

Anexo V
Riscos Fiscais

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

1	INTRODUÇÃO.....	2
2	RISCOS ORÇAMENTÁRIOS	2
2.1	RISCOS RELATIVOS ÀS VARIAÇÕES DA RECEITA	2
2.2	RISCOS RELATIVOS ÀS VARIAÇÕES DA DESPESA.....	7
3	RISCOS DE DÍVIDA.....	9
3.1	RISCOS RELATIVOS À ADMINISTRAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA ...	9
3.2	RISCOS DECORRENTES DOS PASSIVOS CONTINGENTES	17
4	ATIVOS CONTINGENTES.....	30
4.1	DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO	30
4.2	DEPÓSITOS JUDICIAIS DA UNIÃO	32
4.3	CRÉDITOS DO BANCO CENTRAL	32

1 INTRODUÇÃO

Com o objetivo de prover maior transparência na apuração dos resultados fiscais dos governos, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, estabeleceu que a Lei de Diretrizes Orçamentárias Anual – LDO deve conter o Anexo de Riscos Fiscais, com a avaliação dos passivos contingentes e de outros riscos capazes de afetar as contas públicas e a elaboração do orçamento.

Os riscos fiscais são classificados neste Anexo em duas categorias: riscos orçamentários e de dívida, que serão conceituados e estimados a seguir. O presente anexo contém ainda as contingências ativas, aumentos de receita estimada ou redução de despesas orçadas que podem ocorrer em determinadas circunstâncias.

No presente Anexo, buscou-se adotar conceitos e regras sobre Provisões, Contingências Passivas e Ativas previstos na Norma e Procedimento de Contabilidade - NPC nº 22, emitida pelo Instituto dos Auditores Independentes do Brasil – IBRACON, entidade autorizada a traduzir as Normas Internacionais de Relatório Financeiro IFRS, emitidas pelo IASB -International Accounting Standards Board. A referida NPC foi aprovada pela Deliberação nº 489/2005 da Comissão de Valores Mobiliários - CVM.

2 RISCOS ORÇAMENTÁRIOS

Os riscos orçamentários dizem respeito à possibilidade das receitas e despesas projetadas na elaboração do projeto de lei orçamentária anual – PLOA não se confirmarem durante o exercício financeiro. Tanto do lado da receita quanto da despesa, os riscos decorrem de fatos novos e imprevisíveis à época da elaboração do projeto de lei orçamentária, como a não concretização das hipóteses e parâmetros utilizados nas projeções, as alterações nas decisões de alocação de recursos e/ou as mudanças na legislação.

2.1 RISCOS RELATIVOS ÀS VARIAÇÕES DA RECEITA

2.1.1 RISCOS RELACIONADOS AOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS

Este risco advém de mudanças ocorridas, após a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, na conjuntura econômica interna e externa, alterando os parâmetros macroeconômicos observados em relação àqueles estimados para projetar as receitas orçamentárias.

No que se refere às questões metodológicas, cabe esclarecer que a projeção das receitas para a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária é efetuada com base no modelo adotado pela Receita Federal do Brasil – RFB, do Ministério da Fazenda -MF, considerando-se as estimativas de variáveis macroeconômicas que afetam a arrecadação da União, como a variação do PIB, taxa de inflação, taxa de câmbio, taxa de juros e massa salarial, entre outras.

Para o presente Anexo de Riscos Fiscais, a avaliação do risco orçamentário das projeções de impostos e contribuições administradas pela RFB é realizada por meio de análise de sensibilidade de cada tributo aos parâmetros utilizados para sua projeção. Para tanto, é feita uma simulação do impacto da variação (positiva ou negativa) de um ponto percentual em cada parâmetro na arrecadação dos tributos.

O quadro abaixo mostra o efeito da variação de 1 (um) ponto percentual dos principais parâmetros sobre o total de tributos que compõem a receita administrada pela RFB, tomando-se como base os parâmetros estimados pela Secretaria de Política Econômica – SPE, do Ministério da Fazenda. A análise de sensibilidade mostra que a taxa de crescimento econômico e de inflação são os parâmetros que mais afetam a receita total administrada pela Receita Federal. Observe-se que os tributos são afetados ao mesmo tempo por mais de um parâmetro, e, portanto, o efeito da variação destes parâmetros na receita é resultado da combinação de dois fatores: preço e quantidade.

Efeito na Receita Administrada pela RFB pela variação de 1 p.p. em cada parâmetro

PARÂMETRO	RECEITA ADMINISTRADA PELA RFB	
	EXCETO PREVIDENCIÁRIA	PREVIDENCIÁRIA
PIB	0,63%	0,16%
Inflação (IER)	0,58%	0,15%
Câmbio	0,10%	-
Massa Salarial	0,08%	0,77%
Juros (OVER)	0,04%	-

A maior elasticidade encontrada foi da massa salarial sobre a receita previdenciária. No entanto, o maior efeito sobre as receitas administradas, exceto previdenciária, é de uma variação na atividade econômica, medida pela taxa de crescimento real do Produto Interno Bruto – PIB, pois afeta diversos tributos: 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 o Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza – IR, particularmente o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas - IRPJ.

A inflação também possui impacto relevante na maioria dos itens de receitas. Para mensurar seu efeito, utiliza-se uma combinação de índices com uma ponderação que demonstra maior correlação com a arrecadação realizada nos últimos exercícios. O Índice de Estimativa da Receita – IER é composto por uma média ponderada que atribui 55% à taxa média do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA e 45% à taxa média do Índice Geral de Preços, Disponibilidade Interna - IGP-DI.

A taxa de câmbio possui impacto menor, pois a sua variação influencia diretamente apenas o Imposto de Importação - II, o Imposto Sobre Produtos Industrializados - IPI, vinculado à Importação, e o Imposto de Renda – IR, incidente sobre as remessas ao exterior. Da mesma forma, a taxa de juros também tem impacto reduzido, pois afeta diretamente a arrecadação do Imposto de Renda sobre aplicações financeiras e os impostos arrecadados com atraso, nos quais incidem juros.

Para 2014, é possível comparar o resultado efetivo da receita com a projeção da Lei Orçamentária (PLOA e LOA 2014) e as alterações por ocasião das revisões da programação orçamentária e financeira nas avaliações bimestrais.

Previsão das Receitas Administradas pela RFB em 2014

R\$ milhões

RECEITAS	PLOA 2014	LOA 2014	Decretos de Programação Orçamentária e Financeira						ARRECADADAÇÃO EFETIVA 2014
			DEC. Nº 8.197/14	DEC. Nº 8.216/14	DEC. Nº 8.261/14	DEC. Nº 8.290/14	DEC. Nº 8.320/14	DEC. Nº 8.367/14	
IMPOSTO SOBRE A IMPORTAÇÃO	41.033	41.033	44.390	44.489	41.148	39.494	37.482	37.768	36.563
IPI	57.731	57.918	54.845	54.813	52.371	51.573	49.531	50.251	50.146
IMPOSTO SOBRE A RENDA	310.138	312.512	305.152	304.935	301.346	298.862	297.604	288.157	285.684
IOF	34.985	35.515	31.632	31.623	31.307	30.672	30.468	30.264	29.893
COFINS	209.211	210.811	202.200	203.304	205.484	203.283	199.973	197.475	198.742
CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP	56.823	57.133	54.256	54.439	54.750	53.770	52.729	52.229	52.544
CSLL	68.551	69.062	67.784	67.441	67.485	67.525	67.675	63.916	64.808
CPMF	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CIDE - COMBUSTÍVEIS	0	0	1	2	4	6	24	24	30
OUTRAS ADMINISTRADAS PELA RFB	13.170	13.170	18.965	22.118	30.268	35.333	30.288	27.961	20.767
SUBTOTAL	791.642	797.155	779.227	783.164	784.163	780.518	765.775	748.045	739.178
RECEITA PREVIDENCIÁRIA	356.839	357.839	346.839	346.839	346.839	346.839	346.839	346.339	337.503
TOTAL	1.148.481	1.154.995	1.126.066	1.130.003	1.131.002	1.127.358	1.112.614	1.094.384	1.076.681

Fonte: RFB.

Parte destas mudanças entre a LOA 2014, as projeções revisadas durante o exercício e a arrecadação efetiva, demonstradas no quadro acima, decorre da evolução das variáveis macroeconômicas, das mudanças ocorridas na legislação tributária e de receitas extraordinárias decorrentes de atipicidades.

Os fatores atípicos que contribuíram positivamente para a arrecadação das receitas administradas pela RFB em 2014 estão explicitados no quadro a seguir. No caso, a arrecadação teria sido R\$ 24,9 bilhões menor do que o total efetivamente observado.

RECEITAS ATÍPICAS

PERÍODO: JANEIRO A DEZEMBRO DE 2014

UNIDADE: R\$ MILHÕES

RECEITAS	VALOR	PRINCIPAIS FATORES ORIGINÁRIOS
I.R. - PESSOA JURÍDICA	-3.500	Arrecadação extraordinária de ajuste do IRPJ;
CSLL - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL S/ LUCRO LÍQUIDO	-1.500	Arrecadação extraordinária de ajuste de CSLL;
OUTRAS RECEITAS ADMINISTRADAS	-19.949	Parcelamentos instituídos por meio da Lei 12.996/14; Quitação antecipada de débitos parcelados utilizando créditos de prejuízo fiscal e base negativa da CSLL, mediante pagamento, em espécie de no mínimo 30% do saldo parcelado (Lei 13.043/14).
TOTAL	-24.949	

Fonte: RFB/MF.

2.1.2 HAVERES FINANCEIROS DA UNIÃO, ADMINISTRADOS PELO TESOIRO NACIONAL

A administração dos haveres financeiros da União, por parte da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, está focada no gerenciamento de cinco grandes grupos de ativos: 1) empresas extintas, 2) operações estruturadas, 3) operações decorrentes de legislação específica, e 4) haveres rurais; os quais vêm apresentando, em casos específicos, riscos de cobrança e inadimplemento no pagamento de parcelas.

Inicialmente, no que tange aos haveres decorrentes da extinção de Órgãos, Entidades e Empresas Estatais, cujo saldo devedor perfaz o montante de R\$ 5.825.770.690,71 (posição em 31/12/2014), 90% correspondem a créditos vencidos já na entidade de origem. Cabe destacar que, desse valor, R\$ 4.959.455.164,29 referem-se às operações ajuizadas, originárias do extinto Banco Nacional de Crédito Cooperativo – BNCC, acompanhadas pela Advocacia-Geral da União – AGU, cujo recebimento depende de decisões judiciais. Dessa forma, considerando o Princípio Contábil de Prudência, assim como o fato de que as chances de recebimento são reduzidas, sua provisão para devedores duvidosos tem sido correspondente a 100% de seu saldo devedor vencido.

Ainda nessa categoria, a STN também administra o saldo decorrente das atividades da extinta Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial – CBEE, relativo ao Encargo de Capacidade Emergencial – ECE e ao Encargo de Aquisição de Energia Elétrica Emergencial – EAE, de aproximadamente R\$ 250 milhões, com posição em 31/12/2014. Desses, cerca de R\$ 97 milhões dizem respeito a valores em discussão judicial acerca da legalidade da cobrança do encargo. Em grande parte dos processos, a União vem obtendo êxito quanto ao mérito e os recursos são revertidos ao Erário, não sendo possível, porém, estimar fluxo de recebimentos, dada a imprevisibilidade da tramitação das ações judiciais. As partes envolvidas nos processos são: a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, a Advocacia Geral da União – AGU e a ex-CBEE. Ademais, cabe salientar que, em caso de recuperação, estas receitas serão devolvidas aos consumidores, conforme previsto na Lei nº 10.438, de 26/04/2002.

Relativamente aos haveres originados de operações estruturadas, merecem destaque os recebíveis do Tesouro Nacional originários das parcelas de arrendamento da extinta Rede Ferroviária Federal S/A – RFFSA, e que tem sido objeto de penhoras para atender a decisões judiciais decorrentes de ações trabalhistas contra a extinta Empresa. Levando em consideração o histórico dessas penhoras desde 2007, ano de extinção da RFFSA, pode-se estimar o impacto negativo de aproximadamente 16,8% do fluxo de pagamentos previstos para 2016.

Já para os contratos firmados entre a União e a Companhia Docas do Rio de Janeiro – CDRJ, considerando a inadimplência observada nos exercícios anteriores, há a probabilidade de frustração de 35,7% dos pagamentos previstos e incluídos na proposta orçamentária de 2016. Vale ressaltar que essa inadimplência decorre de questões contratuais da concessão do serviço portuário, sendo a própria CDRJ garantidora do crédito da União. Entretanto, como a referida Empresa Pública não vem honrando a garantia prestada, os valores em atraso têm sido encaminhados à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN, para inscrição em Dívida Ativa da União - DAU.

Haveres Originados de Operações Estruturadas: RFFSA e CDRJ

<i>Contratos - operações estruturadas</i>	<i>Valor previsto 2016 (milhões R\$)</i>	<i>Risco de não Recebimento (milhões R\$)</i>	<i>% de Risco Fiscal</i>
RFFSA	468,6	78,7	16,8%
CDRJ	58,3	20,8	35,7%

Fonte: GERAT/COFIS/STN/MF

Quanto à previsão de recebimentos para 2016, de operações decorrentes de legislação específica, vale destacar aquelas vinculadas aos contratos com o Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES, a Centrais Elétricas Brasileiras – Eletrobrás/Itaipu e a Caixa Econômica Federal – CEF. Esses contratos representam 93% dos recebimentos previstos para 2016, com risco atrelado de inadimplência de 0%, conforme observações históricas.

Operações Decorrentes de Legislação Específica

<i>Contratos - legislação específica</i>	<i>Valor previsto 2016 (milhões R\$)</i>	<i>Risco de não recebimento (milhões R\$)</i>	<i>% de Risco Fiscal</i>
BNDES	7.859,1	0,0	0%
Eletrobrás/Itaipu	3.629,9	0,0	0%
CEF	1.585,6	0,0	0%

Fonte: GERAT/COFIS/STN/MF

No que se refere ao grupo das operações rurais, cabe destacar que existem financiamentos decorrentes do crédito rural, transferidas à União no âmbito da Medida Provisória nº 2.196-3, de 24/8/2001, cujo instrumento para cobrança judicial tem início com a inscrição em Dívida Ativa da União – DAU.

Com relação às operações rurais mais relevantes, destacam-se aquelas amparadas pelo Programa Especial de Saneamento de Ativos – PESA e Securitização/Lei nº 9.138/1995. Há uma expectativa de recebimento, em 2016, das operações vencidas de PESA, no valor aproximado de R\$ 195.899.439,60, e de Securitização, no valor aproximado de R\$ 116.832.996,02 (valores líquidos, isto é, já deduzida a inadimplência), incluindo valores de Conta Própria, BNDES e Operações Oficiais de Crédito.

Ainda de acordo com as informações prestadas pelo Banco do Brasil S.A. – BB, instituição responsável pela administração das citadas operações, dentre aquelas vencidas de Securitização e PESA, estima-se que 12.177 operações (R\$ 1,65 bilhões) serão encaminhadas para inscrição em DAU em 2015 e 2016, considerando a posição em 31/12/2014.

A inscrição em DAU é a fase de cobrança dos créditos do Tesouro Nacional que precede a execução judicial desses créditos, e seu ritmo de inscrição depende da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, órgão responsável pelo procedimento em questão. O impacto fiscal da inscrição em DAU ocorre pela redução no saldo do haver no Ativo da STN.

É importante ressaltar que a inscrição em DAU corresponde à baixa do haver financeiro no Tesouro Nacional e, dessa forma, equivale a uma despesa primária. Por outro lado, quando há o recebimento do crédito inscrito, seu valor é considerado como receita primária.

Vale também fazer menção aos haveres decorrentes dos Programas de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana (PRLCB), de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), de Financiamento às Exportações (Proex) e de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária (RECOOP), assim como do Fundo de Financiamento às Exportações (Finex), que constam da tabela a seguir:

Haveres decorrentes de Programas Específicos e do Fundo de Financiamento às Exportações – Finex

Em R\$ mil

Programa	Saldo da Carteira	Risco de Não Recebimento	% de não Recebimento	Observações
CACAU – Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana - PRLCB	34.980	5.350	15%	As operações com risco da União, em 31.12.2010, (68%) relativas aos financiamentos aos pequenos produtores, excluído a fonte Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, e aquelas com risco para o Estado da Bahia (12%) e para o Banco do Brasil S.A. (20%). Percentual de não recebimento apurados junto ao Banco executor do Programa.
PRONAF – Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar	2.627.776	1.031.883	39%	Somente operações com risco da União, posição do saldo e valores de inadimplência em 31.12.2014, sendo: R\$ 2.176.357 mil com o Banco do Brasil S.A.; R\$ 404.813 mil com Banco do Nordeste do Brasil S.A - BNB e R\$ 46.607 mil com Banco da Amazônia S.A – BASA. Em janeiro de 2008, foi iniciado o processo de inscrição em DAU. Percentual de não recebimento apurado junto aos Bancos executores do Programa.
Programa de Financiamento às Exportações – Proex*	2.111.638	49.953	2,37%	Histórico recente indica baixo índice de inadimplência, convertidos para o Real à taxa de R\$ 2,6562.
Fundo de Financiamento às Exportações – Finex*	2.233.904	1.166.297	52%	Crédito de difícil recuperação, de países que recorrem ao Clube de Paris, com possibilidade de desconto de dívida próxima a 100%, convertidos para o Real à taxa de R\$ 2,6562.
RECOOP – Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária	27.220	14.323	53%	Somente operações com risco da União, posição em 31.12.2014, assim distribuídos: R\$ 12.795 mil com Banco do Brasil S.A; R\$ 14.400 mil com Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE e R\$ 25 mil com demais Bancos. Percentual de não recebimento apurado junto aos Bancos executores do Programa.

OBS: * Haver não passível de inscrição em DAU por se tratar de devedores estrangeiros. A cobrança de haver de devedores do setor público se dá no âmbito do Comitê de Avaliação de Crédito ao Exterior – COMACE e de devedores do setor privado nos termos da Lei nº 11.281/2006.

2.2 RISCOS RELATIVOS ÀS VARIAÇÕES DA DESPESA

As principais despesas obrigatórias em termos de valor são: benefícios previdenciários, pessoal e encargos sociais dos servidores civis e militares da União, Seguro Desemprego e Abono Salarial, benefícios previstos na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, despesas com Bolsa Família e as ações e serviços públicos de saúde.

Para as despesas de Pessoal e Encargos Sociais, há risco de índice de preço, na eventual possibilidade de ser concedida revisão geral, nos termos da Lei nº 10.331, de 18 de dezembro de 2001, a qual regulamenta o inciso X do art. 37 da Constituição. Para cada 1% concedido a título de

revisão geral, estima-se acréscimo, sobre a folha de pagamento de pessoal da União, de aproximadamente R\$ 2,4 bilhões. Não há risco quantitativo, tendo em vista que o ingresso de novos servidores é controlado pelo Anexo V da Lei Orçamentária Anual - LOA, em função das possibilidades fiscais projetadas.

Os benefícios previdenciários e assistenciais obrigatórios têm como principal parâmetro o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, que reajusta os benefícios previdenciários e a tabela para cálculo do benefício seguro-desemprego. Para o salário mínimo, o reajuste a partir de 2016 será dado por meio da Medida Provisória nº 672, de 24 de março de 2015, que se encontra em tramitação no Congresso Nacional, e manteria a mesma regra estabelecida pela Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011. Essa regra determina que a correção do salário mínimo corresponda à variação acumulada do INPC verificada no período de janeiro a dezembro de 2015, acrescida de percentual equivalente à taxa de variação real do Produto Interno Bruto - PIB de 2014, ambos os índices apurados pelo IBGE. Com esse cenário, estima-se que o salário mínimo seja de R\$ 854,02.

Quanto ao crescimento vegetativo desses benefícios, este decorre de estudos das séries históricas e acompanha tendência demográfica, apresentando assim, baixo erro nas projeções.

Assim, têm-se na tabela a seguir os impactos na despesa dos gastos sociais, para cada R\$ 1,00 de acréscimo no salário mínimo (apenas para os benefícios cujo valor é igual ou inferior ao salário mínimo), assim como para cada 0,1 ponto percentual de variação no INPC. O impacto na variação do INPC está segregado entre os benefícios que recebem até um salário mínimo e aqueles acima desse valor. Ressalta-se que os impactos do aumento do salário mínimo e do INPC não são cumulativos, tendo em vista que têm conceito de apuração e unidades de medida diferentes. Para o cálculo de 2016, já estão considerados os impactos da Medida Provisória nº 665, de 30 de dezembro de 2014.

Impactos na despesa dos gastos sociais decorrentes de aumentos do Salário Mínimo e do INPC

Descrição	Em milhões			
	Aumento do SM	Aumento do INPC		
	Impacto de R\$ 1 nos benefícios até 1 S.M.	Impacto 0,1 p.p.		Impacto Total
Benefícios até 1 S.M.		Benefícios acima de 1 S.M.		
I. Arrecadação Previdenciária	31,0	24,5	22,7	47,2
II. Despesa Previdenciária	230,0	181,5	234,4	415,9
II. 1 Benefícios Previdenciários	223,4	176,3	234,4	410,7
II. 2 Efeito Arraste	6,6	5,2	-	5,2
III. Déficit (II - I)	198,9	157,0	211,8	368,8
IV. RMV	1,7	1,3	-	1,3
V. LOAS	48,2	38,1	-	38,1
VI. FAT	44,8	45,3	-	45,3
TOTAL (III+IV+V+VI)	293,6	241,6	211,8	453,4

3 RISCOS DE DÍVIDA

Estes riscos se subdividem em duas categorias: os riscos relativos à administração da dívida pública e os riscos decorrentes dos passivos contingentes.

3.1 RISCOS RELATIVOS À ADMINISTRAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA

Há dois principais riscos que afetam a administração da Dívida Pública Federal (DPF): um é o risco de refinanciamento, que é consequência do perfil de maturação da dívida; e o outro é o risco de mercado, decorrente de flutuações nas taxas de juros, de câmbio e de inflação. Tais variações acarretam impactos no orçamento anual, uma vez que alteram o volume de recursos necessários ao pagamento do serviço da dívida, afetando inclusive os orçamentos dos anos posteriores. Esses riscos são especialmente relevantes, pois afetam a relação Dívida Líquida do Setor Público em proporção do PIB Produto Interno Bruto (DLSP/PIB), considerada um dos indicadores mais importantes de endividamento do setor público.

O objetivo da gestão da DPF é suprir de forma eficiente as necessidades de financiamento do governo federal, ao menor custo de financiamento no longo prazo, respeitando-se a manutenção de níveis prudentes de risco. Adicionalmente, busca-se contribuir para o bom funcionamento do mercado brasileiro de títulos públicos.

É importante ressaltar que as análises apresentadas, neste Anexo de Riscos Fiscais, adotam como premissas as diretrizes definidas no Plano Anual de Financiamento 2015 (PAF 2015), que buscam, principalmente, maior participação dos títulos prefixados, a consolidação da atual participação de títulos remunerados por índices de preços, o aumento do prazo médio do estoque e a suavização da estrutura de vencimentos, tendo em vista o alcance do objetivo supracitado.

Ressalte-se ainda que a análise aqui apresentada baseia-se na avaliação dos riscos de refinanciamento e de mercado da DPF. O risco de refinanciamento representa a possibilidade de o Tesouro Nacional ter de suportar elevados custos para se financiar no curto prazo ou, no limite, não conseguir captar recursos suficientes para honrar seus vencimentos. O risco de mercado, por sua vez, captura a possibilidade de elevação do estoque nominal da dívida decorrente de alterações nas condições de mercado que afetem os custos dos títulos públicos, tais como as variações nas taxas de juros de curto prazo, de câmbio e de inflação, ou na estrutura a termo da taxa de juros.

Tais variações acarretam impactos no orçamento anual, uma vez que alteram o volume de recursos necessários ao pagamento do serviço da dívida, afetando inclusive os orçamentos de anos posteriores. Esses riscos são especialmente relevantes, pois afetam a DLSP/PIB.

Particularmente importante para o Anexo de Riscos Fiscais é a análise de sensibilidade da dívida, que mede o possível aumento nos valores de pagamento ou no estoque da dívida pública no ano, decorrente de flutuações nas variáveis macroeconômicas, especialmente taxa de juros, de câmbio e de inflação.

As diretrizes para a gestão da DPF em 2015 são:

- Substituição gradual dos títulos remunerados por taxas de juros flutuantes por títulos com rentabilidade prefixada;
- Consolidação da atual participação dos títulos remunerados por índices de preços e dos vinculados à taxa de câmbio, em consonância com seus limites de longo prazo;
- Suavização da estrutura de vencimentos, com especial atenção para a dívida que vence no curto prazo;

- Aumento do prazo médio do estoque;
- Desenvolvimento da estrutura a termo de taxas de juros nos mercados interno e externo;
- Aumento da liquidez dos títulos públicos federais no mercado secundário;
- Ampliação da base de investidores; e
- Aperfeiçoamento do perfil da Dívida Pública Federal externa (DPFe), por meio de emissões de títulos com prazos de referência (*benchmark*), programa de resgate antecipado e operações estruturadas.

O perfil esperado para a DPF em dezembro de 2015 constitui a base sobre a qual se elaboram as análises de riscos da dívida neste anexo, pois tal perfil traduz as características do estoque e dos fluxos da DPF para o ano de 2016. Neste sentido, os resultados projetados para os principais indicadores da DPF ao final de 2015 estão sintetizados na tabela a seguir.

Projeção dos indicadores da Dívida Pública Federal

Indicadores	2014*	2015**	Limites para 2015		Limites de longo prazo	
			Mínimo	Máximo	Meta	Intervalo
Estoque (R\$ bilhões)						
DPF	2.295,9	2.525,0	2.450,0	2.600,0		
Composição (%)						
Prefixados	41,6	42,0	40,0	44,0	45,0	+/- 2,0
Índices de Preços	34,9	35,0	33,0	37,0	35,0	+/- 2,0
Taxa Flutuante	18,7	19,5	17,0	22,0	15,0	+/- 2,0
Câmbio	4,8	5,0	4,0	6,0	5,0	+/- 2,0
Estrutura de vencimentos						
% Vencendo em 12 meses	24,0	24,5	21,0	25,0	20,0	+/- 2,0
Prazo Médio (anos)	4,4	4,4	4,3	4,5	5,5	+/- 0,5

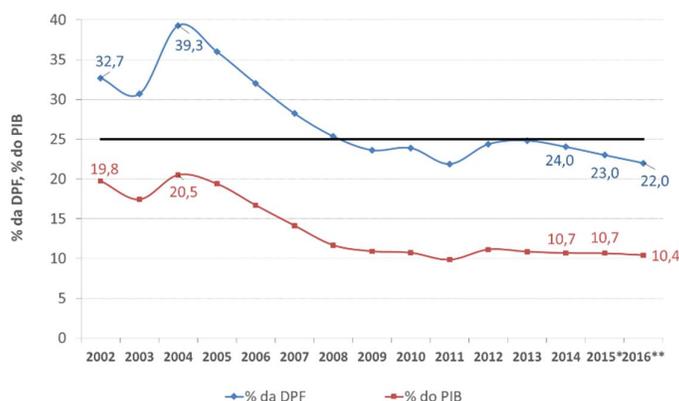
* Realizado; ** Projeções com base no PAF 2015.

Fonte: STN/MF

3.1.1 RISCO DE REFINANCIAMENTO

O risco de refinanciamento é consequência do perfil de maturação da dívida. Nesse sentido, a redução do percentual vincendo em 12 meses é um importante passo para a diminuição desse risco, pois essa métrica indica a proporção do estoque da dívida que deverá ser honrada no curto prazo. Na figura abaixo, pode-se ver que o Tesouro Nacional tem trabalhado no sentido de reduzir essa concentração, com uma queda praticamente contínua do percentual vincendo em 12 meses entre os anos de 2004 e 2011. Ressalte-se que, desde 2009, o Tesouro Nacional tem conseguido manter esse indicador abaixo de 25% do total da DPF, valor considerado confortável, especialmente quando se leva em conta a política do Tesouro Nacional que busca a manutenção de “colchão de liquidez” equivalente a cerca de três meses de vencimentos. Observa-se ainda uma queda na parcela da DPF a vencer em 12 meses como proporção do PIB, que, ao final de 2014, encontrava-se em torno de 10,7% do PIB. A expectativa é de continuidade no processo de melhora deste indicador.

DPF Vincenda em 12 Meses



* Projeções com base no PAF 2015.

** Projeções para 2016 com base em um cenário de continuidade do PAF 2015.

Fonte: STN/MF

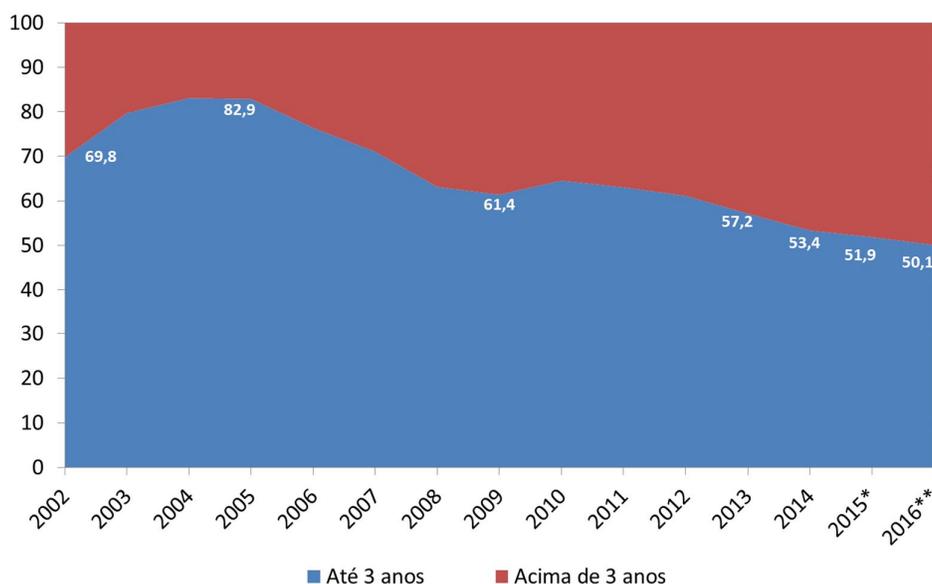
Uma das diretrizes da gestão da Dívida Pública Federal prevê a substituição gradual dos títulos indexados a taxas flutuantes por títulos prefixados. Considerando que os instrumentos prefixados ainda apresentam prazo médio inferior ao dos demais títulos, espera-se que o percentual vincendo em 12 meses da DPF apresente quedas marginais no próximo triênio, devendo o mesmo convergir para patamares próximos a 20% do total no longo prazo.

Dada a importância de reduzir a indexação à taxa Selic e, conseqüentemente, o risco de mercado da DPF, essa trajetória do percentual vincendo em 12 meses demonstra a preocupação de que a redução do peso da dívida com taxas flutuantes ocorra sem que o risco de refinanciamento seja comprometido. Além disso, a mudança na composição da DPF também é um aspecto que se traduz em redução do risco de refinanciamento, pois uma das principais características dos títulos prefixados é permitir previsibilidade aos fluxos futuros de pagamentos da DPF e evitar que esta dívida traga surpresas para a execução da política fiscal do Governo Federal.

Em adição ao percentual vincendo em 12 meses, o Tesouro Nacional tem dado cada vez mais relevância ao acompanhamento da estrutura mais completa de vencimentos, pois a análise da concentração em 12 meses, apesar de útil, apresenta limitação como indicador do risco de refinanciamento, uma vez que não antecipa concentrações de vencimentos em períodos superiores a 12 meses. Por esse motivo, é desejável que, além de minimizar a concentração de vencimentos do curto prazo, não se permita que esta seja transferida para períodos posteriores, buscando suavizar o perfil de maturação da dívida.

A figura a seguir mostra que a redução do percentual vincendo em 12 meses da dívida pública tem sido acompanhada por melhor distribuição dos vencimentos nos demais períodos, destacando-se a expectativa de continuidade no aumento da parcela de DPF a vencer acima de 36 meses.

Perfil de vencimentos do estoque da DPF



* Projeções com base no PAF 2015.

** Projeções para 2016 com base em um cenário de continuidade do PAF 2015.

Fonte: STN/MF

3.1.2 RISCO DE MERCADO

O risco de mercado captura a possibilidade de elevação no estoque da dívida decorrente de alterações nas condições de mercado que afetem os custos dos títulos públicos, tais como as variações nas taxas de juros de curto prazo, de câmbio e de inflação, ou na estrutura a termo da taxa de juros. A composição da DPF é o indicador mais imediato deste risco, pois seu estoque possui títulos com diferentes características, de acordo com o tipo de remuneração a que estão condicionados. Com o objetivo de reduzir riscos, o Tesouro Nacional tem priorizado a emissão de títulos prefixados e remunerados por índices de preços.

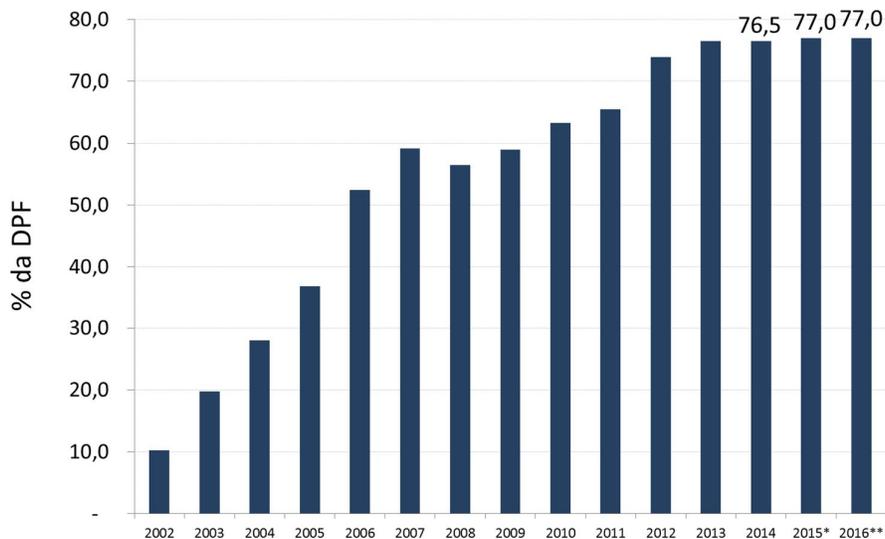
Dentre as vantagens dos títulos prefixados, destaca-se a garantia de maior previsibilidade para os custos da dívida, além de contribuir para o desenvolvimento do mercado de renda fixa do país. Quanto aos títulos remunerados por índices de preços, o risco associado a este indexador possui alguns atenuantes. Em primeiro lugar, flutuações nos índices de preços provocam alterações apenas no valor nominal da DPF, mas não no seu valor real, medido em relação ao PIB. Além disto, parcela significativa das receitas do governo federal tem alta correlação com os índices de preços, proporcionando, assim, proteção ao balanço do governo em contexto de maior inflação. Em terceiro lugar, dado que o país adota um sistema de metas para a inflação, espera-se que o índice utilizado como referência¹ permaneça dentro de uma faixa de valores limitada, com volatilidade bem inferior à observada em outras variáveis financeiras, como as taxas de juros e de câmbio.

O esforço dos últimos anos para redução da dívida denominada em moeda estrangeira e da dívida indexada à taxa de juros de curto prazo propiciou uma melhora na percepção de risco da DPF, por estar menos suscetível ao impacto de variações no cenário macroeconômico. A figura a seguir mostra que, considerando a realização do ponto médio dos limites indicativos do PAF, a

¹ No caso do Brasil, o índice utilizado para monitorar a meta de inflação é o IPCA, que é o indexador de aproximadamente 90% da dívida pública remunerada por índices de preços.

soma das parcelas atreladas a juros prefixados ou indexadas à inflação poderá alcançar 77% do total da composição da DPF nos anos 2015/ 2016, consolidando esforços de um longo período de aperfeiçoamento no perfil da dívida, partindo-se de uma base, em 2002, tal que apenas 10% da DPF correspondiam a essa parcela menos arriscada.

Composição da DPF: Prefixados mais remunerados por índices de preços



* Projeções com base no PAF 2015.

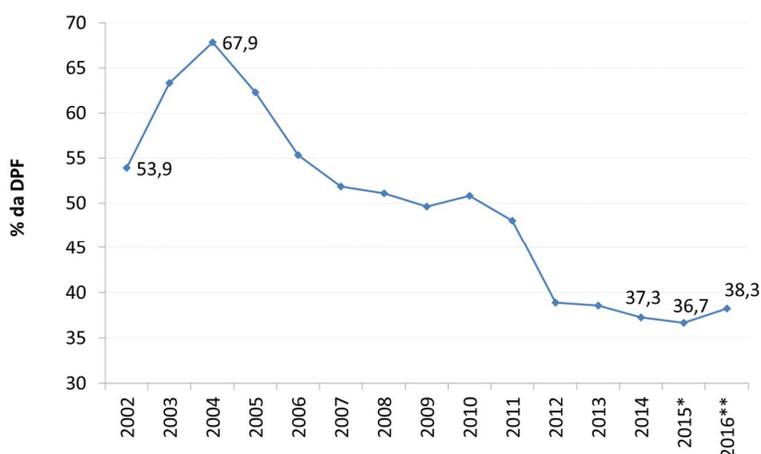
** Projeções para 2016 com base em um cenário de continuidade do PAF 2015.

Fonte: STN/MF

Contudo, essa mudança de composição não é condição suficiente para a redução do risco de mercado caso a dívida nova se concentre no curto prazo. Um indicador de risco de mercado mais conservador para refletir o conflito de escolha entre a substituição de dívida a taxas flutuantes e os prazos de vencimento dos novos títulos é o risco de repactuação. Tal medida de risco é calculada como proporção da DPF, somando-se, ao volume de títulos indexados à taxa flutuante com vencimento superior a 12 meses, toda a dívida a vencer em 12 meses, o que corresponde à parcela da dívida que teria seu custo renovado em situações de alteração nas taxas de juros no horizonte de um ano. Trata-se, portanto, de um indicador mais sensível a mudanças de curto prazo na taxa de juros.

Como pode ser observado na figura a seguir, ainda assim houve uma queda significativa na exposição ao risco de taxas de juros, tendência esta que poderá ter continuidade nos próximos anos, a depender das condições para o refinanciamento da dívida.

Risco de Repactuação: Parcela da DPF a Juros Flutuantes mais Dívida a Vencer em 12 Meses



* Projeções com base no PAF 2015.

** Projeções para 2016 com base em um cenário de continuidade do PAF 2015.

Fonte: STN/MF

Outra forma de se avaliar o risco de mercado da dívida é estimar a sensibilidade do valor de seu estoque a alterações marginais de variáveis macroeconômicas. Neste caso, para uma melhor análise, toma-se como parâmetro a relação DPF/PIB. Para 2016, tomando-se como referência as projeções do estoque da dívida para dezembro de 2015, estima-se que um aumento (redução) de 1% na taxa de câmbio real/dólar elevaria (reduziria) o estoque da dívida em 0,02% do PIB. Da mesma forma, uma variação positiva (negativa) de 1% na taxa de inflação provocaria uma variação positiva (negativa) no estoque desta dívida em torno de 0,16% do PIB. Para a dívida indexada à taxa Selic, um aumento (redução) de 1% sobre a taxa de juros elevaria (reduziria) a DPF em aproximadamente 0,09% do PIB.

Como se pode ver no quadro a seguir, o esforço na mudança da composição da DPF trouxe reduções relevantes na sensibilidade da dívida às variáveis câmbio e juros. No período 2009 a 2016, observa-se redução de 50% na sensibilidade projetada da DPF a uma elevação da taxa de câmbio de 1%. Adicionalmente, destaca-se que a parcela da dívida cambial ainda remanescente encontra ampla proteção no volume de reservas cambiais do país.

Histórico de Previsões de Sensibilidade do Estoque da DPF a Choques de 1% nas Variáveis Macroeconômicas (% PIB)

Variáveis Macroeconômicas	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Câmbio	0,04	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Inflação	0,12	0,12	0,11	0,13	0,18	0,17	0,16	0,16
Juros	0,15	0,15	0,13	0,14	0,08	0,07	0,09	0,09

Fonte: STN/MF

Outro ponto que se observa na tabela anterior é o aumento esperado da sensibilidade da DPF a alterações nos juros no biênio 2015/2016 em relação a 2014. Essa possibilidade é reflexo do intervalo de metas do PAF 2015, que permite o aumento para a participação de dívida com taxas de juros flutuantes na DPF no curto prazo, em um cenário macroeconômico que ainda guarda

incertezas quanto ao ritmo de retomada da atividade econômica e à velocidade de reação do comportamento dos preços ao ciclo de aperto monetário. Ressalta-se que a composição da DPF já se encontra próxima daquela desejada para o longo prazo. Nesse sentido, o ritmo de redução da dívida flutuante será função da evolução de outros indicadores da DPF, como o percentual vincendo em 12 meses, bem como de uma avaliação de custos, que dependerá das condições de mercado. O Tesouro Nacional garantirá, assim, que a melhoria na composição da dívida não implique em retrocesso de outros indicadores, igualmente relevantes.

Apesar da possibilidade de aumento da sensibilidade da DPF a mudança de 1% nos juros no próximo biênio, observa-se que a exposição a juros ainda se encontra confortável, identificando-se redução de 40% na sensibilidade projetada para 2016 em comparação com a de 2009.

A alteração na composição da DPF tem ainda influência direta na sensibilidade da despesa orçamentária da dívida às mesmas variáveis. Considerando os vencimentos de dívida previstos para 2015 e 2016, tendo como referência projeções baseadas nos cenários do PAF 2015, um aumento (redução) de 1% na taxa de câmbio real/dólar elevaria (reduziria) os vencimentos da DPF em 0,002% do PIB em 2015 e em 0,001% do PIB em 2016. Já um incremento (redução) de 1% na taxa de inflação do país provocaria um aumento (diminuição) nas despesas com pagamento de dívida de 0,019% e 0,022% do PIB em 2015 e 2016, respectivamente. Por último, um aumento (queda) de 1% na taxa de juros Selic causaria um acréscimo (decrécimo) de 0,023% e 0,003% do PIB em 2015 e 2016, respectivamente. A menor sensibilidade da despesa orçamentária à taxa de juros Selic em 2016, comparativamente aos anos anteriores, deve-se ao pequeno vencimento de títulos remunerados a taxa de juros flutuantes neste ano.

O quadro a seguir ilustra que essa sensibilidade a choques tem se tornado menor ao longo do tempo, em decorrência dos avanços descritos acima na composição da DPF. Note-se que, para 2016, uma elevação de 1% da taxa de câmbio tem uma redução prevista de 73% do que era esperado em 2009.

Histórico de Previsões de Sensibilidade da Despesa Orçamentária a Choques de 1% nas Variáveis Macroeconômicas (% PIB)

Variáveis Macroeconômicas	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Câmbio	0,004	0,004	0,003	0,002	0,000	0,001	0,002	0,001
Inflação	0,028	0,016	0,017	0,018	0,023	0,018	0,019	0,022
Juros	0,048	0,040	0,040	0,022	0,029	0,022	0,023	0,003

Fonte: STN/MF

No que tange à sensibilidade da relação DLSP/PIB, projetando-se os ativos e passivos do governo para dezembro de 2016, um aumento (redução) de 1% na taxa de câmbio real/dólar, mantido ao longo de 2016, provocaria redução (aumento) de 0,16% na razão DLSP/PIB. Estima-se ainda que um aumento (redução) de 1% ao ano da taxa de juros Selic geraria um aumento (redução) de 0,25% na razão DLSP/PIB em 2016. Finalmente, no que se refere à variável inflação, a análise demonstra que o aumento (redução) de 1% na taxa de inflação eleva (reduz) em 0,15% a razão DLSP/PIB em 2016. O quadro abaixo resume a evolução dos impactos esperados de elevações de 1% nas principais variáveis macroeconômicas sobre a relação DLSP/PIB.

**Histórico de Previsões de Sensibilidade do Estoque da DLSP a Choques de 1% nas Variáveis Macroeconômicas
(% PIB)**

Variáveis Macroeconômicas	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Câmbio	-0,13	-0,13	-0,09	-0,11	-0,16	-0,16	-0,17	-0,16
Inflação	0,11	0,11	0,11	0,12	0,15	0,15	0,17	0,15
Juros	0,18	0,18	0,17	0,24	0,21	0,21	0,27	0,25

Fonte: STN/MF

Importante ressaltar que o sinal negativo do impacto da variação cambial sobre a DLSP/PIB deve-se ao elevado volume de reservas internacionais, que suplanta atualmente em mais de cinco vezes o valor da dívida atrelada ao câmbio. Nesse sentido, um cenário de desvalorização cambial gera redução, e não aumento, da DLSP.

Outro ponto a destacar refere-se à sensibilidade tanto da DPF quanto da DLSP à variação da inflação. A esse respeito, a parcela da dívida indexada à inflação (em sua grande maioria, ao IPCA) encontra *hedge* natural no fato de as receitas do governo apresentarem correlação positiva com choques nas taxas de inflação, não devendo ser vista como um fator de risco relevante.

Por fim, o teste de estresse evidencia a evolução do risco de aumento no estoque da DPF em situações de grandes e persistentes turbulências. O teste é composto pela simulação do impacto de um choque de três desvios-padrão sobre a média da taxa de juros Selic real e da desvalorização cambial real acumuladas em 12 meses. Este choque é aplicado sobre as parcelas do estoque da DPF remuneradas por taxas de juros flutuantes ou pela variação cambial. Por se tratar de uma avaliação do impacto de choques reais, diferentemente da análise de sensibilidade marginal, este teste não se aplica à dívida indexada à inflação.

Considerando os estoques da DPF ao final dos anos de 2004 e 2016, o impacto de um cenário de estresse nos juros e no câmbio corresponderia a um incremento da DPF em proporção do PIB em 8,6 p.p. em 2004 e de apenas 2,2p.p. em 2016, conforme podemos observar no gráfico a seguir, o que demonstra a expressiva redução desses riscos ao longo dos últimos anos.

Teste de Estresse de Juros e Câmbio sobre a DPF/PIB – Em p.p. do PIB



* Projeções com base no PAF 2015.

** Projeções para 2016 com base em um cenário de continuidade do PAF 2015.

Fonte: STN/MF

Novamente, cabe enfatizar que, do ponto de vista da DLSP, o risco cambial está mitigado pelo elevado volume de reservas internacionais. Como o estoque desta é superior ao da dívida indexada ao câmbio, em um cenário de estresse como o simulado acima, uma desvalorização cambial geraria redução da DLSP, e não aumento. Assim, do ponto de vista do risco de mercado, o aspecto mais relevante decorrente de choques nas variáveis macroeconômicas atualmente é o risco de taxa de juros que, por sua vez, vem sendo mitigado pelo aumento da participação das dívidas prefixadas e indexadas à inflação na DPF.

3.2 RISCOS DECORRENTES DOS PASSIVOS CONTINGENTES

As contingências passivas referem-se a possíveis novas obrigações cuja confirmação depende da ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros, ou que a probabilidade de ocorrência e magnitude dependem de condições exógenas imprevisíveis. São também consideradas contingentes as obrigações que surgem de eventos passados, mas que ainda não são reconhecidas por ser improvável a necessidade de liquidação ou porque o valor ainda não pode ser mensurado com suficiente segurança.

Há passivos contingentes que 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 pode prever, como é o caso das demandas judiciais. Nestes casos, são incluídas no presente Anexo as demais informações disponíveis sobre o risco, como tema em discussão, objeto da ação, natureza da ação ou passivo e instância judicial, conforme recomenda a norma internacional de contabilidade. Ainda em relação às demandas judiciais, até o ano de 2014, a avaliação dos passivos contingentes da União tomava por base parâmetros internos das Procuradorias. A partir do presente anexo, serão considerados os parâmetros definidos na recém publicada Portaria AGU Nº 40, de 10 de fevereiro de 2015, que estabeleceu critérios e procedimentos a serem adotados pela Advocacia-Geral da

União na prestação de informações sobre ações judiciais ajuizadas contra a União, suas autarquias ou fundações públicas, que possam representar riscos fiscais.

O mencionado normativo prevê que sejam informadas as ações ou grupos de ações semelhantes com impacto financeiro estimado em, no mínimo, R\$ 1 bilhão. Além disso, define critérios para classificação dos processos quanto à probabilidade de perda (risco provável, possível ou remoto), levando em consideração especialmente a fase processual das ações.

Este anexo compreenderá processos com probabilidade de perda considerada possível, tendo em vista que, de acordo com o Tribunal de Contas da União (ofício nº 171/2014-TCU/SEMAG), processos com risco considerado como provável deverão ser provisionados pela STN.

Com a edição da Portaria AGU nº 40/2015, espera-se alcançar maior harmonia nas informações prestadas pelos órgãos de direção superior da Advocacia-Geral da União, esclarecendo-se que a Procuradoria-Geral do Banco Central continuará a utilizar critérios próprios.

Por fim, ressalte-se que as ações judiciais passam por diversas instâncias e tem longa duração e, portanto, constam do Anexo de Riscos Fiscais de vários exercícios. Por esta razão podem ser reclassificadas de acordo com o andamento do processo judicial, sempre e quando fatos novos apontarem alteração das chances de ganho ou perda pela União.

Os riscos decorrentes de passivos contingentes podem ser classificados conforme a natureza dos fatores que lhes dão origem bem como órgãos responsáveis pela sua gestão, conforme se segue:

- demandas judiciais contra a administração direta da união – PGU.
- demandas judiciais de natureza tributária – PGFN.
- demandas judiciais contra as autarquias e fundações – PGF.
- demandas judiciais das empresas estatais.
- demandas judiciais contra o Banco Central - PGBC.
- dívidas da união em processo de reconhecimento pelo Tesouro Nacional.
- operações de aval e garantias prestadas pela união e outros riscos, sob responsabilidade do Tesouro Nacional.
- outros passivos da União.

3.2.1 DEMANDAS JUDICIAIS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO DIRETA DA UNIÃO - PROCURADORIA GERAL DA UNIÃO – PGU

Compete à Advocacia-Geral da União -AGU, por intermédio da PGU, a representação judicial e extra-judicial da Administração Direta da União.

Importante destacar que parte considerável das ações em trâmite perante os Tribunais está pendente de julgamento final, não tendo ocorrido ainda o trânsito em julgado de possíveis condenações. Além disso, deve-se considerar que as decisões desfavoráveis à União sempre contam com a possibilidade de reversão em instâncias superiores em decorrência de mudanças dos entendimentos jurisprudenciais ao longo do tempo. Nesse sentido, a AGU realiza intenso trabalho para o fim de tentar reverter todas as decisões judiciais que lhe são desfavoráveis.

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 em curto prazo.

Ressalta-se, ainda, que, na fase de execução dos processos judiciais, é normal que a União venha a impugnar, mediante verificação técnica e jurídica, os valores dela cobrados. Nestas impugnações são questionados: a falta de atendimento pelos exequentes e dos preceitos legais que

determinam a necessidade de prévia liquidação antes da execução; os parâmetros de cálculos utilizados; os índices de expurgos a serem aplicados; a incidência ou não de juros, seus patamares e diversos outros aspectos que podem ocasionar considerável variação nos valores finais a serem pagos.

Cumprido esclarecer 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 destacar que a listagem apresentada neste Anexo não implica qualquer reconhecimento pela União quanto à efetiva sucumbência ou mesmo acerca das teses em debate, mas apenas eventual risco que tais demandas possam, em face de seu elevado valor, oferecer ao orçamento federal, caso a União não saia vencedora.

Por derradeiro, informamos que, como consequência da utilização destes novos parâmetros estabelecidos pela Portaria AGU nº 40/2015, a listagem abaixo apresenta significativas mudanças em relação àquela enviada nos anos anteriores.

Tema: Servidor Público.

Réu/órgão interessado: União.

Tipo de risco: civil-administrativa.

Objeto: Incorporação de gratificação relativa ao exercício de função comissionada e quintos.

Instância atual: Superior Tribunal de Justiça – STJ.

Estimativa de impacto (em R\$ bilhões): R\$ 1,1 bilhão.

Tema: Trabalhista.

Réu/órgão interessado: União.

Tipo de risco: Trabalhista.

Objeto: Responsabilidade subsidiária da União em contratos de prestação de serviços.

Instância atual: Superior Tribunal Federal – STF.

Estimativa de impacto (em R\$ bilhões): R\$ 1,0 bilhão.

3.2.2 DEMANDAS JUDICIAIS CONTRA A UNIÃO DE NATUREZA TRIBUTÁRIA, INCLUSIVE PREVIDENCIÁRIA – PGFN

Compete à PGFN representar a União nas ações judiciais relativas à tributação federal inclusive as referentes às contribuições previdenciárias ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS. No âmbito do 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 e acompanha as ações originárias representadas judicialmente pelo Advogado Geral da União. Cumprido 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.

Ressalte-se que as discussões no STJ se referem aos questionamentos sob o enfoque da legislação infraconstitucional, enquanto no Supremo Tribunal Federal versam sobre questões constitucionais. Por esta razão, algumas ações podem estar sendo discutidas simultaneamente nas duas casas sob enfoques distintos.

Por fim, é importante ressaltar que, a PGFN atualizou seus riscos com base na Portaria AGU nº 40/2015. A estimativa de cálculo é fornecida pela Receita Federal do Brasil e leva em consideração a perda de arrecadação anual e uma estimativa de impacto de devolução.

Ações contra a União no âmbito do STJ

Tema: Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ).

Réu/órgão interessado: União.

Objeto: Julgar-se-á a legitimidade da incidência da CSLL 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. As entidades contribuintes entendem não existir fato gerador quanto à CSLL e ao IRPJ, por supostamente serem proibidas de ‘auferir lucros’.

Instância atual: Superior Tribunal de Justiça.

Estimativa de impacto: R\$ 19,98 bilhões (Período de 5 anos – 2010 a 2014) e R\$ 3,96 bilhões (2014).

Tema: Créditos de PIS e COFINS apurados no regime não cumulativo.

Réu/órgão interessado: União.

Objeto: 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).

Instância atual: Superior Tribunal de Justiça.

Estimativa de impacto: R\$ 1,1 bilhão para 2014 e R\$ 6,7 bilhões para os últimos 5 anos (2010 a 2014).

Tema: ISS na base de cálculo do PIS e da COFINS.

Réu/órgão interessado: União.

Objeto: Julgar-se-á acerca da possibilidade de exclusão da base de cálculo da COFINS e do PIS dos valores referentes ao ISS.

Instância atual: Superior Tribunal de Justiça.

Estimativa de impacto: R\$ 3,9 bilhões.

Tema: IRPF sobre 1/3 de férias gozadas.

Réu/órgão interessado: União.

Objeto: julgar-se-á acerca da incidência do Imposto de Renda da pessoa física sobre o adicional de um terço recebido pelo gozo das férias do trabalhador.

Instância atual: Superior Tribunal de Justiça.

Estimativa de impacto: Estimativa de R\$ 4,3 bilhões em 2015, R\$ 4,7 bilhões em 2016 e R\$ 5,2 bilhões em 2017 de acordo com a RFB.

Tema: Crédito de insumos na base de cálculo do PIS e da COFINS.

Partes interessadas: União.

Objeto: Julgar-se-á sobre qual o conceito de insumos para fins de abatimento de crédito do valor a ser pago de PIS/COFINS no regime não cumulativo.

Instância atual: Superior Tribunal de Justiça.

Estimativa de impacto: R\$ 50,0 bilhões em 2015.

Ações de Repercussão Geral Reconhecida no STF - PGFN.

O instituto da repercussão geral passou a ser adotado pelo STF a partir de 2007, com suporte na Emenda Constitucional nº 45/2004. Uma vez que um tema em discussão da Suprema Corte por meio de recurso extraordinário é reconhecido como de repercussão geral, sua decisão final aplica-se a todas as ações judiciais em que essa mesma questão esteja sendo versada.

Tramitam atualmente perante o Supremo Tribunal Federal cerca de 122 temas tributários com repercussão geral reconhecida. A classificação dos riscos, de acordo com a Portaria AGU nº 40, de 2015, leva ao resultado de que a probabilidade de perda da maioria absoluta é remota. Com isso, de acordo com os termos da referida portaria, pode ser considerado como risco o seguinte tema:

Tema: PIS e COFINS. Base de cálculo, inclusão do ICMS.

Partes interessadas: União.

Objeto: questiona-se a inclusão da parcela relativa ao ICMS na base de cálculo da contribuição para o PIS e da COFINS (sistemática da tributação por dentro).

Instância atual: Superior Tribunal Federal.

Estimativa de Impacto: R\$ 250,3 bilhões.

3.2.3 DEMANDAS JUDICIAIS CONTRA AS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES - PROCURADORIA-GERAL FEDERAL - PGF

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

Para os efeitos da análise do risco fiscal dos passivos contingentes, foram considerados os parâmetros fixados na portaria AGU nº 40, de 10 de fevereiro de 2015.

O impacto financeiro dessas ações é estimado 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 da questão nas contas públicas. Assim, os impactos referidos podem ser diluídos ao longo do tempo, não sendo necessariamente realizados em um único exercício fiscal.

Por fim, nos casos em que não foi possível estimar o impacto financeiro, por não haver parâmetros judiciais disponíveis ou por haver um grande número de variáveis que trazem elevada incerteza quanto ao impacto financeiro, consta a informação “não mensurado com suficiente segurança”.

Tema: Pedido de desaposentação.

Tipo de Risco: Previdenciário.

Parte: INSS (Instituto Nacional do Seguro Social).

Objeto: Em síntese, se discute a possibilidade de cancelamento da aposentadoria pelo RGPS anteriormente concedida, a fim de assegurar a possibilidade de concessão de nova aposentadoria, considerando os salários de contribuição relativos ao período trabalhado posteriormente à aposentadoria original do segurado. Se a tese for acatada, poderá ser necessário rever os valores das aposentadorias e benefícios previdenciários de um grupo de cerca de 480.000 pessoas.

Instância atual: STF.

Estimativa de impacto: R\$ 49,1 Bilhões, considerando-se o estoque de benefícios existente.

Tema: Juros Compensatórios da Desapropriação para Fins de Reforma Agrária.

Tipo de Risco: Agrário.

Parte: INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária).

Objeto: Discussão sobre o percentual dos juros compensatórios aplicáveis à desapropriação para fim de reforma agrária. A controvérsia gira acerca da constitucionalidade do artigo 1º da Medida Provisória nº 2.027-43, de 27 de setembro de 2000, na parte em que alterou o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, introduzindo o artigo 15-A e limitando os juros compensatórios em até 6% ao ano. Já existe medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2332 suspendendo a Medida Provisória e estabelecendo o uso do percentual de 12% ao ano. A Administração Pública pretende a declaração da constitucionalidade do artigo em disputa, com a redução dos juros ao montante máximo de 6% ao ano, fixado de acordo com a produtividade do imóvel desapropriado.

Instância atual: STF.

Estimativa de impacto: O julgamento final desta ação poderá impactar tanto as despesas futuras com desapropriação como poderá alterar o custo das desapropriações em curso. No entanto, como há medida cautelar deferida, parte deste custo já vem sendo realizado nas desapropriações em curso. A estimativa é que a elevação dos juros compensatórios responderá por um custo anual de R\$ 500 milhões, ou de R\$ 2,5 bilhões nos próximos cinco anos.

Tema: Legitimidade da Cobrança da Taxa de Fiscalização da Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL.

Tipo de Risco: Direito Tributário.

Parte: ANATEL.

Objeto: Discussão acerca da legitimidade da cobrança por parte da ANATEL da taxa de fiscalização de instalação, quando da renovação de licenças. O caso ainda não tem pronunciamento dos Tribunais Superiores. Já, há um caso-líder (*leading case*) em discussão no STJ.

Instância atual: STJ.

Estimativa de impacto: R\$ 2,0 bilhões, considerando o efeito multiplicador em outras ações similares.

Tema: Desapropriação.

Natureza da ação: Direito Agrário.

Tipo de Risco: INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária).

Objeto: Discussão acerca do valor da indenização da desapropriação para fins de reforma agrária.

Instância atual: STJ.

Estimativa de impacto: R\$ 7,2 bilhões.

3.2.4 DEMANDAS JUDICIAIS DAS EMPRESAS ESTATAIS DEPENDENTES DA UNIÃO QUE FAZEM PARTE DO ORÇAMENTO FISCAL

Segundo as informações prestadas pelo Departamento de Controle das Empresas Estatais – DEST, órgão responsável pela supervisão e controle das empresas estatais federais, coletadas junto às empresas, as ações judiciais em que o risco de perda foi considerado possível e, portanto, classificadas como passivos contingentes totalizam R\$ 2.099,0 milhões.

Os passivos contingentes das Empresas Estatais que fazem parte do Orçamento Geral da União são constituídos por demandas judiciais de natureza trabalhista, tributária, previdenciária e cível.

Demandas Judiciais das Empresas Estatais Federais

R\$milhões

Empresa	Tipo de Risco				Total
	Trabalhista	Cível	Previdenciário	Tributário	
Empresa de Planejamento e Logística - EPL	0,3	1,2	0,0	0,0	1,5
Empresa Brasileira de serviços hospitalares - EBSERH	0,2	0,1	0,0	0,0	0,2
Empresa Pesquisa Energética EPE	0,4	0,2	0,0	6,7	7,3
Empresa Brasil de Comunicação EBC	42,3	9,1	10,7	1,3	63,4
Cia Bras. De Trens Urbanos CBTU	47,6	56,4	8,0	2,7	114,8
Cia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Indústrias Nucleares do Brasil S.A. INB	94,5	59,9	1,9	0,6	156,9
Nuclebras Equipamentos Pesados S/A NUCLEP	11,0	11,0	0,0	0,0	22,0
Hosp. Clínica Porto Alegre HCPA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A - AMAZUL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A TRENSURB	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária EMBRAPA	6,3	2,4	0,0	0,0	8,7
Indústria de Material Bélico do Brasil IMBEL	5,7	0,6	0,0	0,0	6,4
Cia Nacional de Abastecimento CONAB	416,8	275,0	0,0	572,8	1.264,5
Cia Desenv. V. S. Francisco e Parnaíba CODEVASF	40,3	57,4	0,0	8,7	106,3
Engenharia, Construções e Ferrovias VALEC	31,0	183,5	0,0	0,0	214,6
Grupo Hospitar Conceição GHC	111,1	3,0	0,0	0,0	114,1
Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A CEITEC	0,8	0,4	0,0	17,0	18,2
TOTAL	808,3	660,3	20,6	609,8	2.099,0

Fonte: DEST

As reclamações trabalhistas totalizam R\$808,3 milhões. 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, como as ações de reposição dos 28,8% do Plano Bresser e dos 3,17% do Plano Real. 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 lides da ordem tributária somam R\$ 609,8 milhões e derivam de não recolhimento de impostos pelas Empresas, notadamente os devidos aos estados e municípios. As demandas previdenciárias totalizaram R\$ 20,6 milhões e correspondem aquelas em que as Empresas são acionadas pelo Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS pelo não recolhimento das contribuições previdenciárias de seus empregados.

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. Em fevereiro de 2014, as ações cíveis das Estatais Federais somaram R\$660,3 milhões.

3.2.5 DEMANDAS JUDICIAIS CONTRA O BANCO CENTRAL DO BRASIL - BCB

O BCB era parte em 10.266 ações em 31 de dezembro de 2014 (3.167 no polo ativo, 7.089 no polo passivo e 10 tendo o BCB como interessado) em função de assuntos diversos, entre os quais planos econômicos, reclamações trabalhistas, liquidações de instituições financeiras e privatizações. Em 31 de dezembro de 2013, o total era de 9.421 ações, sendo 3.200 no pólo ativo, 6.212 no pólo passivo e 9 tendo o BCB como interessado.

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

São contabilizadas provisões de 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. Em 2014, foram contabilizadas provisões para 945 ações (1.003 em 2013). Os valores das ações judiciais são corrigidos pela taxa Selic.

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 2014, havia 897 ações (875 em 2013) nessa situação, totalizando R\$68.668 milhões (R\$66.016 milhões em 2013).

Demandas Judiciais relativas ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – PROAGRO, administrado pelo Banco Central

O Programa garante a exoneração de obrigações financeiras relativas à operação de crédito rural de custeio, cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atinjam rebanhos e plantações, na forma estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional - CMN. Foi criado pela Lei 5.969/1973 e regido pela Lei Agrícola 8.171/1991, ambas regulamentadas pelo Decreto 175/1991.

O PROAGRO é custeado por recursos alocados pela União, pela receita do adicional/prêmio do PROAGRO pago pelo produtor rural, bem como das receitas financeiras decorrentes da aplicação dos recursos do adicional recolhido.

Cabe ao BCB a administração do PROAGRO e a operação aos agentes, representados pelas instituições financeiras autorizadas a operar em crédito rural. Cabe aos agentes, a contratação das operações de custeio, a formalização da adesão do mutuário ao Programa, a cobrança do adicional, a análise dos processos e da decisão dos pedidos de cobertura, o encaminhamento dos recursos à Comissão Especial de Recursos – CER, e o pagamentos e registro das despesas.

Quando o pedido de cobertura do PROAGRO é negado pelo agente financeiro, o produtor pode recorrer à Comissão Especial de Recursos - CER, única instância administrativa do PROAGRO, vinculada ao Ministério da Agricultura.

Na condição de administrador do PROAGRO, o BCB é acionado judicialmente por produtores em relação à cobertura do Programa. O BCB contabiliza, então, provisões de 100% do valor em risco para todas as ações em que a probabilidade de perda seja avaliada como maior que 50%.

As ações em que o risco de perda foi considerado menor que provável e maior que remoto (probabilidade de perda avaliada como maior que 25% e menor que 50%) foram consideradas como passivos contingentes e assim não foram provisionadas. Em 31 de dezembro de 2014 havia 148 ações nessa situação (140 em 2013), totalizando R\$ 34,8 milhões (R\$ 33,1 milhões em 2013).

3.2.6 PASSIVOS CONTINGENTES ORIUNDOS DE DÍVIDAS DA UNIÃO EM PROCESSO DE RECONHECIMENTO PELO TESOUREIRO NACIONAL.

As dívidas em processo de reconhecimento no âmbito do Tesouro Nacional formam a sexta classe de passivos contingentes, que pode ser subdividida em três categorias, de acordo com a origem da dívida, quais sejam:

- extinção/liquidação de entidades e órgãos da Administração Pública;
- dívidas diretas da União;
- subsídios concedidos.

O estoque desses passivos contingentes em 31/1/2015 foi estimado em R\$ 117,2 bilhões, pela STN, conforme demonstra a tabela a seguir:

Dívidas em Processo de Reconhecimento – Estimativas dos Estoques

Posição 31/1/2015

Origem	Montantes	
	Em R\$ milhões	Em %
<i>Liquidação/Extinção</i>	7.291,50	6,22
<i>Dívida Direta</i>	7.095,64	6,05
Diversos	3.838,35	3,27
VAF3	1.325,74	1,13
Criação Estados	1.931,55	1,65
<i>Subsídios Concedidos</i>	102.821,49	87,73
Novação FCVS – VAF's 1 e 2	97.096,75	82,84
VAF4	5.724,74	4,88
Total	117.208,63	100,00

Fonte: GEROB/COFIS/STN/MF e Caixa Econômica Federal - CAIXA

3.2.6.1 Dívidas Decorrentes da Extinção/Liquidação de Órgãos e Entidades

Por força da Lei nº 8.029, de 12/4/1990, e de outras leis específicas que extinguiram entidades da Administração Pública Federal, a União sucedeu tais entidades em seus direitos e obrigações decorrentes de norma legal, ato administrativo ou contrato. Estão neste grupo, portanto, os compromissos assumidos pela União em virtude da extinção/liquidação de autarquias/empresas, como, por exemplo: Empresas Nucleares Brasileiras S/A (Nuclebrás), Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), Superintendência Nacional da Marinha Mercante (SUNAMAM) e Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA). A estimativa dos débitos referentes a esse grupo totaliza R\$ 7,3 bilhões, na posição de 31/1/2015.

3.2.6.2 Dívidas Diretas

Esta categoria, cujo montante estimado é de R\$ 7,1 bilhões, representa dívidas de responsabilidade direta da União, tais como o pagamento do VAF 3, as obrigações decorrentes da criação de Estados e a subcategoria “Diversos”.

O montante do VAF 3 refere-se à autorização concedida ao Tesouro Nacional, nos termos do art. 15 da Lei nº 10.150, de 21/12/2000, para assumir e emitir títulos em favor da Caixa Econômica Federal, para posterior repasse ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, em ressarcimento ao 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 Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS.

3.2.6.3 Dívidas Decorrentes de Subsídios Concedidos

Finalmente, os R\$ 102,8 bilhões restantes referem-se aos subsídios concedidos pela União no contexto da política governamental de habitação. Estão neste montante as Novações do FCVS, bem como o valor a ser pago pela União ao FGTS, denominado de VAF 4, relativo à diferença entre os saldos devedores dos financiamentos habitacionais apurados à taxa de juros contratual e os saldos apurados com a taxa de juros de novação, 3,12% a.a., para contratos firmados até 31/12/1987 com origem de recursos FGTS, no período de 1/1/1997 a 31/12/2001, conforme estabelecido pelo art. 44 da Medida Provisória nº 2.181-45, de 24/8/2001.

Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS)

A regularização, pela União, das obrigações oriundas do FCVS tem amparo na Lei nº 10.150/2000, e no art. 44 da Medida Provisória nº 2.181-45/2001. Trata-se do maior passivo contingente em reconhecimento e, para viabilizar a sua apuração e liquidação, foi segregado em quatro Valores de Avaliação de Financiamento - VAF's 1 a 4. Devido à sua distinta natureza, o VAF 3 é classificado como Dívida Direta da União, enquanto os demais constituem os Subsídios Concedidos, conforme a Tabela “Dívidas em Processo de Reconhecimento – Estimativas dos Estoques”. As estimativas dos estoques a serem ainda pagos, relativos a esses VAF's, apresentadas na referida tabela, resultam de avaliações atuariais periódicas efetuadas pela Administradora do FCVS, a Caixa Econômica Federal.

No ano de 2014, não houve liquidação de dívidas em processo de reconhecimento. No caso do FCVS, principal passivo contingente da União, a securitização não ocorreu em virtude de apontamentos levantados pela SFC/CGU. Esforços envolvendo órgãos do Ministério da Fazenda (STN e PGFN), a AGU e a própria CGU culminaram em alteração na Lei nº 10.150, de 21/12/2000. Essa alteração consta no art. 105 da Lei nº 13.043, de 13/11/2014, e consiste, basicamente, em dispositivos interpretativos.

Para o triênio 2016/2018, a estimativa de liquidação dos débitos, por meio de securitização está apresentada na tabela a seguir:

Perspectivas de Emissão do Tesouro Nacional decorrente de Dívidas em Processo de Reconhecimento

Valores em R\$ milhões, posição de 31/1/2015

Origem da dívida	2015	2016	2017	2018
1 – Extinção de entidades e órgãos da adm. Pública	2.300	1.000	1.000	1.000
2 – Dívidas Diretas da União	2.000	2.000	2.000	2.000
3 – Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS	12.500	12.500	12.500	12.500
Totais	16.800	15.500	15.500	15.500

Fonte: GEROB/COFIS/STN/MF

3.2.7 PASSIVOS CONTINGENTES DECORRENTES DAS GARANTIAS E CONTRA-GARANTIAS

A sétima classe de passivos contingentes inclui as garantias prestadas pela União. No ano de 2014 foram concedidas garantias externas no montante de US\$ 4.432,59 milhões, destinados aos Estados, Municípios e Entidades Controladas., conforme tabela a seguir.

Concessão de Garantias Externas – 2010 a 2014

OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNO	US\$ Milhões				
	2010	2011	2012	2013	2014
GARANTIAS CONCEDIDAS	7.401,63	2.188,93	11.266,72	6.297,71	4.432,59
- Garantias a entidades federais	1.060,00	673,66	-	-	
- Garantias a estados, municípios e entidades controladas	6.341,63	1.515,27	11.266,72	6.297,71	4.432,59

Quanto aos Grupos de garantias e contra garantias internas, foram concedidas (formalizadas) no ano de 2014 o montante de R\$ 23.187,8 milhões para cada grupo, sendo que, desse valor, 55,5% foram destinados a Estados, 4% a Municípios e 40,5% a Entidades Controladas (Centrais Elétricas Brasileiras S/A – ELETROBRÁS e Companhia CELG de participações – CELGPARG) no total de R\$ 9.400,0 milhões.

CONCESSÃO DE GARANTIAS INTERNAS – 2014

OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNO	R\$ Milhões
	2014
GARANTIAS CONCEDIDAS	23.187,81
- GARANTIAS A ESTADOS	12.865,81
- GARANTIAS A MUNICÍPIOS	922,00
- GARANTIAS A ENTIDADES CONTROLADAS	9.400,00

No ano de 2014, não houve necessidade de a União honrar compromissos em razão de garantias prestadas a outros entes e entidades da administração indireta. O comportamento dos últimos dez anos evidencia a ausência de inadimplência frente aos compromissos garantidos, que decorre da atual disciplina fiscal vigente no país, da análise prévia de capacidade de pagamento e da vinculação de contra garantias.

Operações de Seguro de Crédito à Exportação – SCE, ao amparo do Fundo de Garantia às Exportações - FGE

O SCE tem a finalidade de garantir as operações de crédito à exportação contra os riscos comerciais, políticos e extraordinários que possam afetar:

I - a produção de bens e a prestação de serviços destinados à exportação brasileira; e

II - as exportações brasileiras de bens e serviços.

O SCE poderá ser utilizado por exportadores e instituições financeiras que financiem ou refinanciem a produção de bens e a prestação de serviços destinados à exportação brasileira, bem como as exportações brasileiras de bens e serviços.

De acordo com a Lei nº 11.281, de 20.02.2006, a União poderá, por intermédio do Ministério da Fazenda, conceder garantia da cobertura dos riscos comerciais e dos riscos políticos e extraordinários assumidos em virtude do SCE, e contratar instituição habilitada a operar o SCE para a execução de todos os serviços a ele relacionados, inclusive análise, acompanhamento, gestão das operações de prestação de garantia e de recuperação de créditos sinistrados.

De acordo com a Portaria MF nº 416, de 16.12.2005, compete à Secretaria de Assuntos Internacionais – SAIN, autorizar a garantia de cobertura do Seguro de Crédito à Exportação, ao amparo do FGE.

Entre 2004 e 2013, o montante de operações aprovadas com cobertura do FGE totalizou US\$ 61,7 bilhões desde 2004, de acordo com a tabela a seguir.

Operações de Seguro de Crédito Lastreadas no FGE - Em US\$ milhões			
Ano	Operações Aprovadas	Operações Concretizadas	Operações Notificadas*
2004	1.377,1	576,8	-
2005	1.329,4	646,6	-
2006	5.094,9	1.069,7	-
2007	2.514,6	1.512,9	-
2008	2.426,2	1.173,5	-
2009	8.966,8	2.376,7	-
2010	6.346,7	2.721,0	4,0
2011	8.335,0	4.005,8	2.541,6
2012	8.985,8	2.774,5	2.784,8
2013	9.061,0	5.713,3	1.823,6
2014	7.267,3	2.922,5	1.157,9
TOTAL	61.704,9	25.493,3	8.311,9

Fonte: Secretaria de Assuntos Internacionais/MF

* A partir de outubro de 2010, as operações que foram notificadas pela alçada competente como novas concretizações, porém ainda não tiveram suas apólices emitidas, passaram a ser classificadas como Notificadas.

3.2.8 OUTROS PASSIVOS DA UNIÃO

3.2.8.1 Passivos Contingentes Relativos aos Fundos Constitucionais Regionais

Os riscos relacionados aos Fundos Constitucionais estão provisionados de acordo com a regulamentação vigente e impactam diretamente as contas públicas no momento de sua contabilização. Portanto, dada a definição de passivo contingente, não são considerados como riscos fiscais.

Como informação adicional, a tabela a seguir mostra os valores provisionados nos anos de 2013 e 2014. Os valores provisionados seguiram a determinação da Portaria Interministerial nº 11, de 28/12/2005, editada pelos Ministérios da Integração Nacional e da Fazenda.

De acordo com esta norma, 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 referente às parcelas do principal e encargos vencidos há mais de cento e oitenta dias. Conforme informado pela STN, com base no balanço dos Fundos Constitucionais, as provisões para devedores duvidosos do FCO, FNE e FNO foram, respectivamente, R\$ 79,4 milhões, R\$ 661,7 milhões e R\$ 219,3 milhões, totalizando R\$ 960,5 milhões em 31 de dezembro de 2014, conforme tabela a seguir.

R\$ milhões		
Riscos dos Fundos Constitucionais - R\$ Milhões - Provisão para Devedores Duvidosos		
	31/12/2013	31/12/2014
FCO	76,6	79,4
FNE	797,2	661,7
FNO	172,0	219,3
TOTAL	1.045,8	960,5

Fonte: STN/MF

Por outro lado, os créditos baixados como prejuízo e registrados em contas de compensação podem ser futuramente recuperados, mesmo que em pequena fração. Com base nos balanços de 31/12/2014, os valores baixados como prejuízo relativos a operações com risco dos fundos foram de R\$ 2.956,6 milhões para o FCO, R\$ 8.644,7 milhões para o FNE e R\$ 3.026,6 milhões para o FNO, totalizando R\$ 14.628,0 milhões.

3.2.8.2 Empréstimo compulsório

O empréstimo compulsório sobre o consumo de combustíveis e aquisição de veículos foi instituído pelo Decreto-Lei nº 2.288/1986. A MP nº 1.789/1998 (cuja última edição foi a MP 2.179-36/2001) estabeleceu que fossem transferidos para a União, até 31 de março de 1999, os direitos e obrigações decorrentes dos empréstimos compulsórios existentes no Banco Central do Brasil. Desde então, o Tesouro Nacional controla o saldo dos empréstimos compulsórios em contas de passivo, atualizado por meio de taxa equivalente ao das cadernetas de poupança, conforme §1º artigo 14 do Decreto-Lei nº 2.288/1986.

Os empréstimos compulsórios sobre o consumo de combustíveis e aquisição de veículos, no Passivo Exigível a Longo Prazo em dezembro de 2014 totalizaram R\$ 36,0 bilhões, sendo R\$ 29,0 bilhões referentes ao consumo de combustíveis e R\$ 7,0 bilhões à aquisição de veículos.

Cabe salientar que o Decreto-lei nº 2.288/1986 previa, em seu art.16, que o empréstimo seria resgatado por meio de cotas do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), criado no mesmo Decreto-lei. A execução desse artigo, entretanto, foi suspensa por meio da Resolução nº 50/1995, do Senado Federal, que o declarou inconstitucional, com base em decisão do Supremo Tribunal Federal. Alguns contribuintes adquiriram o direito de restituição em espécie por meio do ingresso

de ações judiciais, porém esse direito decaiu em 1997, de acordo com jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Dessa forma, a devolução do empréstimo compulsório, bem como suas condições, não estão estabelecidas na Legislação vigente.

4 ATIVOS CONTINGENTES

Em oposição aos passivos contingentes, existem os ativos contingentes, que são direitos que estão sendo cobrados, judicialmente ou administrativamente, e sendo recebidos geram receita adicional àquela prevista na Lei Orçamentária. A seguir são apresentados os conceitos e estimativas dos ativos contingentes da União e Autarquias e Fundações, de acordo com a seguinte classificação:

- Dívida Ativa da União
- Depósitos Judiciais
- Créditos do Banco Central

4.1 DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO

A Dívida Ativa constitui-se em um conjunto de direitos ou créditos de várias naturezas, em favor da Fazenda Pública, com prazos estabelecidos na legislação pertinente, vencidos e não pagos pelos devedores, por meio de órgão ou unidade específica instituída para fins de cobrança na forma da lei.

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 4.320/64 serão escriturados 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 4.320/64, 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, provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multas de natureza não tributária, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

A Lei nº 4.320/64 estabelece que compete à PGFN, após análise de regularidade – liquidez, certeza e exigibilidade – proceder à inscrição em DAU dos créditos tributários – previdenciários ou não – ou não tributários, encaminhados pelos diversos órgãos de origem, bem como efetuar a sua respectiva cobrança amigável e/ou judicial. Também compete à PGFN, a competência pela gestão administrativa e judicial da Dívida Ativa da União.

De acordo com o levantamento elaborado pela PGFN e demonstrado a seguir, observa-se que enquanto a arrecadação referente à Dívida Ativa da União de 2014 apresentou queda nominal de 18,5% em relação a 2013, o estoque cresceu 9,3% em termos nominais no mesmo período. Os dados da tabela a seguir incluem os créditos não tributários e tributários, inclusive dos relativos à previdência social, bem como os parcelados e não parcelados.

Evolução da Dívida Ativa da União sob administração da PGFN - R\$ milhões

	2013	2014	Varição
Arrecadação	23.501,2	19.151,2	-18,5%
Estoque	1.270.948,6	1.389.137,6	9,3%

Fonte: PGFN/MF

Em 2014, ao se analisar o estoque previdenciário consolidado, parcelado e não parcelado, observa-se que este cresceu R\$ 34,6 bilhões, ou 12,7%. A participação dos não parcelados já era maior que a dos parcelados em 2013, este quadro foi acentuado com o crescimento do estoque não parcelado e a queda do parcelado, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Valor Consolidado do Estoque Previdenciário - Em R\$ bilhões

Natureza dos Créditos	2013		2014		Crescimento Nominal	
	Não Parcelados	Parcelados	Não Parcelados	Parcelados	Não Parcelados	Parcelados
Tributários previdenciários	229,30	43,77	279,39	28,32	21,84	-35,30
Total	273,07		307,71		12,68	

Fonte: PGFN.

Especificamente quanto ao estoque de créditos previdenciários não parcelado, verifica-se que houve acréscimo de R\$ 50.088,23 milhões, o que corresponde a um incremento de 21,84% em relação a 2013.

Nota-se também que a PGFN elevou o montante de créditos previdenciários ajuizados, que não são objeto de parcelamentos. Em relação a 2013, o montante ajuizado cresceu 22,97% em termos nominais, conforme tabela a seguir.

Valor Consolidado do Estoque Previdenciário não parcelado - Em R\$ bilhões

Natureza dos Créditos	2013		2014		Crescimento Nominal	
	Não Parcelados		Não Parcelados		Em %	
	ajuizados	não ajuizados	ajuizados	não ajuizados	ajuizados	não ajuizados
Tributários previdenciários	218,81	10,49	269,06	10,33	22,97	-1,56
Total	229,30		279,39		21,84	

Fonte: PGFN.

Quanto ao estoque não previdenciário, houve incremento de 8,37% em relação ao ano de 2013, alcançando o montante de R\$ 1.081,43 bilhões em 2014, conforme tabela a seguir.

Estoque de Créditos não previdenciários - Em R\$ bilhões

Natureza dos Créditos	2013					2014					Crescimento Nominal				
	Parcelados		Não Parcelados		TOTAL	Parcelados		Não Parcelados		TOTAL	Parcelados		Não Parcelados		TOTAL
	ajuizados	não ajuizados	ajuizados	não ajuizados		ajuizados	não ajuizados	ajuizados	não ajuizados		ajuizados	não ajuizados	ajuizados	não ajuizados	
Não Tributários	3,71	0,63	75,36	7,17	86,87	2,51	0,52	80,75	9,28	93,06	-32,32	-17,54	7,16	29,35	7,13
Tributários não previdenciários	88,18	13,87	751,20	57,76	911,01	54,40	7,18	851,10	75,70	988,37	-38,32	-48,23	13,30	31,05	8,49
Total	91,89	14,50	826,55	64,94	997,88	56,91	7,70	931,85	84,98	1.081,43	-38,07	-46,89	12,74	30,86	8,37

Fonte: PGFN.

Com relação aos créditos parcelados, observa-se que, em 2014, houve queda na arrecadação, na ordem de 16,9% em relação ao ano anterior, notadamente em decorrência da publicação da Lei nº 12.865 de 2013, que estabelece, além da reabertura do parcelamento especial instituído pela Lei nº 11.941 de 2009, a possibilidade de pagamento à vista e parcelamento com descontos.

4.2 DEPÓSITOS JUDICIAIS DA UNIÃO

Os depósitos judiciais são efetuados a favor da União, com a finalidade de garantir o pagamento de dívidas inclusive as relativas às contribuições previdenciárias, que estão sendo discutidas judicialmente. Como estes depósitos ingressam na conta única do Tesouro Nacional, a sua variação líquida, de um exercício para o outro, afeta a apuração do resultado primário. Por esta razão, podem gerar um risco fiscal ativo ou passivo, dependendo do saldo líquido do exercício.

Os depósitos judiciais e extrajudiciais, referentes a receitas da União no âmbito da Lei 9.703/1998, totalizaram R\$ 157,4 bilhões no período de 1998 até dezembro de 2014. Nesse período, mediante ordem judicial ou administrativa, foram transformados em pagamento definitivo R\$ 19,2 bilhões e devolvidos aos depositantes R\$ 17,1 bilhões, representando, respectivamente, 12,2% e 10,9% do total depositado. Resta, portanto, um saldo de R\$ 121 bilhões de depósitos judiciais e extrajudiciais cujos processos ainda não possuem decisão definitiva.

Em 2014, do total arrecadado até dezembro, de R\$ 10,1 bilhões, foi transformado em pagamento definitivo R\$ 1,4 bilhão e devolvido R\$ 1,3 bilhão, representando, respectivamente, 14,1% e 13,0% do saldo de depósitos.

4.3 CRÉDITOS DO BANCO CENTRAL

Referem-se basicamente aos créditos do BCB com as instituições em liquidação, originários de operações de assistência financeira (PROER) e de saldos decorrentes de saques a descoberto na conta Reservas Bancárias.

A correção desses créditos é efetuada a partir da aplicação do art. 124, parágrafo único, da Lei de Falências (Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005), pelo qual a parcela dos créditos originada de operações com o PROER deve ser atualizada pelas taxas contratuais, até o limite das garantias, e o restante pela TR, ressaltando-se que as taxas contratuais são as decorrentes das garantias das operações originais.

Sua realização está sujeita aos ritos legais e processuais definidos na Lei das Liquidações (Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974) e na Lei de Falências, que determinam entre outros pontos:

- a suspensão dos prazos anteriormente previstos para a liquidação das obrigações;

- o pagamento dos passivos observando a ordem de preferência estabelecida pela lei: despesas da administração da massa, créditos trabalhistas, créditos com garantias reais, créditos tributários e créditos quirografários;
- o estabelecimento do quadro geral de credores, instrumento pelo qual se identificam todos os credores da instituição, o valor efetivo de seu crédito e sua posição na ordem de preferência para o recebimento;
- os procedimentos necessários à realização dos ativos, como, por exemplo, a forma da venda (direta ou em leilão, ativos individuais ou conjunto de ativos).

Cabe mencionar que esses ativos são, desde 1999, avaliados pelo seu valor de realização, para efeitos gerenciais e contábeis.

O valor justo desses créditos é avaliado pelo valor justo das garantias originais, constituídas por LFT, NTN-A3 e FCVS/CVS, excluídos os créditos preferenciais ao BCB (pagamentos de despesas essenciais à liquidação, encargos trabalhistas e encargos tributários). A posição em 31.12.2014 está demonstrada na tabela a seguir.

Créditos do Banco Central*

	Valor Nominal	Ajuste a Valor Justo	Valor Contábil
Créditos parcelados	39.458,7	(14.933,6)	24.525,2
Banco Nacional - Em Liquidação Extrajudicial	28.773,3	(10.634,8)	18.138,5
Banco Econômico - Em Liquidação Extrajudicial	10.262,6	(3.964,5)	6.298,1
Banco Banorte - Em Liquidação Extrajudicial	422,8	(334,2)	88,5
Empréstimos e Recebíveis	951,3		951,3
Empréstimos vinculados a crédito rural	257,7		257,7
Centrus	554,0		554,0
Outros	140,0		139,6
Total	40.410,0	(14.933,6)	25.476,5

Fonte: BCB

* Posição dez/2014. Em R\$ milhões

A cada apuração de balanço do Banco Central, o valor destes créditos é atualizado de acordo com as características originais considerando-se as garantias e metodologia definida. Além disto, realiza-se ajuste visando aproximar o valor atualizado do valor recuperável. O confronto entre o valor atualizado e o valor ajustado pode gerar um aumento ou redução do crédito recuperável. Esta variação afeta o resultado do Banco Central e representa risco fiscal.

Em 15 de julho de 2014, o Banco Bamerindus – Em Liquidação Extrajudicial efetuou a quitação de sua dívida junto ao BCB, que havia sido objeto de parcelamento no âmbito da Lei nº 12.249/2010. O valor atualizado do crédito na data do recebimento foi de R\$1.969.632, o que gerou um efeito financeiro positivo de R\$729.421 no resultado da Autarquia. Este foi registrado em Ganhos (perdas) com instrumentos financeiros classificados como Valor Justo por Meio do Resultado, por designação da administração (Nota 25), decorrente basicamente da reversão do ajuste a valor justo – uma vez que representava o ajuste a valor presente dos fluxos de caixa apurado com base no diferencial entre as taxas contratuais e as taxas de mercado para o prazo do parcelamento, compensada em parte pelo desconto concedido em função da antecipação das parcelas vincendas.