminares concedidas no âmbito 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 a execução das contragarantias correspondentes a partir do exercício de 2019.

Tabela 38 - Evolução do estoque das contragarantias não executadas, segundo as motivações

Em R\$ milhões

Ativo/Programa	Valores a Recuperar (\$)				
	Variação (%) ¹				
	2017	2018	2019	2020	2021
Avais a Recuperar ²	508,3	594,8	5.047,0	9.473,2	12.039,5
	37,2	17,0	748,6	87,7	27,0
Avais a Recuperar sob o Regime de Recuperação Fiscal - RRF ³	3.090,1	7.782,5	12.665,3	24.070,1	28.926,0
	-	151,8	62,7	90,0	20,0
Total	3.598,4	8.377,3	17.712,3	33.543,3	40.965,5
	871,0	132,8	111,4	89,4	22,1

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/SETO/ME.

A Tabela 39 apresenta as estimativas de impacto no atual e nos próximos três exercícios, bem como comparativo entre os valores previstos e realizados nos últimos dois 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 39 - Mensuração dos impactos nas contas públicas dos riscos fiscais mapeados

Em R\$ milhões

Honras de Garantias relacionadas às suspensões de execução das contragarantias	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Previsto	4.598,8	4.599,4	6.909,5	6.748,5	6.701,4	6.411,6
Realizado	8.608,8	8.089,2				
Variação (%)	87,2	75,9				

Fonte e elaboração: STN/SETO/ME.

Cabe ressaltar que no impacto realizado em 2020 foi contabilizada uma honra ocorrida junto ao BNP – Paribas, relativa a operação de crédito contratada pelo Estado do Rio de Janeiro - RJ (CEDAE). A honra foi realizada em 30 de dezembro 2020, mas a suspensão da execução de contragarantia – concedida pelo STF na ACO 3.457, ocorreu apenas em 2021.

Além disso, ainda em virtude da liminar expedida pelo STF nos autos da ACO 3.457, o Estado do Rio de Janeiro deixou de realizar os pagamentos devidos no âmbito do RRF, havendo alto grau de incertezas acerca do desfecho dessa decisão judicial. Dessa forma, as honras de aval realizadas em nome do RJ no ano de 2021 foram consideradas como um impacto nas contas públicas desse ano, apesar de esse impacto adicional não ter sido previsto anteriormente.

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. Em relação à aplicação de dispositivos legais, entretanto, não há

medidas de mitigação plenamente eficazes. A STN, contudo, busca, sempre que possível, atuar junto às instâncias pertinentes com o objetivo de evitar ou minimizar impactos sobre as dívidas subnacionais.

Nada obstante, conforme já destacado acima, a vigência da LC nº 178/2021 pode mitigar a perda de receita, uma vez que os novos mecanismos aplicáveis ao RRF implicam retomada de pagamentos sem longos períodos de carência.

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

Os valores relativos às ações judiciais incidentes sobre avais honrados pela União estão contabilizados nas contas de ajuste 1.1.3.9.4.0.1.0.1 - AJUSTE PARA PERDAS - SUBGRUPO 113 (Conta Corrente 1.1.3.8.4.4.2.0.0) e 1.2.1.2.4.99.03 - AJUSTE DE PERDAS DE OUTROS CREDITOS (Conta Corrente 1.2.1.2.4.98.18, e são apresentados na Tabela 40. Trata-se de contas redutoras do ativo da União.

Tabela 40 - Valores registrados nas contas de ajustes de perdas para os créditos sub-rogados (avais honrados)

Em R\$ milhões

Item	Ajuste de Perdas para Avais Honrados ¹			
	2018	2019	2020	2021
Avais Honrados ²	-	4.196,6	31.386,0	40.275,4
Conta A ³	-	627,9	660,3	690,1
Total	-	4.824,5	32.046,3	40.965,5
Variação (%)	-	-	564,2	27,8

¹ Os ajustes de perda de créditos de devedores duvidosos para montantes oriundos de avais honrados pela União e com recuperação não permitida em virtude de liminares judiciais estão registrados na Conta Contábil 1.2.1.2.4.99.03 - AJUSTE DE PERDAS DE OUTROS CREDITOS (Conta Corrente 1.2.1.2.4.98.18) e Conta Contábil 1.1.3.9.4.0.1.0.1 - AJUSTE PARA PERDAS - SUBGRUPO 113 (Conta Corrente 1.1.3.8.4.4.2.0.0).

² Avais honrados pela União referentes aos Estados de Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Norte e com recuperação não permitida em virtude de liminares judiciais, além dos avais honrados referentes ao Estado do Rio de Janeiro, incluso no Regime de Recuperação Fiscal (RRF).

³ Aval honrado pela União referente à Conta A do Estado do Rio de Janeiro e com recuperação não permitida em virtude de liminar judicial.

Fonte e elaboração: STN/SETO/ME.

O aumento de 27,8% para o ajuste de perdas, na comparação do exercício 2021 com 2020, se deve ao acúmulo de avais honrados pela União, os quais não podem ser recuperados em decorrência do efeito de liminares judiciais.

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 31/12/2021 para o FCO, o FNE e o FNO, constata-se que as despesas com provisões para devedores duvidosos somaram, respectivamente, R\$ 28,5 milhões, R\$ 909,6 milhões e R\$ 322,3 milhões, totalizando R\$ 1.260,3 milhões. Tais valores estão apresentados nas contas de resultado dos balanços dos respectivos fundos. Adicionalmente, os bancos administradores desses 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 41 consolida essas informações.

Tabela 41 - Riscos dos Fundos Constitucionais: previsão de provisão para devedores duvidosos

Em R\$ milhões

Fundos	Realizado	Estimativa			
	2021*	2022	2023	2024	2025
FCO	28,5	21,8	23,1	24,5	25,9
FNE	909,6	965,0	1.065,4	1.178,3	1.220,9
FNO	322,3	309,1	325,9	337,2	344,6
Total	1.260,3	1.296,0	1.414,4	1.539,9	1.591,3

* Valores efetivamente realizados (31/12/2021).

Fonte: Bancos Administradores dos Fundos Constitucionais.

Elaboração: STN/SETO/ME.

Por outro lado, os créditos baixados como prejuízo e registrados em contas de compensação podem ser futuramente recuperados, mesmo que em pequena fração. Esses 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 31/12/2021, para o FCO, o FNE e o FNO, os valores baixados como prejuízo e não recuperados até a referida data, relativos a operações com risco dos fundos, foram de R\$ 718,0 milhões para o FCO, R\$ 11.595,5 milhões para o FNE e R\$ 4.185,8 milhões para o FNO, totalizando R\$ 16.499,3 milhões, conforme Tabela 42. Os valores constantes da coluna A correspondem a créditos outrora baixados em prejuízo que foram recuperados no decorrer de 2021.

Tabela 42 - Recuperação e estoque de créditos baixados como prejuízo até 2021

Em R\$ milhões

Fundos	Recuperação de créditos baixados como prejuízo (A)	Estoque de créditos baixados como prejuízo (B)	Quociente de recuperação (A/B)
FCO	2,2	718,0	0,31%
FNE	129,0	11.595,5	1,11%
FNO	115,4	4.185,8	2,76%
Total	246,7	16.499,3	1,50%

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

Elaboração: STN/SETO/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 contra riscos comerciais, políticos e extraordinários, com lastro no Fundo de Garantia à Exportação (FGE) em operações de crédito às exportações nacionais. 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.

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\$ 7.165.784.911 (posição de janeiro de 2022), o que representa R\$ 38.389.976.082 à taxa de câmbio do último dia do mês para venda, com a seguinte distribuição por setor do devedor: 45,8% em Administração Pública, 44,1% em Transporte Aéreo de Passageiros, 5,8% em Energia Elétrica e 4,2% em Defesa. Quanto à exposição do FGE por agente financeiro, em janeiro de 2022, 91,6% do total da carteira corresponde às operações financiadas pelo BNDES.

Em relação à solvência, que é a capacidade do fundo de fazer frente às suas obrigações correntes, além da capacidade de reter novas obrigações, as métricas para o seu cálculo encontram-se na Tabela 43.

Tabela 43 - Indicadores de Solvência do FGE

Indicadores de Solvência do FGE	Em milhões (R\$/US\$)	
	Jan/22	
Patrimônio Líquido do FGE (Contábil) (R\$)	37.065,3	
PPNG (Provisão de Prêmios Não Ganhos) (US\$) ¹	561,2	
Patrimônio Líquido do FGE (Contábil) (US\$)	6.918,5	
Exposição vigente total (Cobertura Total Anual) (US\$) (A)	7.165,8	
Capital Requerido (K%) (B)	8,7%	
Margem de Solvência (Patrimônio Líquido Exigido - PLE)= A*B (US\$)	624,5	

¹ Cotação Ptax do último dia do mês para venda.

Fonte: ABGF. Elaboração: SECINT/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. 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, essas 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 são lastreadas em dólar norte-americanos, 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.

Os últimos exercícios vêm consolidando tendência de queda acentuada na exposição brasileira relacionada ao uso da ferramenta de seguro de crédito à exportação, principalmente em virtude de:

- O Fundo de Garantia à Exportação – FGE, que dá lastro ao Seguro, passou a enfrentar restrições orçamentárias mais significativas a partir de 2017, quando o volume de sinistros nas operações cobertas pelo SCE aumentou de maneira importante devido aos *defaults* soberanos de Moçambique, Venezuela e Cuba;
- Como resultado secundário das punições oriundas de processos judiciais envolvendo empresas que detinham fatia significativa da exposição na política pública, com destaque para o setor de infraestrutura, uma parte das operações aprovadas tiveram seus saldos cancelados e excluídos da exposição nacional;
- Como efeito secundário, o aumento nas restrições orçamentárias enfrentadas pelo Fundo levou à adoção de mecanismos internos prudenciais adicionais para a aprovação de novas operações, como por exemplo a impossibilidade de avaliação nos comitês de operações com potencial impacto financeiro no mesmo exercício da aprovação quando não há adequação entre a dotação orçamentária e os compromissos já assumidos.
- Ademais, número significativo de operações de exportação com cobertura do SCE foram concluídas, conseqüentemente tendo seus saldos removidos da referida exposição.

4.1.6.2 Possíveis conseqüências 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 regularmente constituído, o Garantido poderá procurar a execução

da dívida via processo judicial e a União terá que pagar juros de mora em razão do atraso, conforme determinado pelo Artigo 5º da Lei nº 11.960, de 29 de junho de 2009 :

Nas condenações impostas à Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, remuneração do capital e compensação da mora, haverá a incidência uma única vez, até o efetivo pagamento, dos índices oficiais de remuneração básica e juros aplicados à caderneta de poupança.

No entanto, as consequências do não pagamento das obrigações do SCE/FGE podem ter maior abrangência. A fim de detalhar essa perspectiva temos que, até o momento, as indenizações dos sinistros que já estão em curso têm como beneficiário o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e o Banco do Brasil. A inadimplência com esses Garantidos pode configurar operação de crédito com instituição financeira controlada pela União, prática vedada pelo Artigo 36 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

Artigo 36 - É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Ainda, é importante alertar que, 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 a possibilidade de declaração do default do Brasil em todos os contratos em que o país figura como devedor. Esse cenário traria consequências inestimáveis 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, para o atual e os três exercícios subsequentes é apresentada na Tabela 44.

Tabela 44 - Estimativa de impacto da manutenção do Seguro de Crédito à Exportação

	Em milhões (R\$/US\$)			
	2022	2023	2024	2025
Run Off (US\$) (somatório das parcelas cobertas pelo SCE)	1.030,8	836,4	603,8	470,5
Estimativa de pagamentos do FGE (R\$) ¹	1.281,2	1.578,4	1.139,5	888,0

¹ As estimativas foram obtidas a partir da estimativa de impacto orçamentário em 2022, ponderada pelo Run-Off dos exercícios seguintes, fornecido pela ABGF.

Fonte e elaboração: SECINT/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;

- c) 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, considerando os princípios de sustentabilidade financeira, equilíbrio atuarial de longo prazo, qualidade do gasto público e prestação de contas.

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. Além disso, são cobradas taxas e comissões dos beneficiários das garantias, que complementam as receitas do fundo e contribuem para a remuneração do administrador.

A União pode ser cotista única ou participar dos fundos juntamente com outros cotistas. A participação se dá conforme autorização em lei específica, que define a finalidade do fundo e estabelece parâmetros para a sua atuação. Os fundos são normalmente administrados por instituição financeira federal ou empresa pública, que os representam 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): tinha por objetivo prestar cobertura de riscos para operações de infraestrutura descritas no §7º, do art. 33, da Lei 12.712/2012, antes das alterações trazidas pela Medida Provisória nº 1052/2021, convertida na Lei 14.227 de 20 de outubro de 2021. A Lei 14.277/2021 revogou o artigo 33, visando a transição do FGIE para o Fundo de Desenvolvimento da Infraestrutura Regional Sustentável (FDIRS), que tem por finalidade viabilizar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão e de parcerias público-privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme previsão no §1º do art. 32 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 45, ao final de dezembro de 2021 a União possuía R\$ 70,2 bilhões de participação em cotas nos fundos garantidores privados listados acima.

Tabela 45 - Fundos garantidores com participação da União – Dezembro 2021

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	19.586,5	19.853,8
FGO	Financiamentos para micro, pequenas e médias empresas para capital de giro e investimentos	BB	39.177,6	42.812,5
FGEDUC	Operações de crédito educativo, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior - Fies, até 2017	CAIXA	6.860,8	6.860,8
FG-Fies	Operações de crédito educativo, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior - Fies, a partir de 2018	CAIXA	2.038,7	3.014,1
FGCN	Financiamento à construção ou à produção de embarcações	CAIXA	54,6	55,6
FGIE	Projetos de infraestrutura de grande vulto	ABGF	780,2	785,7
FGHab	Financiamento habitacional no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação	CAIXA	1.652,1	2.751,3
Total			70.150,5	76.133,8

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 redução do patrimônio dos fundos e, por conseguinte, em 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 as receitas de fundos de investimento ou o pagamento de honras dos fundos garantidores privados não impactam 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 montante dos valores aportados pela União em fundos garantidores nos dois últimos exercícios. 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 43,1 bilhões no FGO (R\$ 38 bilhões em 2020 e R\$ 5 bilhões em 2021) e R\$ 20,0 bilhões no FGI em 2020. Em 2021 houve o resgate de R\$ 6,3 bilhões do FGO e R\$ 83,0 milhões do FGI, tendo em vista a previsão de retorno dos recursos não utilizados dentro dos prazos definidos em lei.

Com a motivação específica de reforçar as medidas governamentais destinadas a combater os efeitos causados pela Covid-19, no ano de 2021, o governo editou a Medida Provisória (MP) nº 1.090/21. Essa MP, além de alterar a Lei nº 12.087/01, responsável por instituir o FGEDUC, estabeleceu as condições para a realização de transações resolutivas de litígios relativos à cobrança de créditos estudantis que alterou. Na prática, a medida beneficia os alunos em situação de inadimplência que aderiram ao financiamento estudantil até o segundo semestre de 2017, com abatimentos de 86,5% até 92% nas dívidas, visando reduzir o índice de inadimplência do Fies que cresceu em razão da pandemia da Covid-19. Além disso, a MP permitiu que as mesmas condições fossem concedidas no âmbito da recuperação de créditos de operações garantidas pelo FGEDUC.

Além da edição da MP nº 1.090/21, o governo integralizou cotas no FG-Fies no montante de R\$ 500 milhões em 2021. Essa foi a quarta parcela integralizada dos R\$ 3 bilhões previstos pelo Decreto nº 9.305, de 2018.

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)¹⁵. 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 21 milhões de débitos, titularizados por 5,2 milhões de devedores, totalizando o valor de R\$ 2,6 trilhões.

¹⁵ Nota Técnica nº 24, de 1/11/2018, da Instituição Fiscal Independente (IFI).

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 como 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, 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 46 apresenta os créditos por exercício segundo o tipo de crédito e classe (rating).

Tabela 46 - Créditos por exercício segundo o tipo de crédito e classe (rating)

Em R\$ milhões

Tipo de Crédito	Rating	2019	2020	2021	Impacto Financeiro (F) Primário (P)
		Valor (\$) Variação ⁽¹⁾ (%)	Valor (\$) Variação ⁽¹⁾ (%)	Valor (\$) Variação ⁽¹⁾ (%)	
Crédito Tributário Não Previdenciário	A	189.189,0 20,1	214.126,0 13,2	227.872,6 6,4	P
	B	394.837,0 12,1	425.340,0 7,7	464.701,1 9,3	P
	C	220.592,0 -27,9	227.043,0 2,9	222.380,2 -2,1	P
	D	971.016,0 32,1	990.578,0 2,0	1.038.775,3 4,9	P
	Subtotal	1.775.634,0 14,5	1.857.087,0 4,6	1.953.729,2 5,2	P
Crédito Tributário Previdenciário	A	42.681,0 12,7	47.236,0 10,7	47.851,9 1,3	P
	B	146.873,0 7,9	162.178,0 10,4	181.231,5 11,7	P
	C	103.987,0 -34,4	110.543,0 6,3	118.945,5 7,6	P
	D	249.248,0 57,1	252.725,0 1,4	286.199,6 13,2	P
	Subtotal	542.790,0	572.682,0	634.228,6	P

		10,5	5,5	10,7	
Crédito Não Tributário ⁽²⁾	A	4.157,0 -63,6	4.104,0 -1,3	3.576,3 -12,9	-
	B	10.830,0 -37,0	10.758,0 -0,7	11.585,7 7,7	-
	C	8.975,0 -60,5	7.671 -14,5	7.005,6 -8,7	-
	D	71.395,0 -18,3	72.669,0 1,8	73.450,5 1,1	-
	Subtotal	95.357,0 -31,3	95.202,0 -0,2	95.618,1 0,4	-
Total	2.413.780,0 10,7	2.524.970,0 4,6	2.683.575,9 6,3		

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/SETO/ME

A Tabela 47 apresenta a estimativa de perda e de arrecadação de créditos da DAU. Segundo a PGFN, a partir do histórico de adimplemento, 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\$ 2,7 trilhões¹⁶, aproximadamente 80,5% (R\$ 2,2 trilhões) são tratados como perdas, ou seja, há uma expectativa de recuperação/arrecadação de R\$ 524,3 bilhões dentro dos próximos 15 anos.

Tabela 47 - Expectativa de Recuperação de Créditos

Tipo de Crédito	Em R\$ milhões		
	2021 Valor (\$)	Expectativa de Perdas Valor (\$)	Recuperação de Créditos Valor (\$)
Crédito Tributário Não Previdenciário	1.953.729,2	1.561.867,9	391.861,4
Crédito Tributário Previdenciário	634.228,6	510.116,5	124.112,1
Crédito Não Tributário	95.618,1	87.321,8	8.296,2
Total	2.683.575,9	2.159.306,2	524.269,8

Fontes: PGFN. Elaboração: STN/SETO/ME

A Tabela 48 e a Tabela 49 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 da Tabela 49 utilizaram a metodologia de suavização exponencial, tomando por base série histórica iniciada em 2016.

Tabela 48 - Comparação entre os fluxos da arrecadação dos créditos, estimados e realizados, por exercício

¹⁶ Esse montante se refere à soma dos créditos do último exercício, classificados por rating, bem como dos créditos ainda aguardando classificação.

Em R\$ milhões

Arrecadação dos Créditos				
Valor Estimado (\$)				
Valor Realizado (\$)				
Variação ⁽¹⁾ (%)				
	2019	2020 (estimativa pré-pandemia)	2020 (reestimativa após pandemia)	2021 ⁽²⁾
E	21.304,0	23.993,2	20.639,5	27.464,2
R	24.122,4	25.360,2	25.360,2	31.256,6
%	13,2%	5,7%	22,9%	13,8%

¹ Variação entre os valores estimados e realizados.

² Valor estimado para 2021 foi atualizado com reestimativa para Acordo de Transação em 12/11/2021.

Fonte: PGFN. Elaboração: STN/SETO/ME.

Tabela 49 - Estimativa de arrecadação dos créditos da DAU, por exercício

Em R\$ milhões

Arrecadação dos Créditos			
Valor Estimado (\$)			
2022	2023	2024	2025
23.717,7	28.222,0	23.780,5	26.899,1

Fonte: PGFN. Elaboração: STN/SETO/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 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 50 apresenta o histórico dos valores realizados por exercício, segundo a movimentação.

Vale ressaltar que, a cada ano dentro da execução orçamentária, a estimativa 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 50 - Evolução do fluxo dos depósitos judiciais por exercício, segundo movimentação

Em R\$ milhões

Movimentação	Fluxo					Impacto Financeiro (F) Primário (P)
	Valor Realizado (\$)					
	Variação ¹ (%)					
	2017	2018	2019	2020	2021	
Recolhimento	14.278,9 24,1%	17.247,9 20,8%	18.554,4 7,6%	21.287,1 14,7%	23.666,9 11,2%	P
Devolução ao depositante	4.630,3 -34,7%	6.881,1 48,6%	8.864,2 28,8%	11.313,1 27,6%	10.869,3 -3,9%	P
Saldo	9.648,6 118,7%	10.366,8 7,4%	9.690,2 -6,5%	9.974,0 2,9%	12.797,6 28,3%	P

¹ Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

Fonte: RFB/ME. Elaboração: STN/SETO/ME.

Os valores dos fluxos estimados das devoluções de depósitos judiciais por exercício são apresentados na Tabela 51, conforme revisão das estimativas de receita, com base nos parâmetros da SPE e comportamento dos levantamentos de depósitos nos últimos doze meses.

Tabela 51 - Fluxos estimados de depósitos judiciais por exercício

Em R\$ bilhões

Item	Valor Estimado				Impacto Financeiro (F) Primário (P)
	2022	2023	2024	2025	
Devolução de Depósitos Judiciais	10,4	11,1	11,8	12,5	P

Fonte: RFB/ME. Elaboração: STN/SETO/ME.

4.2.3 Créditos do Banco Central do Brasil

Os ativos contingentes do Banco Central do Brasil podem constituir risco de crédito significativo, com potencial de afetar as contas públicas da União. A despeito de não constituírem risco fiscal a priori, serão apresentados os ativos que apresentam evidências objetivas de perdas, que já tenham sido originados com problemas de recuperação de crédito ou que tiveram aumento significativo no risco de crédito desde o reconhecimento inicial.

São classificados nesse grupo os créditos do Banco Central do Brasil (BCB) com as instituições em liquidação extrajudicial, originários de operações de assistência financeira (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional - Proer) e de outras operações, como saques a descoberto na conta Reservas Bancárias, saldo negativo em operações do CCR e *Time Deposit*.

Tabela 52 - Evolução dos créditos do BCB relativos às operações com instituições em liquidação extrajudicial

Em R\$ milhões

Instituições em Liquidação Extrajudicial	Crédito		
	Custo Amortizado (\$) ¹		
	Ajuste a Valor Recuperável (\$) Saldo (\$)		
	2019	2020	2021
Banco Nacional	22.290,8	20.986,0	19.198,0
	-3.195,2	-2.306,0	-4.935,0
	19.095,6	18.680,0	14.263,0
Banco Econômico	7.639,3	6.928,0	6.154,0
	-2.282,2	-2.240,0	-1.339,0
	5.357,2	4.688,0	4.815,0
Banco Banorte	231,9	194,0	156,0

Em R\$ milhões

Instituições em Liquidação Extrajudicial	Crédito		
	Custo Amortizado (\$) ¹		
	Ajuste a Valor Recuperável (\$) Saldo (\$)		
	2019	2020	2021
	-27,3	-14,0	-14,0
	204,6	180,0	142,0
Total	30.162,0	28.108,0	25.508,0
	-5.504,7	-4.560,0	-6.288,0
	24.657,4	23.548,0	19.220,0

¹ Dívida das instituições em liquidação extrajudicial com o BCB.

Fonte: BCB. Elaboração: STN/SETO/ME.

Com base na Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, os créditos do BCB com as instituições em liquidação foram objeto de pagamento à vista ou parcelado, mediante requerimento do devedor, com descontos de 25% a 45% incidentes sobre os encargos.

Para os contratos originários do Proer, o valor das prestações pactuadas é atualizado mediante a incidência dos encargos contratuais, na forma da legislação de regência do Programa. De acordo com o previsto nos contratos, esses encargos correspondem ao custo médio dos títulos e direitos creditórios dados em garantia, acrescidos de 2% ao ano. No caso dos contratos relativos às demais dívidas, o valor de cada prestação mensal é atualizado exclusivamente mediante a aplicação da TR acumulada mensalmente, conforme dispõe o art. 9º, caput, da Lei nº 8.177, de 1 de março de 1991, com a redação dada pela Lei nº 8.218, de 29 de agosto de 1991. Caso seja cessado o regime de liquidação extrajudicial, seja caracterizada massa superavitária ou haja outro fundamento legal para afastar a incidência da TR, as prestações mensais passarão a ser atualizadas pela taxa Selic.

O termo de parcelamento firmado não implica novação da dívida, cabendo destacar que a inadimplência do devedor pode ensejar a rescisão do termo, com a dívida retornando à situação original. A efetivação do parcelamento também não implica automático encerramento da liquidação extrajudicial, que pode ser avaliado em momento oportuno, se for o caso, de acordo com as condições estabelecidas na Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974.

Considerando as características dessas operações, as perdas desses créditos são mensuradas como perdas permanentes de crédito esperadas (perdas de crédito esperadas para toda a vida do ativo financeiro), e suas receitas financeiras são calculadas aplicando-se a taxa de juros efetiva sobre o valor líquido do ativo, isto é, deduzido das perdas de crédito.

A metodologia de avaliação do valor recuperável desses créditos contempla a estimativa de inadimplência no fluxo do contrato de parcelamento, considerando o valor presente dos fluxos de caixa, apurado com base nas taxas referenciais dos swaps DI x TR disponibilizados pela B3 para o prazo do parcelamento, ajustadas para incorporar um prêmio de risco que reflita o preço da incerteza inerente aos fluxos de caixa. O prêmio de risco é apurado pelo diferencial da taxa de juros que iguala o valor presente do fluxo de caixa contratado com o fluxo de caixa ajustado pela capacidade de pagamento da instituição em liquidação extrajudicial, sendo estimado a partir de modelos de precificação internos, os quais não refletem parâmetros objetivos de mercado tendo em vista as características de excepcionalidade da contraparte. O modelo ainda prevê a utilização de cenários alternativos, ponderados pela probabilidade de ocorrência, que possam afetar a capacidade de pagamento das instituições.

A variação dos saldos observada, entre 2020 e 2021, decorre do recebimento das parcelas, do reconhecimento de encargos e de ajustes no valor recuperável desses créditos, conforme evidenciado na Tabela .

Tabela 53 - Variação dos saldos dos créditos do BCB entre 2020 e 2021

Em R\$ milhões

Lançamentos	2020	2021
Saldo inicial	24.658,0	23.548,0
Movimentação	-1.110,0	-4.328,0
Recebimentos	-4.036,0	-4.329,0
Ajuste a valor recuperável	944,0	-1.728,0
Juros	1.982,0	1.637,0
Multa de mora	-	92
Saldo final	23.548,0	19.220,0

Fonte: BCB. Elaboração: STN/SETO/ME

A Tabela 54 apresenta as estimativas de fluxo de caixa para o próximo exercício e para os três subsequentes. Em 27 de janeiro de 2022, o Banco Banorte – em liquidação extrajudicial, liquidou antecipadamente sua dívida com o BCB, com desconto sobre os encargos previsto no inciso I do § 3º do art. 65 da Lei nº 12.249, de 2010. Já o Banco Econômico – em liquidação extrajudicial, em 25 de fevereiro de 2022, liquidou antecipadamente parte da sua dívida com o BCB, com desconto sobre os encargos previsto no inciso I do § 3º do art. 65 da Lei nº 12.249, de 2010, com quitação de alguns contratos.

Tabela 54 - Estimativas de fluxo de caixa, segundo instituição financeira, por ano

Em R\$ milhões

Instituições em Liquidação Extrajudicial	2022	2023	2024	2025
Banco Nacional	3.701,0	3.949,0	4.215,0	4.504
Banco Econômico	2.470,0	1.044,0	1.129,0	1.221
Banco Banorte	161,0	-	-	-
Total	6.332,0	4.993,0	5.344,0	5.725,0

Fonte: BCB. Elaboração: STN/SETO/ME.

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 e alterações posteriores (Leis Complementares - LCs nºs 148/2014, 178/2021 e 181/2021) - 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). Esse crédito foi integralmente quitado em dezembro/2021.

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). Em 2021, esses créditos foram integralmente quitados pelos devedores.

VI. Refinanciamentos autorizados pela LC nº 178/2021

Créditos pendentes de recuperação originários de dívidas refinanciadas ou reestruturadas e, ainda, de avais honrados externos e internos (crédito sub-rogados) honrados pela

União, visando compor novo ativo a ser diferido, mediante celebração de novos contratos de refinanciamento, para pagamento nas condições previstas nos Artigos 17 e 23 da LC nº 178/2021.

VII. Regime de Recuperação Fiscal (RRF)

Valores a receber decorrentes das obrigações não pagas por Estados ou Distrito Federal no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, conforme disciplinado pela LC nº 159/2017:

- a) Versão original do Regime de Recuperação Fiscal – RRF: a Lei Complementar nº 159, de 19/05/2017, implementou o Regime de Recuperação Fiscal - RRF, determinando que os Estados que viessem a aderir às condições da referida LC permaneceriam, por até 36 meses, sem efetuar pagamentos relativos às dívidas contratuais refinanciadas pela União ou que a União venha a honrar como garantidora, podendo esse prazo ser prorrogado por igual período. Estes valores foram registrados em “Contas Gráficas” nos termos da mencionada LC. No caso, somente o Estado do Rio de Janeiro aderiu a esse Regime.
- b) Novo Regime de Recuperação Fiscal – decorre das alterações na LC nº 159/2017 promovidas pela LC nº 178/2021: pelo novo modelo, o Estado, cujo pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal tenha sido aprovado, nos termos do art. 4º da LC nº 159/2017, celebra, conforme autorizado pelo Art. 9º-A, contrato para refinar os valores não pagos em decorrência da aplicação do art. 9º, com prazo de 360 meses para o pagamento, caso o Plano de Recuperação Fiscal seja homologado. Durante os 10 anos iniciais do RRF, as dívidas junto à União e as operações de crédito serão pagas parcialmente pela União e pelo Estado em regime progressivo, sendo que o Estado pagará zero por cento no primeiro ano e chegando a 100% ao final do período. Os valores não pagos pelo Estado nesta fase inicial serão acumulados no Contrato do Art. 9º-A e pagos conforme as condições financeiras do Contrato. Os valores acumulados poderão ser compostos pelos seguintes saldos, a depender dos créditos originalmente devidos pelo mutuário:
 - i) Parcelas vencidas e não pagas das dívidas refinanciadas, tais como das Leis nºs 8.727/1993 e da 9.496/1997, desde a adesão do Estado ao disposto na LC nº 178 – Art. 23, até a homologação do novo RRF, visando compor o saldo de partida do contrato;
 - ii) Parcelas vencidas das dívidas refinanciadas, tais como Leis nºs 8.727/1993 e 9.496/1997, a partir da celebração do Contrato do Art. 9º-A: ao longo dos primeiros 12 meses de pagamentos, a partir da homologação do RRF, o valor total das parcelas será incorporado ao saldo do Art. 9º- A, e a partir do 13º mês de pagamentos, o Estado ficará responsável pela quitação de 11,11% da parcela devida, sendo a diferença incorporada ao novo contrato, com o acréscimo de ao menos 11,11% para cada ano subsequente, de acordo com o mecanismo de benefício decrescente do novo RRF. Além disso, poderão ser acumuladas as parcelas vencidas entre a celebração do Contrato do Art.9º-A e a homologação do RRF;
 - iii) Avais honrados pela União desde a adesão do Estado ao disposto na LC nº 178 – Art. 23, até a homologação do novo RRF, visando compor o saldo de partida do contrato;
 - iv) Novos avais que venham a ser honrados após a homologação do RRF: nos primeiros 12 meses de pagamentos do contrato, os respectivos saldos serão

integralmente honrados pela STN. A partir do 13º mês de pagamentos do novo Regime, o Estado passará a pagar à União, mediante GRU informada pelo agente financeiro Banco do Brasil S/A, o montante correspondente a 11,11% dos avais que venham a ser honrados, sendo acrescidos ao menos 11,11% a cada ano subsequente, de acordo com o mecanismo de benefício decrescente. Além disso, poderão ser acumuladas as parcelas honradas pela União entre a celebração do Contrato do Art.9º-A e a homologação do RRF;

- e
- v) Saldo da LC nº 178/2021 – art. 23: o valor integral do contrato será incorporado ao saldo de partida do contrato da LC nº 159/2017 – Art. 9º A, caso o RRF do Estado seja homologado.

4.2.4.1 Evolução dos haveres e créditos

No tocante à evolução dos haveres e créditos, a Tabela 55 apresenta o histórico dos valores do estoque, por exercício, segundo ativo/programa sob gestão da STN.

Tabela 55 - Evolução do estoque, segundo ativo/programa sob gestão da STN, por exercício

Em R\$ milhões

Ativo / Programa	Estoque			
	Valor (\$)		Variação (%) ¹	
	2018	2019	2020	2021
Ac. Brasil-França	9,6 -23,2%	5,3 -44,8%	1,1 -78,4%	- -100,0%
Carteira de Saneamento	433,3 -20,9%	387,5 -10,6%	346,1 -10,7%	310,3 -10,3%
DMLP	5.866,3 14,9	6.090,2 3,8	5.142,6 -15,6%	4.663,1 -9,3%
Contratos de Cessão – <i>Royalties</i>	1.212,5 -45,5%	352,8 -70,9%	10,2 -97,1%	- -100,0%
Lei nº 8.727/1993 - Receitas da União	5.207,6 -2,3%	5.332,3 2,4%	6.335,0 18,1%	4.617,5 -27,1%
Lei nº 8.727/1993 - Demais Credores	2.769,2 -37,1%	2.679,9 -3,2%	2.754,1 2,8%	2.725,7 -1,0%
Lei nº 9.496/1997	528.393,3 5,0%	536.327,8 1,5%	567.786,8 5,9%	553.961,6 -2,4%
MP nº 2.185/2001	31.292,9 -1,4%	30.084,5 -3,9%	30.523,7 1,5%	28.200,5 -7,6%
Contrato BACEN-BANERJ	14.931,9 -1,2%	14.634,3 -2,0%	27.188,4 85,8%	31.195,1 14,7%
Regime de Recuperação Fiscal - Lei nº 9.496/1997	12.366,4 64,5%	19.974,4 61,5%	6.065,8 -69,6%	4.567,3 -24,7%
Regime de Recuperação Fiscal – Contrato BACEN-BANERJ	4.086,4 135,5%	6.866,6 68,0%	1.397,7 -79,6%	3.438,0 146,0%
LC nº 159/17 - art. 9º A				879,9 -
LC nº 178/21				3.626,8 -
Total	606.569,5 5,1%	622.735,6 2,7%	647.551,4 4,0%	638.185,9 -1,4%

¹ Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

Fonte e elaboração: STN/SETO/ME.

As principais variações de estoque observadas dizem respeito ao Acordo Brasil-França e aos *royalties*, que apresentaram redução de saldo de 100%, tendo em vista que esses contratos se encerraram em dezembro de 2021 e em janeiro de 2021, respectivamente. No caso dos *royalties*, 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 no mesmo período em decorrência de decisão liminar judicial, e o Estado do Rio de Janeiro quitou seu contrato em janeiro de 2021.

Observa-se também variação negativa no estoque da DMLP, de 9,3%. Esse comportamento se deve à proximidade do encerramento desse programa, previsto para abril de 2024, o que faz com que o montante das garantias caucionadas em depósito, as quais são corrigidas ao longo do tempo, se aproxime atualmente do montante devido pelos mutuários, o que vem estimulando os devedores a usarem tais garantias para realizar quitações antecipadas, procedimento verificado em 2021.

Por seu turno, a redução no saldo da Lei nº 8.727/1993 (27% para receitas da União e 1% para demais credores), decorre da baixa do montante de R\$ 996 milhões, em agosto/2021, correspondente ao saldo de pendência jurídica do Estado de Goiás, que antes integrava a parcela de receitas da União da Lei nº 8.727/1993, visando compor o novo ativo ao amparo da LC nº 178/2021 – art. 23, bem como do montante de R\$ 1.447 milhões para o Estado em destaque, concernente à mudança de indexador prevista no art. 3º da LC nº 181/2021, a qual incluiu o § 8º no art. 12-A da LC nº 156/2016. Além disso, em dezembro/2021, o Estado de Goiás aderiu às condições do artigo 9º-A da LC nº 159/2017, o que acarretou a transferência de R\$ 206 milhões da Lei nº 8.727/1993 para o RRF ao amparo da LC nº 159/2017 - Art. 9º A.

Em seguida, a variação negativa de 2,4% do estoque da Lei nº 9.496/1997 decorre de diversos fatores, dentre os quais: i) impactos conjuntos da retirada das penalidades decorrentes do descumprimento do § 1º do art. 4º da LC nº 156/2016; ii) atualização monetária negativa de R\$ 3,9 bilhões em decorrência de índices negativos de Coeficiente de Atualização Monetária (CAM) – indexador do programa, verificados no período de janeiro a julho/2021; iii) incorporação das penalidades dos Estados, decorrentes do descumprimento de limitação de despesas (§§ 1º e 2º do art. 4º da Lei Complementar nº 156/2016), convertidas para o recálculo com encargos de inadimplência previsto no art. 4º-A II “a” da LC nº 156/2016, com impacto positivo no saldo de R\$ 2,76 bilhões em dezembro/2021; iv) juros devidos e não pagos ao longo do exercício, que apresentaram impacto positivo no saldo de R\$ 12,7 bilhões; v) a amortização de principal com impacto negativo sobre o estoque de R\$ 6,3 bilhões; e vi) o montante de R\$ 491,98 milhões, correspondente ao saldo de pendência jurídica do Estado de Goiás, baixado da Lei nº 9.496/97, em agosto/2021, visando compor o novo ativo ao amparo da LC nº 178/2021 – art. 23.

Comportamento semelhante relativo ao CAM foi observado para o estoque da MP nº 2.185/2000 (analisando em conjunto a Conta Gráfica 2022 – LC 173 – MP nº 2.185/01), que apresentou redução de 7,6%. Além disso, 29 Municípios celebraram aditivos pertinentes às LC nºs 148/2014 e 173/2020, contribuindo para tal impacto no programa.

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 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 seriam 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 no âmbito da ACO 3.457 TP – RJ, de 24/12/2020. Na sequência, foram proferidas novas decisões nos dias 11/01/2021 e 24/04/2021, no âmbito da mesma ACO, que determinaram a manutenção do Estado do Rio de Janeiro no atual RRF até que o Novo RRF ao amparo do Art. 9º A fosse regulamentado, bem como impediram a União de executar as contragarantias correspondentes. A esse respeito, cabe destacar que o Despacho STN/ME, de 02/06/2021, considerou o Estado do Rio de Janeiro habilitado para aderir ao Novo RRF com as novas condições trazidas pela LC nº 178/2021. No mais, o referido Estado já teve seu pedido de adesão aprovado, estando atualmente na fase de preparação de seu Plano de Recuperação Fiscal.

Nesse sentido, os créditos da Lei nº 9.496/1997 registrados em Conta Gráfica no âmbito do RRF apresentaram redução de (24,7%) em seu estoque, em decorrência de reprocessamento da dívida realizado no mês de janeiro de 2021, considerando encargos de adimplência, em cumprimento à decisão liminar prolatada pelo STF nos autos da referida ACO 3457, em 24/12/2020. Adicionalmente, conforme art. 4º-C da LC nº 156/2016 (incluído pela LC nº 178/2021), foi suspensa, até 31/12/2021, a aplicação pelo descumprimento do teto de gastos, no caso, a revogação dos benefícios concedidos em decorrência dos Arts. 1º e 3º da LC nº 156/2016, nos termos do Decreto nº 9.056/2017.

Por sua vez, o Contrato BACEN-BANERJ apresentou aumento (146%) no saldo devedor registrado em conta gráfica devido à variação do IGP-DI do período (17,74%), assim como por conta do início da segunda fase do RRF, momento a partir do qual o Estado passou a efetuar o pagamento de parcelas de maneira crescente (“escadinha”), de forma que apenas parte das parcelas foi paga e o restante incorporado ao saldo da Conta Gráfica. Além disso, o Estado realizou o pagamento das parcelas até o mês de abril/2021, devido à decisão judicial no âmbito da mencionada ACO 3457, de modo que, a partir de maio, passaram a ser incorporadas ao saldo da Conta Gráfica as parcelas pelos valores integrais, sem descontos.

Finalmente, destacamos a variação positiva de 14,7% no saldo de principal do contrato BACEN-BANERJ, oriundo em sua maior parte do comportamento de seu indexador, o IGP-DI, o qual acumulou alta de 17,74% no período de janeiro a dezembro de 2021.

4.2.4.2 Evolução e estimativas dos fluxos

Quanto à evolução dos fluxos, a Tabela 56 apresenta uma comparação entre os fluxos, estimados e realizados, por exercício, segundo ativo/programa sob gestão da STN.

Tabela 56 - 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	2021
Ac. Brasil-França	E	4,4	4,1	5,9	1,1
	R	4,7	4,6	6,3	1,1
	%	6,8	10,6	7,7	-1,3
Carteira de Saneamento	E	115,8	78,6	71,5	62,6
	R	154,9	79,7	71,8	63,0
	%	33,8	1,4	0,4	0,6
DMLP	E	230,9	256,5	338,4	253,5
	R	273,6	271,8	437,5	186,0
	%	18,5	6,0	29,3	-26,6
Contratos de Cessão – <i>Royalties</i>	E	411,3	1.158,3	607,0	8,4
	R	1.322,8	995,8	334,8	10,2
	%	221,6	-14,0	-44,8	21,9
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	131,7
	R	598,1	330,2	177,0	115,2
	%	-50,6	-34,6	-25,5	-12,6
Lei nº 9.496/1997	E	22.230,5	18.249,5	4.611,4	17.854,7
	R	19.098,5	18.225,2	3.153,0	17.993,7
	%	-14,1	-0,1	-31,6	0,8
MP nº 2.185/2001	E	3.095,5	3.209,0	1.344,3	2.890,0
	R	3.141,1	3.248,4	853,2	2.911,5
	%	1,5	1,2	-36,5	0,7
Contrato BACEN-BANERJ	E	-	-	-	-
	R	-	-	-	-
	%	-	-	-	-
Aval Honrado – Conta A	E	-	-	-	-
	R	-	-	-	-
	%	-	-	-	-
Avais Honrados	E	-	-	-	-
	R	805,6	15,8	962,5	191,4
	%	-	-	-	-
Regime de Recuperação Fiscal - Avais Honrados	E	-	-	-	-
	R	-	-	100,8	388,5
	%	-	-	-	-
Regime de Recuperação Fiscal - Lei nº 9.496/1997	E	-	-	-	-
	R	-	-	-	-
	%	-	-	-	-
Regime de Recuperação Fiscal – Contrato BACEN-BANERJ	E	-	-	95,6	44,1
	R	-	-	98,9	279,2
	%	-	-	3,5	533,8
Total	E	27.866,7	23.913,3	7.311,8	21.246,1
	R	25.881,0	23.482,2	6.195,9	22.139,7
	%	-7,1	-1,8	-15,3	4,2

¹ Variação entre os valores estimados e realizados.

Fonte e elaboração: STN/SETO/ME.

No tocante à Lei nº 9.496/1997, à MP nº 2.185/2001, à Carteira de Saneamento, e ao Acordo Brasil-França, as variações nos recebimentos de 0,8%, 0,7%, 0,6% e -1,3%, respectivamente, demonstram que houve alinhamento entre o previsto e o realizado em 2021.

Na sequência, a variação positiva de 21,9% no fluxo dos *royalties* na comparação entre o previsto e o efetivamente realizado, se justifica pelo fato da estimativa ter sido elaborada em julho de 2020 com IGP-DI (indexador do programa) menor do que o que foi realmente observado. Esse programa foi encerrado no início de 2021.

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 e 2021 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 12,6% na comparação entre o previsto e o realizado de janeiro a dezembro de 2021. A diferença se justifica pelo fato de a estimativa para essa rubrica ser elaborada com margem de segurança. De acordo com o artigo 11 da referida lei, a União tem dois dias úteis para repassar os valores aos credores originais, o que gera uma rotina de execução financeira e orçamentária de despesa. Desta forma, essa margem de segurança é incluída por causa da etapa da despesa, para que sempre haja crédito disponível com vistas à realização do repasse aos credores originais.

Por fim, a diferença negativa de 26,6%, na comparação dos recebimentos de DMLP estimados e realizados em 2021, se deve ao fato de que a estimativa não levou em consideração as amortizações realizadas por quitação antecipada, tendo como base de cálculo um saldo devedor maior. Cabe ressaltar que não é possível estimar o volume de amortizações antecipadas que podem ser realizadas pelos mutuários. As revisões de estimativas que se sucederam apresentaram valores na ordem de R\$ 95 milhões. Esse valor, somado às quitatóes antecipadas que ocorreram no primeiro semestre de 2021, equivalem ao valor efetivamente realizado.

Tabela 57 - Fluxos estimados, segundo Ativo/Programa, por exercício

Em R\$ milhões

Ativo/ Programa	Estoque Valor ¹ (\$)	Estimativa de Recebimento					Impacto Financeiro (F) ou Primário (P)
		2021	2022	2023	2024	2025	
Ac. Brasil-França	-	-	-	-	-	-	F
Carteira de Saneamento	310,3	57,1	52,3	50,4	48,9		F
DMLP	4.663,1	166,4	161,3	4.527,9	-		F
Contratos de Cessão - Royalties	-	-	-	-	-		F
Lei nº 8.727/1993 - Receitas da União	4.617,5	-	46,7	103,7	161,7		F
Lei nº 8.727/1993 - Demais Credores	2.725,7	44,2	12,6	0,9	-		F
Lei nº 9.496/1997	553.961,6	19.678,3	20.933,8	21.748,0	22.366,0		F
MP nº 2.185/2001	28.200,5	3.800,8	4.059,6	4.217,1	4.337,0		F
Contrato BACEN-BANERJ	31.195,1	-	-	-	-		F
Regime de Recuperação Fiscal - Lei nº 9.496/97	4.567,3	-	-	-	-		F
Regime de Recuperação Fiscal – contrato BACEN-BANERJ	1.397,7	-	-	-	-		F
Regime de Recuperação Fiscal - Honra de avais	28.926,0	-	496,3	1.472,7	2.407,0		F
Lei Complementar nº 159/2017 - Art. 9º A	879,9	3.597,8	8.390,0	10.015,4	11.476,3		F
Lei Complementar nº 178/2021	3.626,8	39,7	83,4	86,7	89,1		F
Total	665.071,5	27.384,3	34.236,1	42.222,6	40.886,1		

Posição em 31/12/2021.

Fonte e elaboração: STN/SETO/ME.

No caso do refinanciamento ao amparo da Lei nº 9.496/1997 - Estados, as receitas estimadas já incorporam as novas 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 pela MP nº 2.185/2001. O detalhamento a respeito dos dispositivos trazidos pela referida LC é apresentado no item “1.1.1.5 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, e de se suspender a aplicação das sanções previstas. Assim, houve 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 nº 156/2016 permitiu ao Estado do Rio de Janeiro incorporar o saldo devedor do contrato BACEN-BANERJ ao saldo da Lei nº 9.496/1997, com efeitos retroativos à 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 dados a partir de 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 concernente à Lei nº 8.727/1993 – Receitas da União, relativamente ao 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 159/2017 – Art. 9º-A”). Como Goiás foi o primeiro Estado a aderir ao novo RRF, o saldo de partida do novo programa foi composto por valores suspensos de pagamento por liminar no âmbito das Leis nºs 8.727/1993 e 9.496/1997, bem como por avais honrados pela União, os quais haviam sido incorporados, em agosto/2021, ao saldo da LC nº 178/2021 – Art. 23, bem como pelos valores das parcelas não pagas pelo Estado no âmbito dos dois refinanciamentos mencionados, e pelos avais honrados pela União, nestes dois casos, desde a adesão do Estado ao disposto na LC nº 178/2021 – Art. 23, até a homologação do novo RRF.

Adicionalmente, o programa ao amparo da LC nº 159/2017 – Art. 9º-A irá incorporar, à medida em que os Estados tiverem homologados seus respectivos RRFs, os valores suspensos de pagamento por liminar para as dívidas provenientes da Lei nº 9.496/1997 (Estados de MG, RJ e RS) e da DMLP (Estados de MG e RJ), avais honrados impedidos de recuperação em virtude de liminares judiciais (Estados de MG e RJ), e valores acumulados em contas gráficas do RRF antigo (Estado do RJ).

Para estes 3 programas (DMLP, Lei nº 8.727/1993 e Lei nº 9.496/1997), após verificada a homologação dos novos RRFs dos Estados mencionados, de acordo com a lógica do benefício decrescente, ocorrerão pagamentos escalonados, partindo-se do zero no primeiro ano, e correspondentes a 11,11% das respectivas parcelas devidas a partir do 13º mês de pagamentos, com o acréscimo de 11,11% para cada exercício subsequente. Os valores não pagos pelos Estados serão incorporados ao novo RRF ao amparo da LC nº 159/2017 – Art. 9º-A. 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, a LC nº 178/2021 traz a possibilidade de parcelamento de débitos amparados por liminares para Estados, no âmbito do Art. 23, e para Municípios, com base em seu Art. 17, havendo a possibilidade de os entes aderirem, na sequência ao novo RRF, nos moldes do estipulado pelo art. 9º-A. O Estado de Goiás aderiu ao disposto no Art. 23 em agosto/2021, e teve seu novo RRF homologado em janeiro/2022, ao passo que o Estado do Rio Grande do Sul aderiu às condições do art.

23 da LC nº 178/2021 no dia 25/02/2022. Por sua vez, o Município de Maringá – PR também aderiu ao disposto no Art. 17 da referida LC, visto que apresentava pendência jurídica no âmbito da Lei nº 8.727/1993. Na sequência, espera-se que os Estado do Rio de Janeiro e Minas Gerais sigam a mesma trajetória. Ademais, há a expectativa de que os Estados do Amapá e do Rio Grande do Norte venham a aderir somente ao Art. 23.

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 245 contratos celebrados pelos entes e pelas entidades das administrações indiretas com a União, atualmente há 92 ações judiciais, com impacto financeiro, no momento, de R\$ 55,6 bilhões (posição de 31/01/2022). Desse total, R\$ 50,2 bilhões correspondem às ações judiciais movidas pelos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

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).

Esses 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, Distrito Federal 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, algumas vezes, 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.

Com a vigência da LC nº 178/2021, contudo, existe a expectativa de que parte razoável das pendências jurídicas acumuladas venha a ser equacionada, com perspectiva do início do recebimento dos valores não pagos.

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 alternativos estimados.

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, o Estado do Rio de Janeiro aderiu às condições da versão original do RRF, e aguarda homologação de seu novo Regime, e também o Estado do Rio Grande do Sul teve a sua adesão ao RRF aprovada, estando atualmente na fase de preparação de seu Plano de Recuperação Fiscal. Por seu turno, o Estado de Goiás já teve seu ingresso ao novo Regime homologado, ao amparo da LC nº 159/2017 – Art. 9º A. Por fim, ainda há a possibilidade de adesão, até o momento, por parte do Estado de Minas Gerais. Embora a programação orçamentária já contemple a adesão desses Estados ao RRF, existe o risco de outras adesões, o que implicaria frustração de receitas ainda maior para os créditos sob gestão da STN.

É importante considerar também que o processo de adesão ao RRF pode não ocorrer de acordo com o cronograma desejável, sofrendo atrasos que, eventualmente, terão reflexos nos fluxos de recebimento estimados.

4.2.4.4 Incertezas legislativas

Apesar de não configurar estritamente como risco fiscal, uma vez que o Governo tem participação no processo legislativo, é importante mencionar que outra fonte de incertezas para a União em seu relacionamento federativo provém da atividade legislativa, que tradicional e frequentemente aborda temas que podem interferir nas relações financeiras entre a União e entes subnacionais.

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 58 apresenta os impactos nas contas públicas dos riscos relativos às ações judiciais e à frustração de receitas em decorrência da aplicação de dispositivos legais, para os próximos três exercícios, 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. Cabe ressaltar que o impacto materializado para o exercício de 2021 teve pequena variação negativa, uma vez que houve alguns recebimentos não previstos anteriormente, principalmente relacionados à assinatura do contrato do artigo 23 da Lei Complementar nº 178/21 por parte do Estado de Goiás, e a valores pagos pelo Estado do Rio de Janeiro sob égide do RRF antes das alterações trazidas pela mesma LC nº 178/21.

Tabela 58 - Estimativas dos impactos, segundo a natureza do risco, por exercício

Em R\$ milhões

Natureza do Risco ¹	Impacto					
		Valor Estimado (E)	Valor Realizado (R)	Variação (%)		
		2020	2021	2022	2023	2024
Liminares Vigentes ² ou	E	9.247,7	13.361,6	9.922,8	7.802,1	5.659,2
	R	12.363,0	12.590,9			
Adesão dos entes ao RRF ³	%	33,7	-5,8			

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

²Impacto 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.

³Impacto 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/SETO/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 Lei Complementar nº 173, de 27/5/2020 - LC nº 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 9.496/1997, dos contratos de abertura de crédito firmados com os Estados ao amparo da Medida Provisória nº 2.192-70/2001, e as garantias das dívidas decorrentes dos contratos de refinanciamento celebrados com os Municípios com base na Medida Provisória nº 2.185-35/2001.

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 59 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 e 2021. Valores positivos indicam redução no fluxo esperado em decorrência da LC.

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 desses entes já estavam suspensas por decisões liminares.

Tabela 59 - Impactos estimados da LC nº 173/2020, segundo Ativo /Programa, por exercício

Em R\$ milhões

Natureza do Risco	Ativo/Programa	Impacto			
			Valor Estimado (E)	Valor Realizado (R)	Variação (%)
			2020	2021	2022
Impactos decorrentes da LC nº 173/2020 ¹	Lei nº 9.496/1997	E	15.069,2	68,3	-977,4
		R	18.892,3	53,9	-
		%	25,4	-21,1	-
	MP nº 2.185/2001	E	2.675,6	300,4	-385,5
		R	2.828,5	308,8	-
		%	5,7	2,8	-
Total	E	17.744,8	368,7	-1.362,9	
	R	21.720,8	362,7	-	
	%	22,4	-1,6	-	

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/SETO/ME.

Apesar de o impacto da LC nº 173/20 ter se concentrado nos créditos ao amparo da Lei nº 9.496/97 – no caso dos Estados, e da MP nº 2.185/2001, no caso dos municípios, é importante salientar que, na prática, não houve impacto referente aos Estados de Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, visto que os pagamentos de suas dívidas já estavam suspensos, por conta de liminares judiciais e, portanto, tais entes não foram, na prática, beneficiados com a suspensão de pagamentos.

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 e Lei Complementar nº 181/2021 – Altera dispositivos das Leis Complementares nºs 156/16, 159/17, 172/20 e 178/21 e Lei nº 14.029/20.

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 conterà 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 % 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 % a cada exercício financeiro.

A Lei Complementar nº 181/2021 trouxe algumas mudanças pontuais às citadas leis, como a proibição, até 31/12/2021, de a União aplicar penalidades pelo descumprimento do teto de despesas previsto na LC nº 156/2016, a alteração do prazo para Estados celebrarem o contrato previsto no art. 23 da LC nº 178/2021, e a possibilidade de se trocar os encargos dos contratos previstos no art. 12-A da LC nº 156/2016.

A Tabela 60 contempla os impactos estimados das LCs nºs 178/2021 e 181/2021, 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. Valores positivos indicam redução no fluxo esperado em decorrência da LC.

Tabela 60 - Impactos estimados das LCs nº 178/2021 e 181/2021, segundo Ativo /Programa, por exercício

Em R\$ milhões

Ativo/Programa	Natureza do Risco	Impacto			
		Valor Estimado (E)	Valor Realizado (R)	Variação ¹ (%)	
			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 ²	E	7.868,8	15.222,5	29.488,0
		R	7.854,0		
		%	-0,2		
Lei nº 9.496/1997 e MP nº 2.185/2001	Impactos total das demais medidas trazidas pela LC nº 178/21 aos refinanciamentos ao amparo da Lei nº 9.496/1997 ³ e MP nº 2.185/2001 ⁴	E	-174,8	-132,1	-144,9
		R	-19,5		
		%	-88,9		
Lei nº 9.496/1997	Impactos decorrentes da inclusão dos arts. 4º-A, 4º-B e 4º-C à Lei Complementar nº 156/2016 ⁵ , alterando a previsão da aplicação de penalidades pelo descumprimento do teto de despesas estipulado nessa mesma Lei.	E	843,3	825,3	693,7
		R	700,4		
		%	-17,0		
Total			8.537,3	15.915,7	30.036,8
			8.534,9		
			0,0		

² Impactos decorrentes da adesão de Estados ao Regime de Recuperação Fiscal ao amparo das LC's nº 178/2021 e 181/2021, conforme Art. 9º da LC nº 173/2021.

³ Modificações trazidas pela LC 173/2021, por meio da inclusão dos Arts. 1º, 1º A e 1º B ao texto da Lei nº 9.496/1997.

⁴ Modificação trazida pela LC 173/2021, por meio da inclusão do Inciso VI do Art. 8º ao texto da MP nº 2.185/2001.

⁵ A Lei Complementar nº 178/2021 introduziu os arts. 4º-A e 4º-B à Lei Complementar nº 156/2016 e a Lei Complementar nº 181/2021 introduziu o art. 4º-C.

Fonte e elaboração: STN/SETO/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 61. Trata-se de contas redutoras do ativo da STN.

Tabela 61 - Valores registrados nas contas de ajustes de perdas para os empréstimos concedidos

Em R\$ milhões

Item		Ajuste de Perdas			
		Curto Prazo (\$) e Longo Prazo (\$)			
		Variação (%) ¹			
		2018	2019	2020	2021
LC nº 148/2014	Estados	406,6	22,6	-	-
		-58,4	-94,4	-100,0	-
	Municípios	547,9	400,9	465,0	273,9
		4,3	-26,8	16,0	-41,1
	Subtotal	954,5	423,5	465,0	273,9
		-36,4	-55,6	9,8	-41,1
Perda estimada dos créditos com liquidação duvidosa	Estados	19.587,6	30.410,7	341.312,7	318.323,8
		-64,4	55,3	1.022,3	-41,1
	Municípios	1.913,8	2.256,7	5.451,4	4.619,2
		6,5	17,9	141,6	-15,3
	Administração direta e indireta	1.532,2	2.042,7	3.175,8	2.891,8
	1.117,0	33,3	55,5	-8,9	
	Subtotal	23.033,6	34.710,1	349.939,9	325.834,8
		-59,5	50,7	908,2	-6,9
Total		23.988,1	35.133,6	350.404,9	326.108,7
		-58,9	46,5	897,3	-6,9

¹ Variação em relação ao período anterior.

Fonte e elaboração: STN/SETO/ME.

Na comparação dos valores registrados, tanto o ajuste de perdas dos créditos com liquidação duvidosa, como o ajuste ao amparo da LC nº 148/2014, foi verificada, ao longo de 2021, redução nos valores registrados.

Quanto ao ajuste de perdas de créditos de devedores duvidosos decorrentes de empréstimos e financiamentos, calculado por meio da metodologia CAPAG PLUS, foi observada redução dos valores registrados para os três grupos de mutuários: a) Entidades; b) Estados; e c) Municípios. No caso do 1º grupo (estatais / entidades), a redução se deve ao encerramento de diversos contratos no período, o que implicou por consequência na redução dos saldos de ajuste. No caso dos créditos de Estados, a redução se deveu à melhora do rating de alguns Estados (Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Maranhão, Roraima, Santa Catarina, Sergipe, Pernambuco e Distrito Federal), além de renúncia por parte do Distrito Federal das ações ajuizadas contra a União para possibilitar a adesão às condições da LC nº 173/2020 (§ 6º do art. 2º), sendo que ambos os fatores implicaram redução do saldo de ajuste de perdas. Finalmente, para o grupo dos Municípios, a redução se deveu principalmente à renúncia por parte de alguns Municípios de ações ajuizadas por eles, como requisito para a adesão à incorporação autorizada pelo §6º do art. 2º da LC nº 173/2020, e em virtude da melhora do *rating* de diversos Municípios, de acordo com o Modelo CAPAG PLUS, ao longo do período considerado.

Por sua vez, a redução observada nos ajustes para perdas ao amparo da LC nº 148/2014 também tem origem na renúncia, por parte de alguns Municípios, das ações judiciais, como requisito à incorporação autorizada pelo §6º do art. 2º da LC nº 173/2020. Com a adesão às condições da referida LC, os valores correspondentes às pendências jurídicas podem ser incorporados ao saldo devedor do contrato celebrado ao amparo da MP nº 2.185/2001, implicando por consequência na baixa dos ajustes de perdas a que se refere.

A implementação da metodologia de ajuste de perdas denominada “CAPAG PLUS”, realizada em dezembro/2020, veio em consequência de recomendação exarada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), 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 62.

Tabela 62 - 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 ¹
Primeiro Estágio	AA	0,0%
	A	1,0%
Segundo Estágio	B	2,0%
	C	5,0%
	D	10,0%
	E	30,0%
	F	50,0%
	G	70,0%
Terceiro Estágio	H	100,0%

¹ Em percentual do saldo devedor dos financiamentos.

Fonte e elaboração: STN/SETO/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 63, 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 63 - 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

Classificação Final CAPAG	Nível de risco Rating da Matriz STN
D	H
n.d.	H
suspensa	H

Fonte e elaboração: STN/SETO/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.

4.2.5 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 grande parte 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, atualmente aqueles 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 64 apresenta o histórico dos valores do estoque, por exercício, segundo haver financeiro sob gestão da STN.

Tabela 64 - Evolução do estoque, segundo haver financeiro sob gestão da STN, por exercício

Em R\$ milhões

Haver Financeiro	Estoque			
	Valor Realizado (R\$)			
	Variação ¹ (%)			
	2018	2019	2020	2021
Empréstimos às Instituições Financeiras	361.683,2 -22,2%	241.183,7 -33,3%	235.726,3 -2,3%	171.234,2 -27,4%
Operações de Crédito Rural	14.290,4 -38,6%	10.478,5 -26,7%	6.632,3 -36,7%	4.579,1 -31,0%
Operações de Cessões de Crédito (ou estruturadas)	15.367,5 -16,0%	11.565,1 -24,7%	10.799,1 -6,6%	7.370,0 -31,8%
Operações de Crédito à Exportação	3.701,6 -1,3%	4.029,9 8,9%	5.236,3 29,9%	6.024,8 15,1%
Empréstimos a Entidades Não Financeiras	89,7 1,8%	73,9 -17,6%	66,5 -9,9%	42,3 -36,5%
Programa Emergencial de Suporte ao Emprego - PESE/FOPAG			6.895,3	4.774,2 -30,8%
Total	395.132,4 -22,5%	267.331,1 -32,3%	265.355,8 -0,73%	194.024,5 -26,8%

¹Variação 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 65 apresenta uma comparação entre os fluxos, estimados e realizados, por exercício, segundo haver financeiro sob gestão da STN.

Tabela 65 - Fluxos estimados e realizados segundo haver financeiro

Em R\$ milhões

Haver Financeiro	Fluxo				
	Valor Estimado (E)				
	Valor Realizado (R)				
	Variação ¹ (%)				
	2018	2019	2020	2021	
Empréstimos às Instituições Financeiras	E	3.806,0	25.759,8	24.478,4	14.488,3
	R	131.694,0	136.654,0	18.604,5	76.541,5
	%	3.360,2%	430,5%	-24,0%	428,3%

Haver Financeiro	Fluxo				
		Valor Estimado (E)		Valor Realizado (R)	
		Variação ¹ (%)			
		2018	2019	2020	2021
Operações de Crédito Rural	E	1.058,2	5.695,1	4.420,5	2.176,2
	R	6.302,2	6.964,8	4.593,5	2.818,7
	%	495,6%	22,3%	3,9%	29,5%
Operações de Cessões de Crédito (ou estruturadas)	E	5.130,9	5.625,8	2.269,4	2.339,0
	R	6.100,4	7.222,0	5.286,6	4.750,7
	%	18,9%	28,4%	133,0%	103,1%
Operações de Crédito à Exportação	E	1.278,8	1.279,6	882,2	734,9
	R	1.523,6	1.254,8	1.328,6	667,5
	%	19,1%	-1,9%	50,6%	-9,2%
Empréstimos a Entidades Não Financeiras	E	17,7	21,9	21,9	25,2
	R	23,4	23,1	29,8	30,3
	%	32,2%	5,6%	36,1%	20,4%
Programa Emergencial de Suporte ao Emprego - PESE/FOPAG	E				0,0
	R			22,9	2.344,1
	%				-
Total	E	11.291,6	38.382,2	32.072,4	19.763,6
	R	145.643,6	152.118,8	29.866,0	87.152,9
	%	1.189,8%	296,3%	-6,87%	340,9%

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 2018 e 2019, essas decorrem das liquidações antecipadas realizadas pelo BNDES em seus contratos junto à Secretaria do Tesouro Nacional. As amortizações antecipadas totalizaram em 2018 e 2019, respectivamente, 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, em geral, 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 CTNs 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, se observou uma queda nas receitas referentes a empréstimos concedidos a instituições financeiras quando comparadas ao que havia sido previsto inicialmente, resultante da forte redução das taxas de juros que remuneram os contratos de financiamento do BNDES, bem como das amortizações antecipadas no final do exercício de 2019, as quais reduziram a base sobre a qual as parcelas de principal e juros são calculadas.

Em 2020, também se observou aumento nas receitas de operações de cessão de crédito, de crédito à exportação e empréstimos concedidos a instituições 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 2021, porém, as receitas referentes a empréstimos concedidos a instituições financeiras voltaram a apresentar valores realizados acima dos valores previstos, por conta, principalmente, do Acórdão n. 56/2021-Plenário, que firmou entendimento de que são irregulares os contratos de concessão de crédito firmados entre a União e suas instituições financeiras controladas realizados por meio da emissão direta de títulos da dívida pública. O referido Acórdão também determinou a definição de um cronograma para a devolução desses valores a União, o que resultou em amortizações antecipadas do BNDES que totalizaram R\$ 63 bilhões em 2021.

Ainda no que se refere às operações estruturadas, as diferenças verificadas entre os valores previstos e realizados em 2021 também podem ser explicadas pela variação cambial, a exemplo do contrato com a Eletrobras, que é indexado ao dólar, e pela inflação, tal como no caso dos contratos com a Rede Ferroviária Federal – RFFSA, que são atrelados a este índice.

Em 2021, ainda pode ser observada diferença entre os valores previstos e realizados referentes ao Programa Emergencial de Suporte ao Emprego – Pese/Fopag, programa que prevê linha de crédito especial para pequenas e médias empresas pagarem salários, bem como algumas verbas trabalhistas, durante o estado de calamidade pública decorrente do novo coronavírus. Essa diferença ocorreu porque se trata de um programa novo, criado em 2020, cujas receitas só foram estimadas após o fim do prazo para contratações – posterior à estimativa inicial de receitas para 2021.

Em relação às estimativas de fluxo, a Tabela 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 66 - Fluxos estimados, segundo haver financeiro sob gestão da STN, por exercício

Em R\$ milhões

Haver Financeiro	Estoque Valor Realizado	Fluxo Valor Estimado ²					Impacto Financeiro (F) Primário (P)
	2021 ¹	2022	2023	2024	2025		
Empréstimos às Instituições Financeiras	171.234,2	38.626,7	19.243,4	14.238,8	10.376,4	F	
Operações de Crédito Rural	4.579,1	710,8	606,1	555,6	468,0	F	
Operações de Cessões de Crédito (ou estruturadas)	7.370,0	2.662,9	1.000,0	694,0	694,1	F	
Operações de Crédito à Exportação	6.024,8	891,6	897,6	902,5	924,7	F	
Empréstimos a Entidades Não Financeiras	42,3	33,8	11,8	0,0	0,0	F	
Programa Emergencial de Suporte ao Emprego - PESE/FOPAG	4.774,2	2.744,5	1.922,9	0,0	0,0	F	
Total	194.024,5	45.670,4	23.681,7	16.390,9	12.463,2		

¹ Posição em 31/12/2021

² Os valores estimados consideram o cronograma de retorno dos contratos apresentado pelo BNDES por conta do Acórdão n. 56/2021 - TCU.

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 desses haveres são reflexos dos riscos de crédito e liquidez inerentes às operações supramencionadas. As estimativas de impacto estão disponíveis na Tabela 67.

Tabela 67 - Estimativas dos riscos fiscais por haver financeiro

Em R\$ milhões

Haver Financeiro	Riscos fiscais			
	Valor Estimado (\$)			
	2022	2023	2024	2025
Empréstimos às Instituições Financeiras	0,0	0,0	0,0	0,0
Operações de Crédito Rural	179,8	153,3	140,6	118,4
Operações de Cessões de Crédito (ou estruturadas)	24,0	9,0	6,2	6,2
Operações de Crédito à Exportação	518,9	522,4	525,2	538,2
Empréstimos a Entidades Não Financeiras	0,0	0,0	0,0	-
Programa Emergencial de Suporte ao Emprego - PESE/FOPAG	340,3	238,4	-	-
Total	1.063,0	923,2	672,0	662,8

Fonte e elaboração: STN/ME.

Quanto à prevenção de ocorrência dos riscos, 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 - DAU 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\$ 4,73 bilhões, posição de 31/12/2021, referente a ajustes para perdas, cuja metodologia baseia-se no histórico de créditos com inadimplência, nos pendentes de inscrição em DAU, bem como a projeção de inadimplência sobre o saldo dos haveres em situação de normalidade, nos casos em que há histórico de inadimplência.

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 as Concessões Públicas

4.3.1.1 Parcerias Público Privadas

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) 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 PPPs 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 ou diálogo competitivo, 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 implicam desembolso financeiro por parte da União, como por exemplo, revisão tarifária ou prorrogação 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 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, alterações legislativas, 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 podem ter impacto negativo sobre as receitas potenciais da União.

Para mitigar tanto o risco de cronograma como 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 68 apresenta o histórico recente de receitas de concessões e permissões, segregadas entre receitas de contratos vigentes e de novos leilões realizados no período. 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, tendo em vista que as variações entre valor previsto e realizado tem ocorrido inclusive nos contratos de concessões vigentes.

Tabela 68 - Receitas de Concessões, segundo exercício

Em R\$ milhões

Exercício	Categorias de Concessões	Receita de Concessões			
		PLOA	LOA	Realizado	Varição ¹ (%)
2014	Vigentes	3.841	3.841	2.976	-23%
	Novas	5.910	9.610	5.077	-47%
	Total	9.751	13.451	8.053	-40%
2015	Vigentes	6.223	6.223	5.885	-5%
	Novas	7.081	9.238	0	-100%
	Total	13.304	15.461	5.885	-62%
2016	Vigentes	5.007	22.007	21.931	0%
	Novas	5.000	6.500	0	-100%
	Total	10.007	28.507	21.931	-23%
2017	Vigentes	4.735	4.735	8.508	80%
	Novas	19.228	19.228	23.598	23%
	Total	23.963	23.963	32.106	34%
2018	Vigentes	5.097	5.097	3.850	-24%
	Novas	13.797	13.797	18.080	31%
	Total	18.894	18.894	21.930	16%
2019	Vigentes	3.067	3.067	4.998	63%
	Novas	12.563	12.563	88.277	603%
	Total	15.631	15.631	93.275	497%
2020	Vigentes	4.622	4.622	5.133	11%
	Novas	16.442	16.442	3.016	-82%
	Total	21.063	21.063	8.150	-61%
2021	Vigentes	5.131	5.131	3.282	-36%
	Novas	109	109	6.573	5.930%
	Total	5.240	5.240	9.855	88%

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

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

Cabe esclarecer 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 diferenças entre os valores previstos nas peças orçamentárias e os valores efetivamente realizados.

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.

Em relação à Tabela 68, cabe mencionar que, em 2020, a diferença entre valor previsto e realizado ocorreu principalmente em função da não realização de receitas da descotização de usinas hidrelétricas da Eletrobras, previstas inicialmente na LOA. Em 2021, a diferença foi devida majoritariamente ao ingresso de recursos de novas concessões no setor de telecomunicações, rodoviário e aeroportuário, não previstos inicialmente na LOA.

4.3.1.3 Riscos Fiscais em Demandas Administrativas

A supervisão dos riscos fiscais de concessões e PPPs é da competência dos ministérios setoriais e das agências reguladoras, os quais são responsáveis pela gestão, monitoramento e fiscalização dos contratos vigentes, bem como registro de ativos e passivos contingentes.

Ademais, as agências reguladoras e ministérios setoriais são responsáveis pela estruturação e implementação de processos licitatórios para projetos de concessões e PPPs, sendo esses os órgãos responsáveis por definir a alocação de riscos entre setor público e setor privado de cada contrato.

A Tabela 69 é baseada em informações fornecidas pelas agências reguladoras e reproduz o somatório de estimativas de impacto fiscal para a União decorrentes de pleitos administrativos de reequilíbrio econômico-financeiro classificados como de risco provável de concretização pelas agências reguladoras.

Observa-se que o risco relativo a demandas na via administrativa com impacto fiscal para a União é estimado em R\$ 2.591,8 milhões em 2022, R\$ 41,4 milhões em 2023, R\$ 40,2 milhões em 2024 e R\$ 39,0 milhões em 2025. Destaca-se, porém, que algumas demandas apresentam estimativa de impacto não disponível, especialmente para os anos de 2023, 2024 e 2025, e que a lista abaixo possui rol não exaustivo, não esgotando a possibilidade de surgimento de novos pleitos não informados quando da elaboração da tabela abaixo. Dessa forma, o valor de impacto potencial pode ser mais elevado que os valores mencionados.

Tabela 69 - Riscos fiscais em demandas administrativas

Em R\$ milhões

Agência Reguladora	Reequilíbrio Econômico e Financeiro (classificados como prováveis pelas Agências)			
	2022	2023	2024	2025
Reequilíbrio de contratos – ótica das Receitas	1.854,1	41,4	40,2	39,0
Reequilíbrio de contratos – ótica das Despesas	737,7	n.d	n.d	n.d
Total	2.591,8	41,4	40,2	39,0

Fonte: Agências reguladoras. Elaboração: STN/ME

Cabe aqui destacar que os reequilíbrios de contrato previstos para 2022 são, em grande parte, devidos aos impactos da pandemia da Covid-19, risco considerado como força maior e alocado para a União.

A Tabela 70 apresenta a lista atualizada contendo informações relativas às concessões e permissões fornecidas pelas respectivas agências reguladoras.

Tabela 70 - Concessões e Permissões

Setor da Concessão	Agência Reguladora Responsável	Objeto do contrato de concessão	Dimensão	Início da Concessão	Vencimento da Concessão
Rodovia	ANTT	BR 040 (MG/RJ) ¹	180 km	1996	2021
		BR 116 (RJ/SP)	402 km	1996	2022
		BR 116 (RJ) Rio - Teresópolis	142,5 km	1996	2022
		BR 116 e BR 392/RS	457,3 km	1998	2026
		BR 381 (MG/SP)	562 km	2008	2033
		BR 101 (RJ/ES) - Ponte Presidente Costa e Silva	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 116/324/BA e BA 526/528	680 km	2009	2034
		BR 101 (ES/BA)	475,9 km	2013	2038
		BR 163 (MS)	847,2 km	2014	2023
		BR 040 (DF/GO/MG)	936,8 km	2014	2023
		BR 050 (GO/MG)	436,6 km	2014	2044
		BR 163 (MT)	850,9 km	2014	2044
		BR 060/153/262 (DF/GO/MG)	1.176,5 km	2014	2044
		BR 101/RJ - trecho de acesso para Ponte Presidente Costa e Silva	13,2 km	2015	2045
		Ferrovia	ANTT	BR 101/290/448/386	472 km
BR-364/365/MG/GO	437 km			2019	2049
BR-101/SC	220,42 km			2020	2050
BR 153/TO/GO, BR 080/GO, BR 414/GO	850,7 km			2021	2056
BR 116 /101 (RJ/SP)	625,8 km			2022	2052
Malha Oeste PR	248 km			1988	2078
Malha Norte MS/MG/GO/MT/RO/PA	735 km			1989	2079
Ferrovia Centro-Atlântica S.A.	7.857 km			1996	2026
Malha Oeste MS/SP	1.973 km			1996	2026
MRS Logística - Malha Sudeste RJ/MG/SP	1.821 km			1996	2026
Malha Sul RS/SC/PR	7.223 km			1997	2027
Malha Nordeste	4.295 km			1997	2027
Trecho Minas SC - Porto Tubarão SC	162 km			1997	2027
Transporte Rodoviário Interestadual ²	ANTT	Ferrovia Norte Sul Tramo Norte	744 km	2007	2037
		Malha Nordeste	1.728 km	2014	2057
		Ferrovia Norte Sul Tramo Central	856 km	2019	2049
		EFC - Estrada de Ferro Carajás - Vale - Sistema Norte (PA/TO/MA)	997 km	2020	2057
		Estrada de Ferro Vitória a Minas	894 km	2020	2057
		Malha Paulista SP	2.199 km	2020	2059
		Quotas de Exploração do Lote 4 - região do Distrito Federal e entorno	-	2015	2030
Aeroportuário	ANAC	Aeroporto Internacional de Guarulhos S.A.	11.905.056,52 m ²	2012	2032
		Aeroporto de Brasília S. A.	9.947.560 m ²	2012	2037
		Aeroporto de São Gonçalo do Amarante S.A.	15.291.381,99 m ²	2012	2040
		Aeroporto Viracopos S.A.	8.579.300 m ²	2012	2042

Setor da Concessão	Agência Reguladora Responsável	Objeto do contrato de concessão	Dimensão	Início da Concessão	Vencimento da Concessão
		Aeroporto Rio de Janeiro S.A.	14.462.076,82 m ²	2014	2039
		Aeroporto Internacional de Confins S.A.	15.175.129,34 m ²	2014	2044
		Aeroporto de Porto Alegre	4.820.662,91 m ²	2017	2042
		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 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
		Aeroportos do Bloco Sul	22.448.010,61 m ²	2021	2051
		Aeroportos do Bloco Norte	35.673.640,46 m ²	2021	2051
		Aeroportos do Bloco Central	25.819.911,10 m ²	2022	2051
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
		Direitos de Uso de Recursos Hídricos	ANA	Verde Grande	-
Paraíba do Sul	-			-	-
São Francisco	-			-	-
PCJ	-			-	-
Doce	-			-	-
Paranaíba	-			-	-
Cessão onerosa de área dentro do porto organizado	ANTAQ	190 Contratos	13.980.808,52 m ²	-	-
Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural	ANP	672 Contratos	> 210.166,64 km ²	-	-
Concessão Florestal	SFB	21 Contratos	1.269.282,43 ha	-	-
Transmissão de Energia Elétrica	ANEEL	346 Contratos Linhas de Transmissão	> 91.260,95 km	-	-
Distribuição de Energia Elétrica	ANEEL	105 Contratos	-	-	-
Geração de Energia Elétrica ³	ANEEL	298 contratos	98.176.954 kW	-	-
Exploração e Pesquisa Mineral ²	ANM	Concessão do direito real do uso	22.027,48 m ²	2017	2047

¹A BR 040 (MG/RJ) se encontra em extensão contratual por liminar.

²Dados fornecidos em 2021.

³Em 2022, os setores de geração de energia hidrelétrica e termelétrica foram agrupados na rubrica Geração de Energia Elétrica.

OBS: A lista contempla contratos de concessões, permissões, partilha, autorizações, dentre outros, conforme informado pelas Agências.

Fonte: Agências Reguladoras. Elaboração: STN/SETO/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 30 empresas, sendo 24 empresas públicas e 6 sociedades de economia mista, conforme Tabela 71¹⁸.

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. A SEST é o órgão responsável pelo planejamento, coordenação e supervisão dos processos de liquidação. Atualmente encontra-se em liquidação a Ceitec (Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A.).

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.

Para a análise de risco foram incluídas três empresas recentemente criadas no âmbito de processos de desestatização em curso, respectivamente da Infraero, da Eletrobras e da CBTU: a) NAVBRASIL (Serviços de Navegação Aérea), relacionada às atividades de controle do tráfego aéreo; b) ENBPARG (Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A.) que objetiva transferir para a União o controle da Eletronuclear e Itaipu, c) VDMG (Veículo de Desestatização MG Investimentos S.A.) relacionada ao sistema de metrô em Belo Horizonte.¹⁹

Tabela 71 - Escopo da Análise de Riscos de Empresas Estatais Não Dependentes

Empresa	Natureza	Participação ¹
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%
EMGEPRON	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
FINEP	Empresa Pública Não Dependente	100,00%

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.

¹⁹ A ENBPARG e a VDMG ainda não estão incluídas no PDG.

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%
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%
SPA (CODESP)	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
CODESA	Empresa Pública Não Dependente	99,50%
NAVBRASIL ²	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
ENBPAR ³	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
VDMG ⁴	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
BANCO DO BRASIL	Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Aberto	50,00%
ELETOBRAS ⁵	Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Aberto	42,57%
PETROBRAS ⁵	Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Aberto	28,67%
BASA ⁶	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 31/12/2021

² Decreto nº 10.589, de 24 de dezembro de 2020

³ Decreto nº 10.791, DE 10 de setembro de 2021

⁴ Res. CPPI nº 206, DE 13 de dezembro de 2021

⁵ Controle por meio das ações ordinárias.

⁶ Decreto nº 10.955/22 autorizou o aumento de capital social do Banco da Amazônia S.A (Basa) no valor de até R\$ 1 bilhão, a ser transferido pela União.

Fonte e elaboração: STN/SETO/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 14.194, de 20 de agosto de 2021).

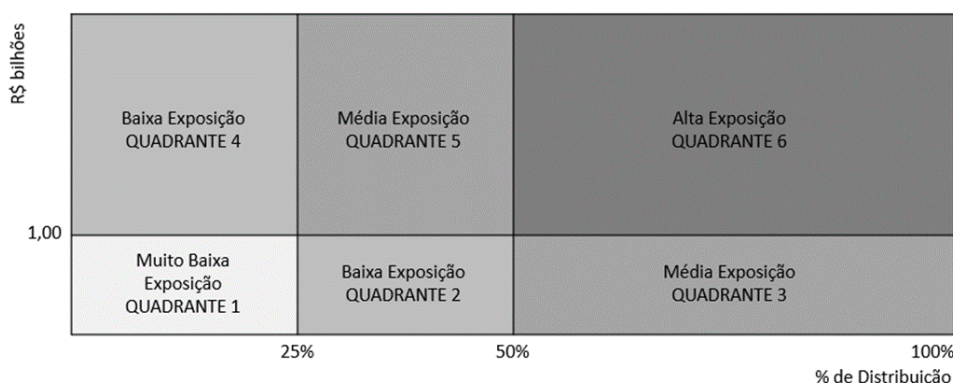
4.3.2.2 Metodologia de avaliação dos riscos

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.

Como forma de avaliar a exposição ao risco frente à não realização da receita de dividendos, considera-se a Matriz de Risco (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 - 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).

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 em relação ao total.

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.

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 hipóteses 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 (RWA²⁰).

²⁰ RWA ou Risk-Weighted Asset é um cálculo de mensuração de riscos relacionados a negociações de ativos. É realizado, em geral, por instituições financeiras.

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

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

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:

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

Onde Capital de Nível I = Capital Principal + instrumentos elegíveis a capital Nível I²¹ (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:

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

Onde PR = Capital Nível I + instrumentos elegíveis para Capital Nível II²² dos quais instrumentos híbridos de capital e dívida que não atendem os requisitos do Nível I e dívida subordinada.

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

- 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 conseqüente classificação como empresa estatal dependente nos termos

²¹ 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.

²² São Instrumentos de dívida aptos a absorver perdas quando ocorre a liquidação da instituição financeira.

do art. 2º da Lei Complementar nº 101/2000²³ e art. 6º da LDO, assim como o disposto na Resolução do Senado Federal nº 48, de 21 de dezembro de 2007²⁴.

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 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 2022 (Lei nº 14.194/2021), assim como o PLDO 2023 autorizam desejáveis procedimentos para a transição de uma empresa estatal 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. 41º § 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). O processo de transição entre empresas estatais federais dependentes e não dependentes é regulamentado pelo Decreto nº 10.690, de 2021.

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.

²³ 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.

²⁴ 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.

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 72 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 dependentes²⁵.

Tabela 72 - Comparação entre os fluxos estimados e realizados - Estatais

Em R\$ milhões

Natureza do Fluxo	Fluxo			
		Valor Estimado (E)	Valor Realizado (R)	Varição ¹ (%)
		2019	2020	2021
Receita de Dividendos e JCP	E	7.489,3	6.521,8	9.736,9
	R	20.879,0	6.605,1	43.528,40
	%	178,8%	12%	347,0%
Transferências para Aumento de Capital ²	E	9.611,0	671,9	7.842,3
	R	10.066,2	23,7	7.998,0
	%	4,7%	-96,5%	19,7%
Resultado Primário das Empresas Estatais ³	E	-3.500,0	-3.810,0	-3.970,0
	R	10.291,8	-614,0	3.030,0
	%	394,1%	83,9%	176,3%

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

² Variações entre Dotações Orçamentárias para AFAC e Restos a Pagar Inscritos e os pagamentos realizados.

³ Variações entre Meta de Primário definida no PLDO e Resultado Primário apurado pelo Bacen (abaixo da linha).

Em 2020, o Congresso incluiu na LOA a previsão de R\$13.521,8 milhões enquanto a previsão do PLOA era de R\$ 6.521,8 milhões.

Fonte e elaboração: STN: dividendos (PLOA) e aumento de capital (Tesouro Transparente). Resultado primário estimado SEST (estimativa de primário com ajuste EMGEA) e BACEN (realizado).

Obs: Ajuste Emgea consiste na Discrepância reconhecida (justificada). Inclui as despesas consideradas na metodologia do BACEN (abaixo da linha) que não são captadas pelo PDG (acima da linha), como descontos concedidos e reversão de provisão com efeito caixa.

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

São apresentados na Tabela 73 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).

²⁵ 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.

Tabela 73 - Fluxos estimados - Estatais

Em R\$ milhões

Natureza do Fluxo	Fluxo Valor Estimado				Impacto Financeiro (F) Primário (P)
	2022	2023	2024	2025	
Receita de Dividendos e JCP ¹	39.225,8	33.370,4	32.211,0	33.453,3	F e P
Transferências para Aumento de Capital ²	8,5	n.d.	n.d.	n.d.	F e P
Resultado Primário das Empresas Estatais ³	-2.766,9	-3.002,9	-3.221,4	-3.447,6	P

n.d. - informação não disponível.

¹ Dividendos previstos no PLDO 2023.

² Transferências para aumento de capital da LOA 2022 + restos a pagar inscritos

³ Metas fiscais previstas no PLDO 2023

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

Elaboração: STN/SETO/ME.

4.3.2.5 Comparação entre os impactos estimados e os riscos efetivamente materializados

Em relação à receita de dividendos, as principais causas das diferenças, relevantes em 2019 e em 2021, foram os efeitos econômicos e normativos da pandemia da Covid-19, alterações no desempenho de algumas empresas e destinações de dividendos intermediários acima do mínimo obrigatório. São todos aspectos que não podem ser considerados pela metodologia de previsão de dividendos. Em 2019, ocorreram eventos extraordinários, com a obtenção de melhores resultados econômicos pelas empresas, que culminaram em antecipação de dividendos (dividendos intermediários), o que ocasionou um aumento significativo da arrecadação. Em 2020, a arrecadação de dividendos foi menor em razão do menor desempenho de algumas empresas e porque o Banco Central do Brasil, em face da pandemia da Covid-19, definiu restrições para a distribuição de remuneração aos acionistas pelas instituições financeiras frente ao cenário de incertezas. Assim, os bancos federais ficaram impedidos de destinar dividendos acima do mínimo obrigatório, bem como realizar pagamentos por resultados no mesmo exercício (antecipações). Tais efeitos, que representariam risco do ponto de vista orçamentário, foram considerados nas estimativas. Em 2021, a arrecadação foi significativamente maior em relação ao valor estimado inicialmente. Esse resultado deveu-se principalmente ao excepcional desempenho da Petrobras e ao pagamento pelo BNDES de dividendos intermediários juntamente com a destinação referente ao lucro do resultado de 2020 que não havia sido ainda distribuído. O BNDES vem apresentando parte dos lucros em decorrência da venda de ativos.

Em relação às transferências para aumento de capital, não houve acréscimos aos valores orçados inicialmente em todos os anos em análise (suplementação orçamentária), o que corrobora, em boa medida, a avaliação de que não havia riscos prováveis no período. Contudo, em 2021, ocorreu a materialização do risco de capitalização do Basa, de R\$ 1 bilhão, considerado como remoto, para reforço do capital social em função, especificamente, de decisão do TCU para devolução obrigatória dos recursos de Instrumento Especial de Capital Próprio - IECAP aportados pela União²⁶. O Basa era a única instituição que não possuía margens mais amplas nos seus índices operacionais, conforme relatado no anexo de riscos fiscais da LDO 2022. Ressalte-se que os anos 2019 e 2021 foram atípicos em função de aportes especiais em valores importantes: a) em 2019 - na Emgepron, de R\$ 7,6 bilhões, para o Programa Corveta Classe Tamandaré (CCT) com execução em 8 anos; b) em 2021 - nas novas

²⁶ O TCU considerou irregulares os contratos de concessão de crédito firmados entre a União e suas instituições financeiras controladas, realizados por meio da emissão direta de títulos públicos (IECPs), seja para a realização de políticas públicas setoriais ou para o aumento de capital. O TCU acompanha os cronogramas de devolução, à União, dos IECAPs.

empresas ENBPAR e VDMG para aporte inicial nos valores de R\$4 bilhões e R\$2,8 bilhões respectivamente. Quanto às demais empresas, o período representou uma redução relativa dos montantes de aumento de capital recebidos anualmente devido, em grande medida, a regras restritivas previstas na lei de diretrizes orçamentárias.²⁷ A análise da execução financeira (pagamentos) relativa ao orçamento do ano acrescido dos restos a pagar indica um nível de desempenho fraco somente em 2020, que foi o ano de maior impacto da pandemia da Covid-19, com baixa execução física.

Quanto ao resultado primário das empresas estatais, os últimos três exercícios confirmaram a avaliação de risco remoto quanto à probabilidade de compensação de um esforço fiscal negativo das empresas pelo Tesouro Nacional. Os resultados foram muito superiores àqueles estimados. Em 2019, o significativo superávit das empresas teve como pano de fundo aportes de capital que não foram dispendidos no ano, principalmente da Emgepron. O exercício de 2020 foi afetado pelos efeitos da Pandemia da Covid-19, com projetos postergados, empresas com resultados deficitários, como Infraero, e empresas com resultados melhores que o programado, como a ECT, o Serpro e a Dataprev. O resultado disso foi um déficit muito abaixo do esperado. Novamente verificou-se um significativo superávit das empresas em 2021, decorrente, principalmente, dos resultados positivos da ECT e da execução físico-financeira de alguns investimentos abaixo do previsto, principalmente da Emgepron. Destaca-se finalmente, em 2021, a nova empresa NAV Brasil, que recebeu aporte de capital inicial no mês de dezembro.

4.3.2.6 Estimativa dos impactos nas contas públicas dos riscos fiscais mapeados

O **risco 1 - frustração da receita de dividendos e JCP**, foi considerado como risco remoto para os próximos exercícios. Portanto, não há previsão de frustração de receita. Importante ressaltar que a metodologia de estimativa de dividendos se apoia em critérios conservadores, evitando a adoção de distribuições de resultado acima dos percentuais tradicionalmente distribuídos e utilizando estimativas de lucro baseadas em previsões de mercado no caso das empresas de capital aberto ou avaliações da administração no caso das empresas públicas. Assim, o risco tende a ser, ao contrário, de maior recebimento de dividendos, especialmente em casos de distribuições complementares de remuneração ao acionista. Não se vislumbram, neste momento, cenários que possam afetar significativamente o resultado esperado das empresas.

O **risco 2 - aporte emergencial** para empresas estatais federais foi considerado como risco possível ou remoto para algumas empresas que enfrentam dificuldades há alguns anos. Assim, no presente momento, não há previsão de aportes emergenciais no período de 2022 a 2025. Vale ressaltar ainda que, além das medidas mitigadoras em andamento, a lei de diretrizes orçamentárias tem definido condições restritivas para que uma empresa receba aumento de capital, o que tende a manter as condições de dificuldade por prazos maiores ou a solução parcial dos problemas financeiros, enquanto não se conclui o processo de desestatização. Não existe uma previsão dos montantes de aporte para os anos de 2023 a 2024, de acordo com as práticas orçamentárias. Em 2022, o montante

²⁷ Restrições previstas nas últimas leis de diretrizes orçamentárias: “as empresas públicas e as de sociedades de economia mista somente poderão receber aportes da União para futuro aumento de capital se estiverem incluídas no Programa Nacional de Desestatização, instituído pela Lei nº 9.491, de 1997, exceto se: I - tratar de aporte inicial para constituição do capital inicial de empresa criada por lei; e II - envolver empresas financeiras para enquadramento nas regras do Acordo de Basileia.”

para aumento de capital foi extremamente reduzido comparativamente aos exercícios anteriores em função das restrições da LDO e do andamento dos processos de privatização no âmbito do PND.

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. Por isso, não se vislumbra, no momento, a perspectiva de esforço fiscal complementar pelo Tesouro Nacional. Na ocorrência de um déficit menor das empresas estatais, ou mesmo um superávit, o Tesouro Nacional pode optar por reduzir o seu resultado.

A Tabela 74 consolida os impactos apurados a partir de elementos de risco considerados.

Tabela 74 - Impactos estimados (Estatais Não Dependentes)

Em R\$ milhões

Impactos Estimados	Fluxo Valor Estimado				Impacto Financeiro (F) Primário (P)
	2022	2023	2024	2025	
Estimativa de Dividendos e JCP ¹ (a)	39.225,8	33.370,4	32.211,0	33.453,3	F e P
Risco 1 - Frustração da Receita de Dividendos e JCP (b)	0,0	0,0	0,0	0,0	
Reestimativa (c) = (a) + (b)	39.225,8	33.370,4	32.211,0	33.453,3	
Estimativa de Transferência para Aumento de Capital ² (d)	8,5	n.d.	n.d.	n.d.	F e P
Risco 2 - Aporte Emergencial (e)	0,0	0,0	0,0	0,0	
Reestimativa (f) = (d) + (e)	8,5	-	-	-	
Estimativa de Resultado Primário das Estatais (g)	-2.766,9	-3.002,9	-3.221,4	-3.447,6	P
Reestimativa SEST (h) ³	-2.766,9	-3.002,9	-3.221,4	-3.447,6	
Risco 3 - Esforço Fiscal Adicional ⁴ (compensação) (i) = (h) - (g), sendo (i) = 0, SE (h) - (g) > 0	0,0	0,0	0,0	0,0	

¹ Dividendos e Resultado Primário = PLDO 2023

² Transferências para aumento de capital 2022 = Tesouro Transparente: Dotações para aumento de capital + restos a pagar inscritos

³ A reestimativa corresponde à reprogramação do Siest acrescida de ajustes de discrepância estatística estimados (ajuste Emgea e outros)

⁴ Somente haverá expectativa de esforço fiscal adicional se o resultado reestimado (SEST) for pior do que a Estimativa de Resultado (Meta LDO)

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

Elaboração: STN/SETO/ME.

4.3.2.7 Análise e classificação dos riscos

Risco 1 - frustração da receita de dividendos e JCP

A Tabela 75 apresenta as projeções de dividendos/JCP para os próximos exercícios discriminadas por empresas ou grupo de empresas.

Tabela 75 - Projeção de dividendos/JCP¹

Em R\$ milhões

Empresas	2022	2023	2024	2025
BB	4.592,7	4.348,8	4.567,4	4.831,5
CEF	3.591,4	2.662,5	3.300,0	3.618,8
BNDES	7.566,7	6.761,2	4.322,2	4.957,3
PETROBRAS	22.710,4	19.209,2	19.209,2	19.209,2
Demais Participações	764,6	788,6	812,2	836,5
Total	39.225,8	33.770,4	32.211,0	33.453,3

¹ Previsão do PLDO 2023

Fonte e elaboração: STN/SETO/ME.

A exposição ao risco, de acordo com a metodologia de previsão de dividendos, seria no quadrante 1 (muito baixa exposição), nos quadrantes 2 e 4 (baixa exposição) e no quadrante 5 (média exposição)²⁸. A previsão da CEF, acima de R\$ 1 bilhão (maior impacto) teve como parâmetro de distribuição o percentual mínimo de 25% do lucro líquido, ficando no quadrante 4. A distribuição do BNDES ficou no quadrante 5 (médio risco), com distribuição de 50% do lucro anual incluindo dividendos intermediários (antecipação). A distribuição do BB seria também no quadrante 5 (média exposição), por ter uma distribuição de 40%, ou seja, na faixa entre 25% e 50%, mas pode ser considerada de baixo risco, de acordo com a metodologia, tendo em vista constituir uma política de distribuição já consolidada. A distribuição da Petrobras, por envolver valores superiores a R\$ 1 bilhão e distribuição acima de 50% do lucro anual (“payout”), estaria, em tese, no quadrante 6 (alta exposição), mas também, de acordo com a metodologia, pode ser considerada como de médio risco, por constituir política de dividendos em pleno exercício. A Petrobras assegura uma distribuição baseada no fluxo de caixa operacional menos os investimentos estimados sempre que o seu endividamento bruto estiver abaixo de determinado parâmetro.

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, um elemento de risco relevante.

A Tabela 76 apresenta os índices das IFFs referentes ao 3º trimestre de 2021, para o BASA e 4º trimestre de 2021, para os demais, comparados 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 76 - Índices de Capital Observados x Requerimentos Mínimos

4T2021	Capital Principal	Capital Nível I	Basileia
BB	11,94%	15,16%	17,76%
CEF	14,82%	15,10%	19,27%
Requerimento Mínimo ¹	8,00%	9,50%	11,50%
4T2021 e 3T2021 (BASA)	Capital Principal	Capital Nível I	Basileia
BNDES	31,30%	31,30%	40,20%
BASA	11,70%	11,70%	11,70%
BNB	10,23%	11,33%	13,87%
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 e 4º Trimestres 2021; Resolução CMN nº 4.193; e regulamentações.

Elaboração: STN/SETO/ME.

Ressalta-se que todas as instituições apresentavam, no encerramento do 3º trimestre e 4º trimestres de 2021, 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 próximo 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 ensejou um aporte em

²⁸ Veja a Figura 15 – Matriz de Risco.

2021, mediante adiantamento para futuro aumento de capital (AFAC), cuja capitalização foi autorizada pelo Decreto nº 10.555/22, que representará uma melhoria nesse indicador.

Cabe destacar a situação especial do BNB em razão do Acórdão TCU nº 1325-Plenário, de 27/05/2020, que julga como irregulares as contas do Banco e determina a reposição de valores ao Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE. Trata-se de um montante relacionado a não constituição de provisões para empréstimos operacionalizados pelo banco federal com recursos oriundos do Fundo Constitucional entre os anos de 2000 e 2005. De acordo com o BNB, caso o valor venha a ser reconhecido pelo banco, o Índice de Capital Nível I diminuirá, podendo ficar abaixo do percentual mínimo determinado pela Autoridade Monetária de 8,5%. A participação dos dividendos do BNB é da ordem de 0,1% do total da arrecadação dessa receita. Embora o risco de não pagamento de dividendos pelo BNB seja um risco possível, não se pode descartar a possibilidade de alternativas no âmbito da administração do Banco de gerenciamento dos impactos, além de que, os dividendos do BNB não são relevantes no conjunto das receitas globais do Tesouro Nacional. Adicionalmente, o processo ainda se encontra em fase recursal.

Em relação às demais empresas (não financeiras), a única empresa com previsão de receita de dividendos/JCP em valor de destaque é a Petrobras. As previsões da Petrobras foram feitas com base em estimativas de mercado e parâmetros de sua política de dividendos. A Eletrobras não teve uma estimativa de dividendos inserida no PLDO 2023 por estar em processo de privatização.

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 como um risco remoto.

Risco 2 - aporte emergencial

Em relação às instituições financeiras federais, a mesma análise sobre o risco de frustração de dividendos se aplica ao risco de aporte emergencial, de forma que se considera um risco remoto para a maioria dessas empresas. O risco de que o BNB possa se desenquadrar no índice de capital Nível I, em decorrência do ressarcimento ao FNE determinado pelo Acórdão TCU nº 1325-Plenário, de 27/05/2020, pode ser compensado com retenção de lucros (dividendos) ou outras medidas de ajuste ou gerenciamento dos impactos, caso venha a se materializar, sendo considerado, contudo, um risco possível.

Em relação às empresas estatais não financeiras, permanece a expectativa de que algumas enfrentem dificuldades financeiras, mas houve melhoria de desempenho na maioria dessas empresas, em alguns casos afastando riscos no curto prazo ou médio prazos: Infraero, Emgea, ECT, Casa da Moeda e as companhias docas (CDC, CDP, Codeba, CDRJ, Codesa, Codern, SPA-Codeesp). Essas empresas vêm adotando medidas de saneamento de seus planos de previdência complementar, reestruturação de planos de saúde, programas de demissão voluntária, reestruturações societárias, inclusive processos de desestatização. As demonstrações financeiras anuais de 2020 e as demonstrações intermediárias de 2021 indicam tendências de melhoria em algumas empresas, mas possível agravamento da situação em outras, o que mantém a necessidade de acompanhamento de seu desempenho, que está sujeito a fatores econômicos, de mercado, de legislação, dentre outros.

A previsão para aumento de capital na LOA 2022 é de apenas R\$ 300 mil que se somam a R\$ 8 milhões de restos a pagar inscritos, o que representa um valor anual muitíssimo aquém do histórico dessa despesa.

Um fator importante para avaliar o risco de aporte de capital nas empresas estatais não financeiras é a forte ênfase colocada pelo Governo Federal num 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.

Tabela 77 - Risco 2 - Aportes emergenciais em empresas não dependentes

Empresa ¹	Contexto	Principais Causas	Indicadores	Ações Mitigadoras	Incluso no PND	Modelo de Desestatização
BNB	Risco de não atingimento de indicadores de capital	Decisão do TCU sobre pagamento de ressarcimentos ao FNE	Índices operacionais de Basilea III	medidas de ajuste ou gerenciamento de impactos	Não	Não
Correios	Capacidade operacional e solvência	Queda de receita/demanda, inserção mercadológica e estratégica	Receita Líquida, resultado operacional, resultado do exercício, despesas operacionais, obrigações atuariais, grau de endividamento	Melhoria da gestão, redução de custos, desligamento voluntário, melhoria de processos, racionalização da estrutura, inclusão PPI	Sim	(Decreto nº 10.674/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). estudos de desestatização
Casa da Moeda	Capacidade operacional e solvência	Queda de receita, inserção mercadológica e estratégica	Receita líquida, resultado operacional e resultado do exercício, grau de endividamento	Redução de despesas, desligamento voluntário, inclusão PND	Sim	Ainda não definido. Resolução CPPI nº 17/2017 e Decreto nº 10.054/2019.
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. Equacionamento de pendências de planos de previdência complementar	Sim (Apenas Codesa e Codesp)	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/SETO/ME.

Tabela 78 - Estimativa de materialização do risco de aportes emergenciais

Empresa ¹	Materialização do Risco			
	2022	2023	2024	2025
BNB	Possível	Possível	Remoto	Remoto
ECT	Remoto	Remoto	Remoto	Possível
Emgea	Remoto	Remoto	Remoto	Remoto
Casa da Moeda	Remoto	Remoto	Possível	Possível
Companhias Docas (CDC, CDP, Codeba, CDRJ, Codesa, Codern, SPA-Codesp)	Remoto	Remoto	Remoto	Remoto
Infraero	Remoto	Remoto	Possível	Possível

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

Fonte e elaboração: STN/SETO/ME.

Risco 3 - esforço fiscal adicional (compensação de primário)

A Tabela 79 apresenta as metas de resultado primário referente ao agregado das empresas estatais federais definidas na LDO 2023.

Tabela 79 - Estimativa de materialização do risco de esforço fiscal adicional

Em R\$ milhões			
Ano	Meta LDO	Resultado Estimado	Materialização do Risco
2022	-2.766,9	-2.766,9	Remoto
2023	-3.002,9	-3.002,9	Remoto
2024	-3.221,4	-3.221,4	Remoto
2025	-3.447,6	-3.447,6	Remoto

Fonte e elaboração: STN/SETO/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.

O resultado primário de 2022 das empresas estatais estará muito concentrado no desempenho da implementação do programa de construção de corvetas pela Engeprom e de investimentos de outras empresas, como a Hemobras. Dependerá também do desempenho econômico financeiro ao longo do ano especialmente das seguintes empresas, destacando-se como superavitárias a ECT e o Serpro, e como empresas deficitárias, a Emgea e a Casa da Moeda.

Para os demais anos, considerando que ainda não há uma programação efetiva, pelas empresas, de receitas e despesas, sobretudo na ótica do resultado fiscal, adota-se o princípio de que não haverá extrapolação das metas de resultado primário definidas na LDO, conforme tem sido verificado nos últimos anos.

Assim, considera-se, para todo o período de análise, um risco remoto de venha a ser necessária qualquer compensação de resultado primário das estatais por parte do Tesouro Nacional.

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.

A partir do ano de 2018, é instituído o novo Fies²⁹, que incorpora aprimoramentos em relação ao programa original e caracteriza-se 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, com maior sustentabilidade financeira, a fim de garantir seu avanço econômico e social e viabilizar um acesso mais amplo ao ensino superior.

Em 2020, em função da situação de calamidade decorrente da pandemia de Covid-19, foi publicada a Lei nº 14.024, de 9 de julho de 2020, regulamentada pela Resolução MEC/FNDE/CG-Fies nº 39, de 27 de julho de 2020, que versa sobre a suspensão das parcelas referentes aos contratos do Fies e estabelece o momento de retornar à obrigação de pagar as parcelas suspensas.

4.3.3.1 Evolução dos financiamentos e sustentabilidade fiscal

O Programa, desde sua criação em 1999 até o ano de 2021, concedeu aproximadamente 3,4 milhões de financiamentos em todo o Brasil, sendo que 2,8 milhões foram formalizados a partir do ano de 2010. A Tabela 80 apresenta a evolução da concessão de contratos.

Tabela 80 - Evolução da concessão de contratos do Fies

Ano ¹	Quantidade de Contratos Concedidos em cada ano ²
2010	76.024
2011	154.295
2012	377.816
2013	559.784
2014	732.626
2015	287.546
2016	203.522
2017	175.980
2018	82.687
2019	85.091
2020	53.923
2021	45.932
Total	2.835.226

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

² Posição em 31/12/2021.

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:

- a) 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;

²⁹ Disciplinado pelas Portaria MEC nº 209, de 07/03/2018, e Portaria MEC nº 1.209, de 19/11/2018.

- b) 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
- c) 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.

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, ao final de 2021, era de R\$ 113,3 bilhões, sendo que R\$ 111,0 bilhões são referentes aos contratos formalizados a partir de 2010. A Tabela 81 apresenta a evolução da carteira segundo a safra de concessão de crédito.

Tabela 81 - Valores da dívida segundo safra de concessão de crédito

Em R\$ milhões

Ano	Valor da Dívida (\$) ¹
Até 2009	2.275,8
2010	2.499,8
2011	5.298,4
2012	13.269,2
2013	22.302,9
2014	33.519,4
2015	16.697,1
2016	9.567,0
2017	7.878,0
Total	113.307,6

¹ Posição 31/12/2021

Fonte e Elaboração: FNDE

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\$ 221 milhões (versus R\$ 2,7 bilhões em 2020) em recursos contratados ainda por liberar, chegando a uma exposição total de aproximadamente R\$ 113,5 bilhões ao final de 2021, conforme mostra a Tabela 82.

Tabela 82 - Exposição ao risco de crédito, por ano

Em R\$ milhões

Exposição	2020	2021
Contratos Legados (até 2010) (a)	2.536,9	2.275,8
Contratos Atuais (b)	109.251,3	111.031,8
Exposição por Valores já Liberados (c) = (a) + (b)	111.788,2	113.307,6
Valores a Liberar (estimativa) (d)	2.709,0	220,9
Exposição Total (c) + (d)	114.497,2	113.528,5

Exposição	Em R\$ milhões	
	2020	2021
Posição 31/12/2021. Fonte e Elaboração: FNDE.		

4.3.3.2 Situação de inadimplência

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)³⁰, por meio da Resolução MEC/FNDE/CG-Fies 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\$ 42,4 bilhões, representando 48,6% do valor total da dívida na fase de amortização.

O atraso nos pagamentos³¹ por parte dos estudantes dos financiamentos concedidos entre 2010 e 2017, contados a partir de um dia, foram observados em 65,6% dos contratos (1.618.233). Juntos, se considerado o saldo devedor integral desses contratos, respondem por um valor total de R\$ 66,9 bilhões, equivalente a 60,3% do total da carteira. Conforme observado, na Tabela 83, o maior volume de operações em atraso se concentra na faixa acima de 360 dias de atraso.

Tabela 83 - Situação dos contratos concedidos entre 2010 e 2017

Em R\$ milhões			
Situação do Contrato ¹	Quantidade de Contratos ²	Valor da Dívida (Em R\$ milhões)	Atraso Médio (Em dias)
Adimplente	849.066	44.118,4	0,0
1 a 14 dias de atraso	33.611	1.530,5	10,7
15 a 30 dias de atraso	167.210	9.476,9	22,6
31 a 60 dias de atraso	37.641	1.413,1	50,5
61 a 90 dias de atraso	32.986	1.570,7	82,1
91 a 120 dias de atraso	71.748	4.461,3	113,3
121 a 150 dias de atraso	17.683	802,2	143,4
151 a 180 dias de atraso	25.679	1.480,2	174,4
181 a 360 dias de atraso	143.435	7.294,9	276,3
> 360 dias de atraso	1.088.240	38.883,7	1.445,8
Total	2.467.299	111.031,8	231,9

¹ Posição em 31/12/2021.

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

Fonte e Elaboração: FNDE.

No caso dos contratos formalizados até 2009, os atrasos nos pagamentos³², contados a partir de um dia, foram observados em 74,3% dos contratos (113.469). O saldo devedor integral desses contratos era de R\$ 1,6 bilhão, equivalente a 69,5% do total da carteira. Segundo a Tabela 84, o maior volume de operações em atraso se concentra na faixa acima de 360 dias de atraso.

Tabela 84 - Situação dos contratos concedidos até 2009

³⁰ O Comitê Gestor do Fies – CG-Fies, instituído pelo Decreto s/n de 19 de setembro de 2017, tem competência para definir as diretrizes e prioridades da política de financiamento estudantil, assim como definir os requisitos de concessão, as condições técnicas e operacionais e aprovar o Plano Trienal do Fundo e seus ajustes anuais.

³¹ Posição em 31/12/2021.

³² Posição em 31/12/2021

Em R\$ milhões

Situação do Contrato ¹	Quantidade de Contratos	Valor da Dívida (Em R\$ milhões)	Atraso Médio (Em dias)
Adimplente	39.340	694,5	0,0
1 a 14 dias de atraso	5.344	96,3	7,2
15 a 30 dias de atraso	7.182	112,2	20,0
31 a 60 dias de atraso	3.015	40,8	45,6
61 a 90 dias de atraso	1.694	23,8	77,2
91 a 120 dias de atraso	1.241	16,4	107,9
121 a 150 dias de atraso	850	9,7	137,1
151 a 180 dias de atraso	738	9,3	168,6
181 a 360 dias de atraso	3.770	52,4	275,0
> 360 dias de atraso	89.635	1.220,3	3.580,4
Total	152.809	2.275,8	441,9

¹ Contratos assinados até 15/1/2010.

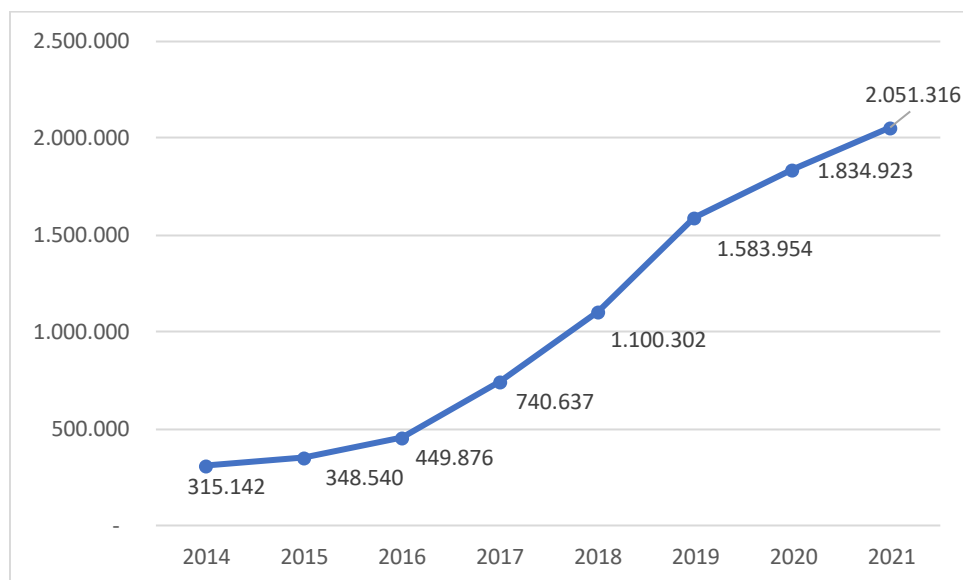
² Posição em 31/12/2021.

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, alcançou 5,6% (8,9% em 2020).

A evolução da inadimplência dos financiamentos concedidos entre 2010 e 2017 tem apresentado tendência crescente, caracterizando um risco possível de ocorrer, principalmente em virtude de a maior parte da safra de contratos formalizados nesse período encontrar-se na fase de amortização, conforme observa-se na Figura 19.

Figura 19 - Evolução de contratos inadimplentes, em fase de amortização



*Contratos concedidos entre 2010 e 2017

Fonte e Elaboração: FNDE

4.3.3.3 Classificação de risco dos financiamentos

A Resolução supracitada 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 e 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.

Desconsiderando o impacto de eventuais instrumentos mitigadores de risco, ao final do exercício de 2021 o valor do ajuste para perdas estimadas, para fins contábeis, alcançou R\$ 35,0 bilhões, sendo R\$ 34,8 bilhões referentes ao ajuste para perdas de longo prazo e R\$ 209,7 milhões correspondente ao ajuste para perdas de curto prazo, que passou a ser segregado em atendimento ao disposto no Acórdão 1331/2019-TCU-Plenário. A Tabela 85 apresenta o ajuste para perdas estimadas por *rating*.

Tabela 85 - Ajuste para perdas estimadas, segundo *rating*

Em R\$ milhões

Rating	Fator de Provisão (%)	Quantidade de Contratos	Saldo devedor dos contratos	Valor do ajuste para perdas estimadas ¹
A	0,5	936.325	41.742,3	208,7
B	1,0	45.308	1.468,8	14,7
C	3,0	84.650	4.512,2	135,4
D	10,0	44.527	2.298,6	229,9
E	30,0	38.515	1.882,1	564,6
F	50,0	28.768	1.339,2	669,6
G	70,0	50.809	2.494,7	1.746,3
H	100,0	883.384	31.467,0	31.467,0
Total		2.112.286	87.204,9	35.036,2

¹ Posição em 31/12/2021.

Fonte e Elaboração: FNDE.

O valor do ajuste para perdas foi impactado pela elevação da quantidade de contratos que passaram da fase de carência para a fase de amortização no exercício. Ao final de 2021, 2,1 milhões de contratos estavam em amortização, com saldo devedor total de R\$ 87,2 bilhões, o que representa aumento de 8,2% e de 25,7%, respectivamente, em relação ao exercício de 2020.

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 68% da carteira de contratos do Fies é garantida exclusivamente pelo FGEDUC. Se considerada a cobertura concomitante com fiança, esse percentual garantido pelo Fundo de Garantia representa 79% da carteira de financiamentos concedidos a partir de 2010. A Tabela 86 apresenta os contratos e o valor da dívida por modalidade de garantia.

Tabela 86 - 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	1.678.450	71.568,2
FGEDUC + FIANÇA	260.523	16.201,0
FIANÇA	528.326	23.262,6
Total	2.467.299	111.031,8

Em R\$ milhões

Tipo de Garantia	Quantidade de Contratos ¹	Valor da Dívida ² (Em R\$ milhões)
------------------	--------------------------------------	--

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

² Posição em 31/12/2021.

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 e enfrentar a situação de emergência decorrente da pandemia, foi sancionada a Lei nº 13.998, de 14 de maio de 2020, que promoveu mudanças no auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, e que também permitiu a suspensão das parcelas de empréstimos contratados referentes ao Fies. A norma previa a suspensão do pagamento de 2 (duas) parcelas dos contratos em fase de utilização ou carência, ou de 4 (quatro) parcelas de contratos em fase de amortização. Além disso, as suspensões das parcelas eram aplicadas aos contratos de financiamento adimplentes, ao pagamento de juros devido a cada trimestre e das parcelas vencidas e não quitadas antes da vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

Posteriormente, foi publicada a Lei nº 14.024, de 9 de julho de 2020, para suspender temporariamente as obrigações financeiras dos estudantes beneficiários do Fies, tendo como diferencial em relação à Lei nº 13.998, de 2020, o prazo de abrangência, que passou a alcançar todo o período de vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020. Ficou estabelecida, ainda, a possibilidade de estudantes inadimplentes com até 180 (cento e oitenta) dias contados de 20/3/2020 também solicitarem a suspensão do pagamento das parcelas relativas ao período da calamidade pública, além de vedar o registro dos estudantes em cadastros restritivos, vedação aplicada somente àqueles que aderirem à suspensão, conforme novas disposições contidas na Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. A Resolução MEC/FNDE/CG-Fies nº 39, de 27 de julho de 2020, regulamenta a Lei nº 14.024/2020 sobre a suspensão das parcelas referentes aos contratos do Fundo de Financiamento Estudantil em decorrência da pandemia e estabelece o momento de retornar à obrigação de pagar as parcelas suspensas.

A Lei nº 14.024/2020, também atualiza o Programa Especial de Regularização do Fies. No caso de quitação integral do saldo devedor até 31 de dezembro de 2020, houve a redução de 100% dos encargos moratórios. Também poderia ser feita a liquidação em quatro parcelas semestrais, até 31 de dezembro de 2022, ou 24 parcelas mensais, com redução de 60% dos encargos e pagamento a partir de 31 de março de 2021. Já os parcelamentos feitos em 145 ou 175 parcelas mensais receberiam redução de 40% e 25%, respectivamente, e os pagamentos começavam a partir de janeiro de 2021. Nesses casos, o valor de entrada foi a primeira parcela mensal a ser paga. Cabe lembrar que a renegociação, prevista na Lei nº 14.024/2020, foi regulamentada pela Resolução MEC/FNDE/CG-Fies nº 42, de 21 de outubro de 2020, no sentido de estabelecer os parâmetros e condições operacionais para a sua implementação pelos agentes financeiros. Houve ainda a prorrogação do prazo, por meio da Resolução MEC/FNDE/CG-Fies nº 43, de 29 de dezembro de 2020.

Em relação ao risco moral do estudante, inserido no contexto do risco de crédito, a concessão do financiamento com recursos do Fies passou a exigir uma participação mínima do estudante no pagamento dos encargos educacionais, proporcional à renda mensal per capita do grupo familiar. Com isso, não há mais a possibilidade de financiamento de 100% do valor da semestralidade do curso e, assim, o estudante tem condições de compreender desde a contratação que se trata de um

programa de financiamento estudantil e não de uma bolsa de estudo. Adicionalmente, essa medida induz o estudante a ficar mais atento às variações promovidas pela instituição de ensino no valor das mensalidades, uma vez que o valor não financiado deve ser pago com recursos próprios do grupo familiar.

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, até o final de 2021 foram realizados quatro 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 2021, o valor de R\$ 7,8 bilhões, com comprometimento futuro de desembolso estimado da ordem de R\$ 2,753 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 2022 a 2024, conforme Tabela 87.

Tabela 87 - Estimativa de desembolso para o período de 2022 a 2024, segundo ano do contrato

Ano do contrato	Em R\$ milhões		
	2022	2023	2024
2010-2017	1.975,3	1.050,8	224
2018-2023	3.554,9	5.158,3	7.994,9

Em R\$ milhões

Ano do contrato	2022	2023	2024
Total	5.529,2	6.781,0	8.218,9

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, como também a previsão de recuperação econômica, aumentando o percentual de adesão de novas vagas.

Em 2021, as receitas arrecadadas do Fies relativas ao capital (amortização) e aos juros do financiamento estudantil alcançaram R\$ 9,4 bilhões frente a R\$ 3,2 bilhões em 2020, representando crescimento de 193,75% em relação ao ano anterior, conforme discriminado na Tabela 88.

Tabela 88 - Comparação entre as receitas estimadas e realizadas segundo natureza, por ano

Em R\$ milhões

Natureza da Receita	Receita		
		Estimada (E)	
		Realizada (R)	
		2020	2021
Retorno de operações, juros e encargos financeiros	E	729,2	654,2
	R	1.363,6	1.976,7
Amortização de financiamento	E	2.596,5	4.727,9
	R	1.887,6	7.427,6
Total	E	3.325,7	5.381,8
	R	3.251,2	9.404,3

Fonte e elaboração: FNDE.

Cabe registrar o grande aumento da arrecadação devido ao início da efetivação das honras contratuais, por parte da administradora do FGEDUC, dos financiamentos concedidos inadimplentes. Somente para essa natureza de receita, houve a amortização para o FNDE no valor de R\$ 5,2 bilhões.

A Tabela 89 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 89 - Comparação entre o desembolso estimado e realizado, por ano

Em R\$ milhões

Ano	2019	2020	2021
Estimado	12.398,5	8.860,5	8.481,5
Realizado	8.949,7	5.087,6	4.393,2
Percentual de execução	72%	57%	52%

Obs.: Não inclui restos a pagar.

Fonte e elaboração: FNDE

No exercício de 2021 o desembolso realizado ficou bem abaixo do estimado, devido às consequências econômicas geradas pela pandemia decretada no país, causando grande frustração no quantitativo de inscrições no Fies, alcançando 52% de execução, sem somar os restos a pagar.

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 SisFIES³³. A Tabela 90 apresentada as estimativas do impacto primário associados ao Fies.

Tabela 90 - Estimativa de impacto primário, segundo programa, por exercício

Em R\$ milhões

Programa	Despesa	2022	2023	2024
Fies antigo	Despesa administrativa	533,8	535,2	530,0
Fies antigo	Impacto primário	1.567,3	1.316,4	-1.514,7
Fies novo	Aporte FG-Fies	500,0	500,0	500,0
Total		2.601,1	2.351,5	-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 91 apresenta as estimativas do subsídio implícito associados ao Fies.

Tabela 91 - Estimativa de subsídio implícito, segundo programa, por exercício

Em R\$ milhões

Programa	2022	2023	2024
Fies antigo	6.443,0	7.435,7	7.546,9
Fies novo	653,2	1.208,0	1.684,7
Total	7.096,2	8.643,7	9.231,6

Obs.: Projeções preliminares.

Fonte e elaboração: FNDE

4.3.4 Sistema Financeiro Nacional (SFN)

Os riscos fiscais que teriam como origem o Sistema Financeiro Nacional (SFN) e que ainda não foram abordados neste Anexo V poderiam advir de um potencial uso de recursos públicos em uma instituição sistêmica de controle privado.

Segundo o Banco Central do Brasil (BCB), não há previsão legal de socorro a bancos com problemas de solvência. Para acompanhar o tema, o BCB publica semestralmente no Relatório de Estabilidade Financeira (REF)³⁴ diversas análises que atestam a estabilidade do Sistema Financeiro. Entre essas análises, destacam-se os rigorosos testes de estresse, cujos resultados atestam a capacidade do SFN para enfrentar condições adversas simuladas.

A avaliação da resiliência do SFN publicada na ata da última reunião de 2021 do Comitê de Estabilidade Financeira (COMEF) do BCB³⁵ destaca que as Instituições Financeiras têm mantido

³³ Sistema Informatizado do FIES, disponível em: www.sisfies.mec.gov.br

³⁴ Disponível em <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/ref>.

³⁵As atas das reuniões do Comitê de Estabilidade Financeira (COMEF), publicadas trimestralmente pelo BCB, estão disponíveis em <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/atascomef>.

provisões adequadas, acima das estimativas de perdas esperadas. Além disso, os níveis de capitalização e de liquidez do SFN mantiveram-se superiores aos requerimentos prudenciais. Os resultados dos testes de estresse mostram que o sistema está resiliente. A avaliação de cenários de estresse macroeconômico indica que o sistema não apresentaria problema relevante, caso os cenários considerados se concretizassem.

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 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 2013 e 2021, foram gastos entre 0,01% e 0,06% do PIB, ao ano, no Programa 2218 com ações voltadas a esses eventos, incluindo o planejamento e o controle dos riscos associados, conforme Tabela 92.

Tabela 92 - Execução orçamentária do Programa 2218 (antigo 2040) - Gestão de Riscos e Desastres

	Em R\$ milhões								
Programa 2218 (antigo 2040)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dotação Inicial	2.400,4	2.921,8	1.721,0	345,0	1.058,5	787,6	1.103,4	783,6	671,7
Dotação Atualizada	6.542,3	4.398,4	2.928,4	1.801,4	2.072,6	1.777,3	1.161,3	1.886,0	1.229,9
Pagamento Total ¹	3.036,5	3.038,9	1.757,5	1.938,4	1.898,3	1.623,9	1.247,7	1.005,9	914,2
Porcentagem do PIB	0,06%	0,05%	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%

¹ Inclui os pagamentos relativos a Restos a Pagar.

Fonte: SIAFI, IBGE. Elaboração: STN/SETO/ME

O Programa 2218, Gestão de Riscos e de Desastres, consta na LOA e é voltado essencialmente para ações de prevenção e controle, bem como ações de resposta aos desastres. Esse 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 ou em outros programas orçamentários.

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.

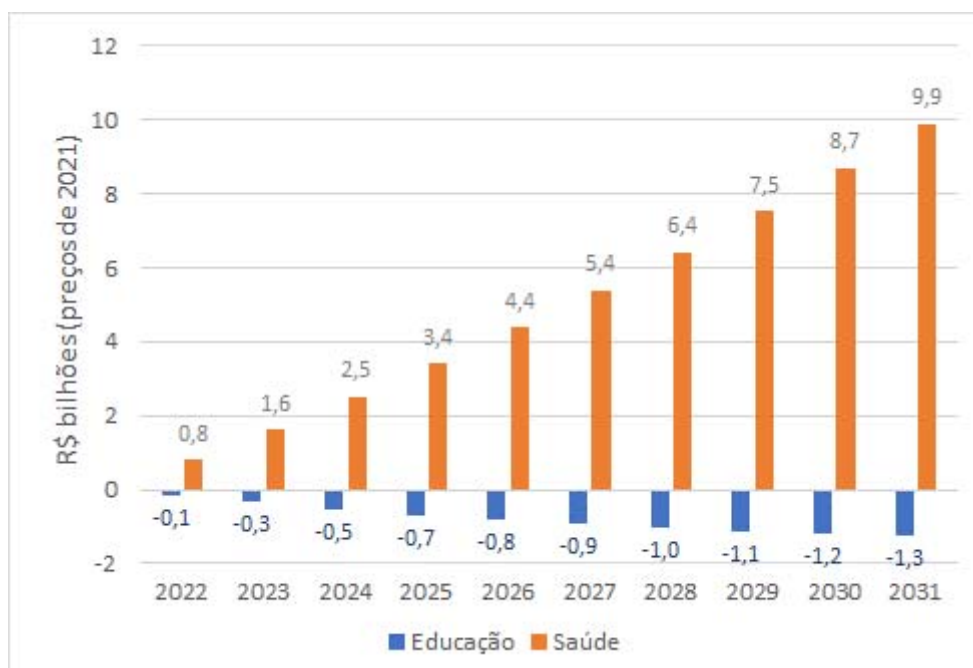
Para estimar o impacto da evolução demográfica nas despesas com saúde, foram considerados os blocos de Assistência Farmacêutica, inclusive Farmácia Popular, e da Atenção de Média e Alta Complexidade (atendimento hospitalares e ambulatoriais). Nas despesas com educação, foram consideradas as chamadas 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\$ 101,9 bilhões em 2021, sendo R\$ 73,6 bilhões referentes à saúde e R\$ 28,3 bilhões referentes à educação.

A Figura 20 apresenta estimativa de impacto da evolução demográfica sobre as despesas selecionadas de saúde e educação no período 2022-2031. 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 IBGE³⁶, relativamente a um cenário contrafactual em que tamanho e composição da população permanecessem constantes aos

³⁶ IBGE. Projeções da população: Brasil e Unidades da Federação: revisão 2018, 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

níveis de 2021. Tais cenários também assumem como constantes a cobertura atual dos serviços prestados e o nível atual de eficiência na provisão dos serviços.

Figura 20 - Impacto demográfico sobre despesas selecionadas de saúde e educação



Fonte e elaboração: STN/SETO/ME

Observa-se que no caso da saúde há uma pressão por expansão das despesas (+ R\$ 9,9 bilhões em 2031) decorrente da evolução demográfica (crescimento e envelhecimento populacionais). Por sua vez, a evolução demográfica diminui a pressão por gastos na educação (- R\$ 1,3 bilhão em 2031). Como consequência, observa-se, apenas para as despesas consideradas, uma demanda adicional por despesas públicas que alcançaria, em 2031, aproximadamente R\$ 8,6 bilhões a preços de 2021. Tal cifra representa 8,5% do valor despendido em 2021 nos mesmos programas.

No período 2022-2031, estima-se uma demanda líquida acumulada por despesas da União em saúde e educação, decorrente da evolução demográfica, no montante de R\$ 42,5 bilhões, em valores de 2021, considerando-se a demanda acumulada por gastos em saúde (+ R\$ 50,6 bilhões) e educação (- R\$ 8,1 bilhões).

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 2023 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.