

2022

Novembro

Relatório de

Riscos Fiscais da União

Ministro da Economia

Paulo Roberto Nunes Guedes

Secretário Especial do Tesouro e Orçamento

Esteves Pedro Colnago Júnior

Secretário do Tesouro Nacional

Paulo Fontoura Valle

Secretária Adjunta do Tesouro Nacional

Janete Duarte Mol

Subsecretário de Planejamento Estratégico da Política Fiscal

David Rebelo Athayde

Coordenadora-Geral de Planejamento e Riscos Fiscais

Cristina Gonçalves Rodrigues

Coordenador de Suporte ao Planejamento e Riscos Fiscais

Cristiano Beneduzi

Coordenador de Modelagem e Análises Fiscais

Seiji Kumon Fetter

Equipe Técnica

Alex Sander Ferreira da Silva
Ana Cristina Bittar de Oliveira
André Luiz Greve Pereira
Bruno Orsi Teixeira
Carolina Avelino Carvalho
Cecília de Souza Salviano
Cristiano Santos Lucio de Melo
Daniel de Araujo e Borges
Gabriela Lopes Souto
João Alberto Travassos Evangelista

Leandro Gonçalves de Brito
Leno Silva Rocha
Marcos Minoru Taketomi
Marcus Lima Franco
Natália Ayres Lopes
Pedro Padilha Pontes
Ricardo Miłsztajn
Rodrigo Leandro de Moura
Sâmia Marques Russo
Tiago Zaterka Segantini
Viviane Aparecida da Silva Varga

Elaboração de Conteúdos

Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios – COREM/STN
Coordenação-Geral de Análise, Informações e Execução de Transferências Financeiras Intergovernamentais – COINT/STN
Coordenação-Geral de Controle e Pagamento da Dívida Pública – CODIV/STN
Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Fiscais – CESEF/STN
Coordenação-Geral de Execução e Controle de Operações Fiscais – COGEF/STN

Coordenação-Geral de Haveres Financeiros – COAFI/STN
Coordenação-Geral de Operações Fiscais – CGFIS/STN
Coordenação-Geral de Participações Societárias – COPAR/STN
Coordenação-Geral de Planejamento e Riscos Fiscais – COPEF/STN
Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico da Dívida Pública – COGEP/STN

Arte

Assessoria de Comunicação Social (ASCOM/Tesouro Nacional)
Projeto Gráfico - Viviane Barros e Hugo Pullen

Informações

Correio eletrônico ascom@tesouro.gov.br
Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estatisticas-fiscais-e-planejamento/riscos-fiscais>
É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte

Sumário

Introdução	15
1 Gestão de Riscos Fiscais	16
1.1 Definição	16
1.2 Categorização	16
1.3 Prevenção, Mitigação e Monitoramento dos Riscos Fiscais	17
1.4 Provisões e Reservas	19
2 Riscos Macroeconômicos	20
2.1 Sensibilidade das Receitas Administradas pela RFB	23
2.2 Sensibilidade da Despesa Primária	25
2.3 Sensibilidade da Dívida Pública	29
2.3.1 Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG)	29
2.4 Simulações de Cenários de Estresse dos Parâmetros Macroeconômicos	33
2.4.1 Receitas	33
2.4.2 Despesas	37
2.4.3 Resultado Primário	40
2.4.4 Teto de Gastos	40
2.4.5 Dívida Pública	42
3 Riscos Fiscais Específicos	44
3.1 Passivos Contingentes	46
3.1.1 Demandas Judiciais	46
3.1.2 Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento pela STN	51
3.1.3 Garantias	53
3.1.4 Fundos Constitucionais de Financiamento	62
3.2 Ativos	64
3.2.1 Dívida Ativa da União	64
3.2.2 Créditos do Banco Central do Brasil	66
3.2.3 Haveres Financeiros Não Relacionados a Entes Subnacionais	67
3.3 Entes Subnacionais	68

3.4	Empresas Estatais	72
3.5	Concessões de Serviço Público e Parcerias Público-Privadas	76
3.5.1	Concessões de Serviço Público	76
3.5.2	Parcerias Público-Privadas	79
3.6	Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)	80
3.7	Mudanças Demográficas	82
3.8	Riscos Ambientais	84
3.8.1	Desastres e Fenômenos Naturais	84
3.8.2	Mudanças Climáticas	86
3.8.3	Combate aos Efeitos da Pandemia da COVID-19	88

Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Fatores de Riscos Fiscais Específicos Relacionados aos Passivos _____	12
Gráfico 2 - Fatores de Riscos Fiscais Específicos Relacionados aos Ativos _____	13
Gráfico 3 - Receitas de Impostos e Contribuições – Estimada (LOA) vs. Realizada _____	20
Gráfico 4 - Variação do PIB Real – Estimado (LOA) vs. Realizado _____	21
Gráfico 5 - Projeções da Dívida – DLSP e DBGG _____	29
Gráfico 6 – Distribuição da DBGG em 2021 _____	30
Gráfico 7 - DBGG em 2021: Brasil e Mercados Emergentes com grau de Investimento _____	30
Gráfico 8 - Análise de Sensibilidade da Dívida Pública – DBGG _____	31
Gráfico 9 - Análise de Sensibilidade da Dívida Pública – DLSP _____	32
Gráfico 10 - Espectro de Cenários Alternativos para Receitas Líquidas _____	33
Gráfico 11 - Espectro de Cenários Alternativos para Receitas Administradas pela RFB, Exclusive Previdenciárias _____	34
Gráfico 12 - Espectro de Cenários Alternativos para Receitas Previdenciárias _____	35
Gráfico 13 - Desvio-Padrão das Receitas Administradas pela RFB _____	36
Gráfico 14 - Espectro de Cenários Alternativos para Receitas de Exploração de Recursos Naturais _____	36
Gráfico 15 - Espectro de Cenários Alternativos para Despesas Totais _____	37
Gráfico 16 - Espectro de Cenários Alternativos para Benefícios Previdenciários e Assistenciais _____	38
Gráfico 17 - Espectro de Cenários Alternativos para Seguro-Desemprego _____	39
Gráfico 18 - Espectro de Cenários Alternativos para Abono Salarial _____	39
Gráfico 19 - Espectro de Cenários Alternativos para Resultado Primário _____	40
Gráfico 20 - Espectro de Cenários Alternativos para Teto de Gastos _____	41
Gráfico 21 - Cenários Estocásticos – DBGG _____	42
Gráfico 22 - Cenários Estocásticos – DLSP _____	42
Gráfico 23- Cenários Estocásticos Assimétricos – DBGG _____	43

Gráfico 24- Cenários Estocásticos Assimétricos – DLSP _____	43
Gráfico 25 - Composição dos Riscos Fiscais Específicos _____	45
Gráfico 26 - Impacto dos Riscos Fiscais Específicos _____	45
Gráfico 27 - Evolução do Estoque de Demandas Judiciais contra a União _____	46
Gráfico 28 - Evolução da despesa com ações judiciais. _____	47
Gráfico 29 - Demandas Judiciais Contra a União por Natureza ou Grupo (Risco possível e provável) _____	48
Gráfico 30 – Regularização de Passivos Contingentes _____	51
Gráfico 31 - Evolução das Garantias às Operações de Crédito _____	53
Gráfico 32 - Percentual Vencendo das Garantias às Operações de Crédito _____	54
Gráfico 33 - Participação da União no Patrimônio Líquido dos Fundos Garantidores _____	58
Gráfico 34 - FGE: Prêmios Arrecadados X Indenizações (Fluxo) _____	61
Gráfico 35 - Evolução: Estoque de Prejuízo e Recuperação (Fundos Constitucionais) _____	63
Gráfico 36 - Distribuição da DAU por Tipo de Crédito e Rating _____	64
Gráfico 37 - Dívida Ativa da União – Expectativa de Recuperação por Rating _____	65
Gráfico 38 - Evolução da Dívida Ativa da União com boa perspectiva de recuperação (Classes A e B) _____	65
Gráfico 39 – Créditos do BCB no âmbito do PROER _____	66
Gráfico 40 - Receitas de Concessões _____	77
Gráfico 41 - Exposição do Fies por Safra de Concessão do Financiamento _____	80
Gráfico 42 - Situação dos Contratos do Fies Concedidos até 2017 _____	81
Gráfico 43 - Impacto Demográfico Sobre Despesas Seleccionadas de Saúde e Educação _____	83
Gráfico 44 - Programa Gestão de Riscos e de Desastres – LOA e Participação no PIB _____	85
Gráfico 45 - Gastos da União referentes ao programa Mudança do Clima (valores pagos) _____	87
Gráfico 46 - Comparativo de: Gastos com a Covid-19 (em % PIB); Resultado primário e Crescimento econômico _____	89

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Publicações do governo federal que monitoram riscos fiscais _____	18
Tabela 2 - Receitas Primárias do Governo Central Indexadas a Parâmetros Macroeconômicos _____	23
Tabela 3 - Receita Administrada pela RFB – Impacto % da Variação de 1 p.p. em Cada Parâmetro _____	24
Tabela 4 - Receitas - Impacto da Variação de 1 p.p. nas Variáveis Macroeconômicas _____	25
Tabela 5 - Despesas Primárias do Governo Central Indexadas a Parâmetros Macroeconômicos _____	26
Tabela 6 - Despesas Primárias – Impacto % da Variação de 1 p.p. no INPC _____	26
Tabela 7 - Efeito do Salário Mínimo e do INPC _____	27
Tabela 8 - Efeito da variação de 0,1 p.p. no IPCA no limite das despesas sujeitas à Emenda Constitucional nº 95 _____	28
Tabela 9 - Fatores de Riscos Fiscais Relacionados aos Passivos e aos Ativos _____	44
Tabela 10 - Demandas judiciais de risco provável e possível _____	50
Tabela 11 - Despesas judiciais em relação à Despesa Primária _____	50
Tabela 12 - Fundos Garantidores com participação da União _____	56
Tabela 13 - Exposição do FGE por Por Prazo Residual e Fase de Operação _____	60
Tabela 14 - Estimativa de Impacto da Manutenção do SCE _____	60
Tabela 15 - Provisão para Devedores Duvidosos dos Fundos Constitucionais _____	62
Tabela 16 - Recuperação e Estoque de Créditos Baixados como Prejuízo _____	62
Tabela 17 - Reestimativa de Arrecadação de DAU _____	65
Tabela 18 – Estimativa de Fluxo de Caixa dos Créditos BCB _____	66
Tabela 19 - Haveres Financeiros Não Relacionados a Entes Subnacionais _____	67
Tabela 20 - Riscos Fiscais Decorrentes dos Haveres e das Garantias Junto aos Estados e Municípios _____	69
Tabela 21- Riscos Fiscais Decorrentes de Relações Intergovernamentais _____	70
Tabela 22 - Incertezas Decorrentes de Propostas Legislativas _____	71
Tabela 23 - Fluxos Estimados – Estatais Não Dependentes _____	72

Tabela 24 - Índices de Capital Requeridos x Observados _____	73
Tabela 25 – Riscos fiscais em demandas administrativas _____	78
Tabela 26 - Gastos da União no Combate à COVID-19 _____	88

Sumário Executivo

Em sua 4ª edição, o Relatório de Riscos Fiscais da União (RRFU) elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) prossegue em seu objetivo de oferecer à sociedade um instrumento de transparência fiscal que demonstre, de modo sintético, a situação dos Riscos Fiscais aos quais o Governo Federal está exposto. Riscos Fiscais são possibilidades de ocorrências de eventos capazes de afetar as contas públicas, comprometendo o alcance dos resultados fiscais estabelecidos como metas e objetivos. O relatório classifica os riscos fiscais em dois grupos: macroeconômicos e específicos. Os riscos fiscais macroeconômicos estão relacionados às mudanças cíclicas ou estruturais na economia, enquanto os riscos específicos são de diversas origens, relacionados aos programas governamentais e ao balanço patrimonial do setor público (valores dos ativos ou passivos).

Riscos Fiscais Macroeconômicos

Aproximadamente 92% da receita primária está sujeita à volatilidade do PIB real, da inflação, da massa salarial, do câmbio, dos juros ou do preço do petróleo. A Receita Administrada pela Receita Federal do Brasil (RFB), como o imposto de renda e a contribuição previdenciária, representa a maior parcela sujeita ao risco pela volatilidade de parâmetros macroeconômicos.

A variação do PIB real representa a maior fonte de risco para as receitas, seguida da variação da inflação e da massa salarial. A variação de 1 p.p. no PIB real impacta em R\$ 10,1 bilhões a receita primária, enquanto a variação de 1 p.p. na inflação impacta em R\$ 9,3 bilhões. A variação de 1 p.p. na massa salarial nominal se reflete em uma variação de R\$ 5,6 bilhões, principalmente pela variação da arrecadação da contribuição previdenciária.

Pelo lado da despesa primária, a volatilidade está ligada às variações do salário mínimo e do INPC, impactando principalmente as despesas com benefícios previdenciários e assistenciais, o pagamento de Seguro-Desemprego e o pagamento de Abono Salarial. No ano de 2021, aproximadamente 55% das despesas primárias totais apresentaram expansão pela influência direta da inflação e do salário mínimo.

O aumento de R\$ 1 no salário mínimo implica um aumento total de R\$ 389,8 milhões nas despesas, sendo um impacto líquido de R\$ 271,6 milhões no déficit do RGPS, de R\$ 60,8 milhões nos benefícios assistenciais e de R\$ 34,0 milhões nos benefícios do FAT (Seguro-Desemprego e Abono Salarial).

Após forte reversão dos efeitos da pandemia sobre o patamar da dívida em 2021, em 2022 a DBGG retorna a níveis próximos ao observado no pré-pandemia. Esse agregado de dívida apresenta grande sensibilidade à taxa de juros, ao crescimento do PIB e ao resultado primário. Em exercício de sensibilidade da dívida com as variáveis macroeconômicas, **verificou-se que um aumento de 1 p.p. na taxa Selic no período de 2022 a 2025 provoca um aumento de 1,4 p.p. na Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) ao final de 2025. Reduções de 1 p.p. no crescimento do PIB e no resultado primário, isoladamente, resultam em um aumento de, aproximadamente, 3,9 p.p. e 4,2 p.p., respectivamente, na DBGG ao final de 2025.** Em um cenário onde os choques adversos sobre juros, crescimento do PIB e resultado primário são combinados, a elevação da DBGG pode chegar a quase 10 p.p. em 2025.

Em relação à regra do Teto dos Gastos, a possibilidade do cumprimento desta regra só se verifica sob a hipótese de controle de despesas obrigatórias. Ainda que haja controle para expansão ou criação de novas despesas, choques macroeconômicos ainda poderiam levar a cenários de compressão insustentável de despesas discricionárias.

As simulações de estresses nas variáveis macroeconômicas para o resultado primário do Governo Central consideraram, em todos os casos, a limitação das despesas pelo teto de gastos. Aponta-se em torno de 6% de probabilidade para o atingimento de resultado primário positivo em 2023 e de 54% de probabilidade de um resultado primário positivo para 2024. Apesar disso, as correspondentes trajetórias de dívida resultantes das simulações estocásticas indicam alta probabilidade de aumento do endividamento como proporção do PIB até 2025 em relação ao previsto para 2022, o que sinaliza para a necessidade de um esforço fiscal mais robusto nos próximos anos. Os cenários menos favoráveis seriam atingidos, por exemplo, na ausência de reformas que contribuam para a consolidação fiscal e retomada do crescimento econômico sustentado.

Riscos Fiscais Específicos

Em que pese as limitações de análise que a soma de todos os riscos traga consigo, devido principalmente às diferentes probabilidades de ocorrência, **a exposição da União aos riscos fiscais específicos apresentados neste Relatório chegou ao montante de R\$ 5 trilhões, apresentando um aumento de R\$ 778 bilhões em relação ao registrado ao final de 2021.** Durante o ano de 2022, a exposição relacionada aos ativos chegou a R\$ 1,4 trilhão enquanto a exposição associada aos passivos alcançou o patamar de R\$ 3,6 trilhões.

O valor do estoque de **ações judiciais contra a União**, considerando as de risco provável e possível, somavam R\$ 2.895,5 bilhões, em junho de 2022, representando um aumento de 36% frente ao ano anterior, sendo que 81,7%

(R\$ 2.367,0 bilhões) se referem a ações de risco possível e 18,3% (R\$ 528,5 bilhões) a ações classificadas com risco de perda provável. A realização de despesas anuais decorrentes de perdas judiciais tem acompanhado este movimento ascendente: enquanto em 2014 esse gasto foi de R\$ 18,8 bilhões, para o ano de 2023, em termos nominais, estima-se que alcance R\$ 66,4 bilhões, o que corresponde a 3,5% das despesas primárias (estimativa de valor pago e despesa primária - PLOA 2023).

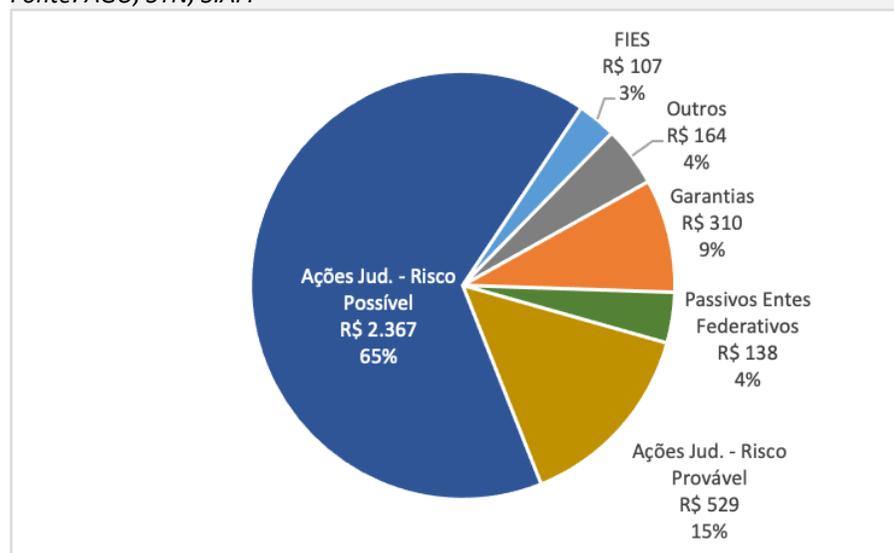
O montante do estoque dos **passivos contingentes da União em processo de regularização no âmbito da STN**, também chamados de dívidas em processo de reconhecimento (dívidas decorrentes da extinção/dissolução de entidades da administração federal, dívidas diretas da União e dívidas decorrentes do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS) estimado na LOA, para o ano de 2022, é de R\$ 112,4 bilhões, sendo que cerca de 94% diz respeito ao FCVS.

De 2016 até agosto de 2022, as honras de garantias da União a operações de crédito alcançaram o montante de R\$ 47,9 bilhões. O valor não executado de contragarantias pela União, devido a ordens judiciais expedidas, que passava da cifra de R\$ 40 bilhões em 2021, foi zerado em 2022, devido a renegociações contratuais. Eventuais impossibilidades de executar as contragarantias afetam o cumprimento da Regra de Ouro, além de aumentar a dívida pública da União. O crescimento de contragarantias não executáveis caracteriza a materialização do risco fiscal envolvido nas concessões de garantias da União, embora as renegociações, inclusive sob o Regime de Recuperação Fiscal, tenham zerado o estoque de avais a recuperar, em 2022, vez que o saldo foi renegociado.

Com o advento da pandemia mundial da Covid-19 e a consequente crise econômica, **os Fundos Garantidores**, com participação da União, fortaleceram o seu papel de suporte às políticas públicas voltadas à recuperação da economia. **As operações de crédito relacionadas às ações do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Pronampe e do Programa Emergencial de Acesso a Crédito - Peac são garantidas pelo FGO e pelo FGI, respectivamente, nos quais foram aportados cerca de R\$ 56 bilhões de recursos públicos entre 2020 e 2021.** Ao final de junho de 2022, a União possuía R\$ 59,9 bilhões de participação em cotas nos Fundos desta natureza, montante que representa mais de 78% do Patrimônio Líquido total dos Fundos Garantidores.

O valor indenizado pelo Seguro de Crédito à Exportação nos últimos três anos foi de US\$ 964 milhões, o que corresponde a mais de 70% do histórico de indenizações do FGE, enquanto a arrecadação de prêmios apresenta relevante diminuição desde 2016, com ligeiro repique desde 2020. Por configurar despesa primária, a concretização do risco fiscal do FGE impacta o resultado primário da União e o limite do teto dos gastos.

Gráfico 1 - Fatores de Riscos Fiscais Específicos Relacionados aos Passivos
Dados em: R\$ bilhões
Fonte: AGU, STN, SIAFI



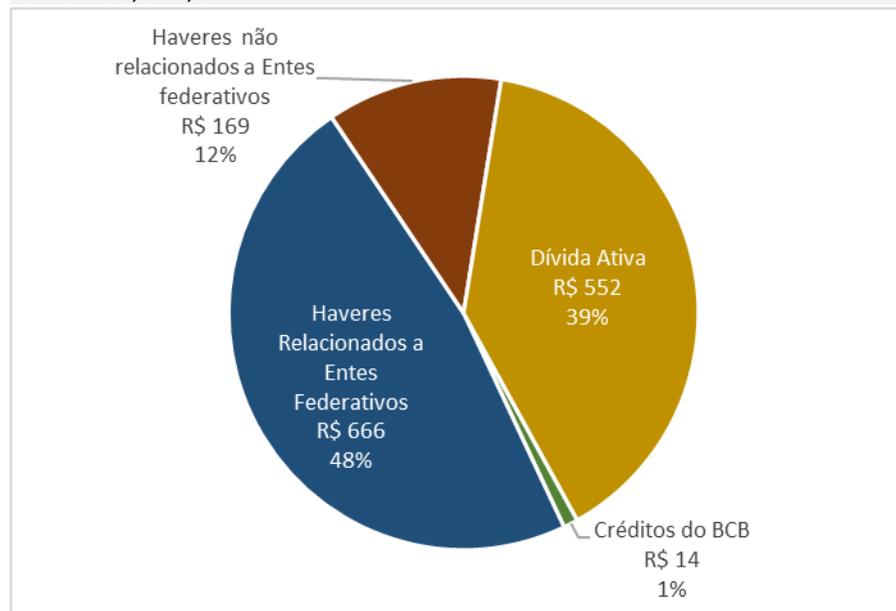
Em relação ao **Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)**, em junho de 2022, o valor do estoque da exposição de operações já concedidas no âmbito do programa chegou a R\$ 107,5 bilhões. Desse montante, **R\$ 68,0 bilhões corresponde ao saldo devedor integral dos contratos em atraso, o que representa 63% do total da carteira.** O valor do ajuste para perdas estimadas é de R\$ 36,6 bilhões.

De um ativo de R\$ 2.770 bilhões da Dívida Ativa da União, é esperada a recuperação de R\$ 552 bilhões, com a maior parte impactando o resultado primário. Esta expectativa parte do histórico de adimplementos nos últimos quinze anos.

Gráfico 2 - Fatores de Riscos Fiscais Específicos Relacionados aos Ativos

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: AGU, STN, SIAFI



Os haveres financeiros da União não relacionados a entes subnacionais, sob a gestão da STN (originários de Empréstimos concedidos às Instituições Financeiras, Operações de Crédito Rural, Operações de Cessões de Créditos, Operações de Crédito à Exportação, Empréstimos a Entidades Não Financeiras e Programa Emergencial de Suporte ao Emprego) **alcançaram o montante de R\$ 169,3 bilhões.**

No contexto do relacionamento da União com os entes subnacionais, os riscos fiscais se apresentam em variadas configurações. Os haveres junto a Estados e Municípios alcançaram R\$ 916 bilhões, enquanto os passivos contingentes decorrentes de liminares à EC nº 109/2021, para a União financiar o pagamento de saldos de precatórios vencidos, estão estimados em R\$ 138,4 bilhões, totalizando R\$ 1.054,4 bilhões.

Os impactos estimados de propostas legislativas que alteram o relacionamento interfederativo, para um período de dez anos, são de aproximadamente R\$ 1.260,8 bilhões. Tais propostas, apesar de não se enquadrarem como risco fiscal, segundo conceito adotado por este Relatório, são importantes fontes de incertezas para a União.

No que diz respeito às empresas estatais, é considerado remoto o risco de frustração de receitas de dividendos e de juros sobre capital próprio. Entretanto, é considerado o risco possível ou remoto de necessidade de aporte emergencial, devido, principalmente, às dificuldades concretas que algumas empresas enfrentam.

Os riscos fiscais de concessões de serviço público da União são mitigados pela própria estrutura dos contratos firmados. O risco de frustração de receitas das concessões ao longo do exercício é mitigado nas avaliações bimestrais de receitas e despesas primárias.

A estimativa de impacto da evolução demográfica brasileira sobre as despesas selecionadas de saúde e educação é de R\$ 8,6 bilhões em demanda adicional em 2031, a preços de 2021, e representa um reflexo da modificação da estrutura etária, com aumento do número de idosos e redução do número de jovens na população.

Os **riscos fiscais ambientais**, provenientes de desastres e fenômenos da natureza, normalmente estão associados às mudanças climáticas ou causados e originados pela atividade humana, como no caso da Covid-19. Entre os anos de 2012 e 2022 (junho), foram gastos entre 0,01% e 0,06% do PIB, ao ano, nas ações voltadas à **gestão de riscos e de desastres**, incluindo o planejamento e o controle dos riscos associados (Programa 2218 da LOA). Por sua vez, as ações de mitigação da **mudança do clima** apresentam uma tendência de elevação gradual a partir de 2020 (Programa 1058 da LOA), alcançando cerca de R\$ 455 milhões, em outubro de 2022. Já os gastos para o **combate dos efeitos da pandemia da COVID-19**, em 2022, corresponderam a um total de 0,2% do PIB, enquanto em 2020 e 2021 equivaleram, respectivamente, a 7,0% e 1,4%. No total, em 2022, até setembro, foram pagos R\$ 19,4 bilhões.

Introdução

O Relatório de Riscos Fiscais da União, em sua quarta edição, é uma publicação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que demonstra, sinteticamente, a situação dos riscos fiscais aos quais o Governo Federal está exposto. As informações aqui apresentadas contribuem para a identificação e análise de eventos que possam gerar desvios em relação ao planejamento fiscal estabelecido pelo governo. Com esse propósito, o documento analisa diferentes fontes de riscos que podem afetar as receitas e despesas públicas, assim como também eventos que tenham impacto sobre a dívida pública.

A atuação da STN sobre os riscos fiscais da União é estabelecida pelo inciso XXXV do art. nº 49 da Estrutura Regimental do Ministério da Economia, aprovada pelo Decreto nº 10.072, de 18 de outubro de 2019. De forma a cumprir esta missão regimental, a Coordenação-Geral de Planejamento e Riscos Fiscais da STN (COPEF) atua na consolidação da identificação e avaliação de riscos que produzam impacto nas projeções fiscais de curto, médio e longo prazos.

Este Relatório de Riscos complementa o papel desempenhado pelo Anexo de Riscos Fiscais (ARF) da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), englobando a identificação e a quantificação dos principais riscos fiscais, estabelecendo, assim, uma sistematização de monitoramento e avaliação desses riscos. A informação aqui apresentada promove uma atualização dos valores divulgados no ARF, oferece uma ampliação de cobertura em algumas análises, fornece avaliações gerenciais gráficas e objetivas dos principais riscos fiscais e discute novas perspectivas para os anos seguintes.

A quarta edição do Relatório de Riscos Fiscais está estruturada em três seções, além desta Introdução e do Sumário Executivo. A seção 1 apresenta aspectos conceituais que orientam as análises realizadas sobre os riscos fiscais. Na seção 2 são avaliados os riscos de oscilações em parâmetros macroeconômicos e seus impactos em receitas, despesas e sobre a dívida pública. Na seção 3, por sua vez, são abordados os riscos específicos, que consistem em um conjunto extenso de riscos relacionados a ativos e passivos contingentes, riscos decorrentes de entes subnacionais, empresas estatais, riscos ambientais, entre outros.

1 Gestão de Riscos Fiscais

1.1 Definição

Riscos Fiscais são possibilidades de ocorrências de eventos imprevistos capazes de afetar as contas públicas, comprometendo o alcance dos resultados fiscais estabelecidos como metas e objetivos. Para que esses eventos sejam classificados como riscos fiscais, uma condição necessária é que os mesmos não possam ser controlados ou evitados pelo governo. Dessa forma, enquanto gastos imprevistos, decorrentes, por exemplo, de decisões judiciais desfavoráveis ao governo, são considerados riscos fiscais, despesas oriundas de decisões ou políticas governamentais, como, por exemplo, auxílios, não são consideradas riscos fiscais, ainda que acarretem desvios em relação às metas fiscais.

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹ e os organismos multilaterais recomendam que os países: (1) estabeleçam instrumentos para identificação dos riscos fiscais; (2) explicitem os meios para gerenciá-los; e (3) os considerem nos debates quanto à orientação da política fiscal. Essa recomendação corrobora a divulgação e a gestão dos riscos fiscais como um dos pilares de uma política fiscal transparente e sólida e enfatiza a necessidade de clareza e responsabilidade nas escolhas políticas e nas compensações financeiras de um governo.

1.2 Categorização

Os riscos fiscais apresentados nesse relatório estão diferenciados em duas categorias, os riscos macroeconômicos e os riscos específicos:

- a) **Riscos macroeconômicos:** apresentam os impactos fiscais quando ocorrem oscilações em variáveis macroeconômicas. Quando as variáveis macroeconômicas se desviam das projeções do governo, é esperado que esses movimentos produzam impactos nas receitas e despesas do governo e na dívida pública. As análises apresentadas nesse relatório identificam o grau de sensibilidade dessas variáveis fiscais a mudanças nas principais variáveis macroeconômicas e quantificam o impacto financeiro decorrente dessas variações. A

¹ OECD Best Practices for Managing Fiscal Risks, 2020.

identificação desses riscos gera informação relevante para o planejamento da execução orçamentária, para o cumprimento de regras fiscais e para o monitoramento da sustentabilidade das finanças públicas.

- b) **Riscos específicos:** consistem em riscos fiscais que não são decorrentes de mudanças em variáveis macroeconômicas. Os riscos específicos abrangem um amplo conjunto de casos e estão relacionados a eventos que estão fora do controle do governo, mas cuja ocorrência pode impactar as contas públicas. Nessa categoria se enquadram ativos e passivos contingentes, como, por exemplo, demandas judiciais, garantias, Dívida Ativa da União e riscos relacionados a haveres financeiros. Entre os riscos específicos também figuram os riscos decorrentes de entidades descentralizadas, como empresas estatais e entes subnacionais, assim também como riscos decorrentes de políticas públicas, como por exemplo concessões de serviços públicos e financiamentos estudantis.

1.3 Prevenção, Mitigação e Monitoramento dos Riscos Fiscais

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 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. De forma complementar, outros documentos publicados pelo Governo Federal monitoram aspectos relacionados aos riscos fiscais aqui tratados, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 - Publicações do governo federal que monitoram riscos fiscais

Fonte: STN/SETO/ME

Publicação	Risco Relacionado	Instituições Responsáveis
Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, Anexo V, Riscos Fiscais	Riscos Fiscais Macroeconômicos e Específicos	STN/SETO/ME com informações de outras instituições.
Relatório de Projeções Fiscais	Riscos Macroeconômicos	SUPEF/SUDIP/STN/SETO/ME
Panorama Macroeconômico	Riscos Macroeconômicos	SPE/ME
Relatório Anual da Dívida	Dívida Pública	SUDIP/STN/SETO/ME
Relatório de Projeções da Dívida Pública	Dívida Pública	SUDIP/STN/SETO/ME
Relatório de Gestão Fiscal	Garantias, Dívida Pública	STN/SETO/ME
Relatório de Operações de Crédito Garantidas	Garantias	SUDIP/STN/SETO/ME
Prestação de Contas do Presidente da República	Ativos e passivos contingentes e outros riscos específicos	PR, CGU e ME
Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais	Entes Subnacionais	SURIC/STN/SETO/ME
Estatísticas Fiscais do Governo Geral	Entes Subnacionais	SUPEF/STN/SETO/ME
Boletim das Empresas Estatais Federais	Empresas Estatais	SEST/ME
Boletim das Participações Societárias da União	Empresas Estatais	SUGEF/STN/SETO/ME
Relatório de Estabilidade Financeira	Setor Financeiro	BCB
Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, Anexo IV, itens IV.5, IV.6 e IV.7: Avaliações Atuariais dos Sistemas de Previdência	Análise de longo prazo dos sistemas previdenciários	ME e MTP
Relatório de Gestão ao Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações	Fundo de Garantia à Exportação - FGE	BNDES
Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias	Riscos Fiscais Macroeconômicos	SOF/STN/SETO/ME

1.4 Provisões e Reservas

É importante que os países mantenham uma reserva ou “espaço fiscal” em seus planejamentos fiscais, para o caso de certos riscos se materializarem. Entretanto, seu valor não está vinculado à evolução do estoque de riscos fiscais. Segundo as melhores práticas, quando tais reservas estão incluídas no orçamento, deve-se evitar qualquer percepção de que o excesso de gastos possa ser financiado incondicionalmente. Assim, critérios para acessar esses recursos devem ser estabelecidos, em especial, delimitando os montantes para créditos adicionais ao longo da execução orçamentária, bem como para o financiamento de eventos inesperados.

A OCDE² enfatiza a responsabilidade dos departamentos e agências no monitoramento e prevenção dos respectivos riscos fiscais, na alocação de recursos em seus orçamentos para provável materialização e na identificação de recursos em seus próprios orçamentos em caso de um risco inesperado se concretizar, antes de reivindicarem recursos da reserva geral orçamentária.

No Brasil³, as provisões para perdas judiciais e administrativas estão relacionadas a ações administrativas e judiciais ajuizadas contra a União, porém passíveis de serem estimadas de forma confiável. Por isso, são valores aptos a serem reconhecidos no passivo da União. Assim, a contabilização ou não como passivo depende do nível de classificação do risco atribuído ao processo em sua análise, podendo se enquadrar nas seguintes classificações: a) Risco Provável: ocorre quando a probabilidade de perda por parte da União é alta, ensejando registro do passivo no balanço patrimonial; b) Risco Possível: ocorre quando a probabilidade de perda não é alta, mas considerável. Esses valores são considerados passivos contingentes e não são reconhecidos no balanço patrimonial da União, mas mencionados nas notas explicativas às demonstrações contábeis; c) Risco Remoto: ocorre quando a probabilidade de perda da ação é considerada remota, não sendo realizado nenhum registro e nem divulgação em notas explicativas.

² OECD, op. cit.

³ <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/riscos-fiscais-com-demandas-judiciais-e-precatorios>

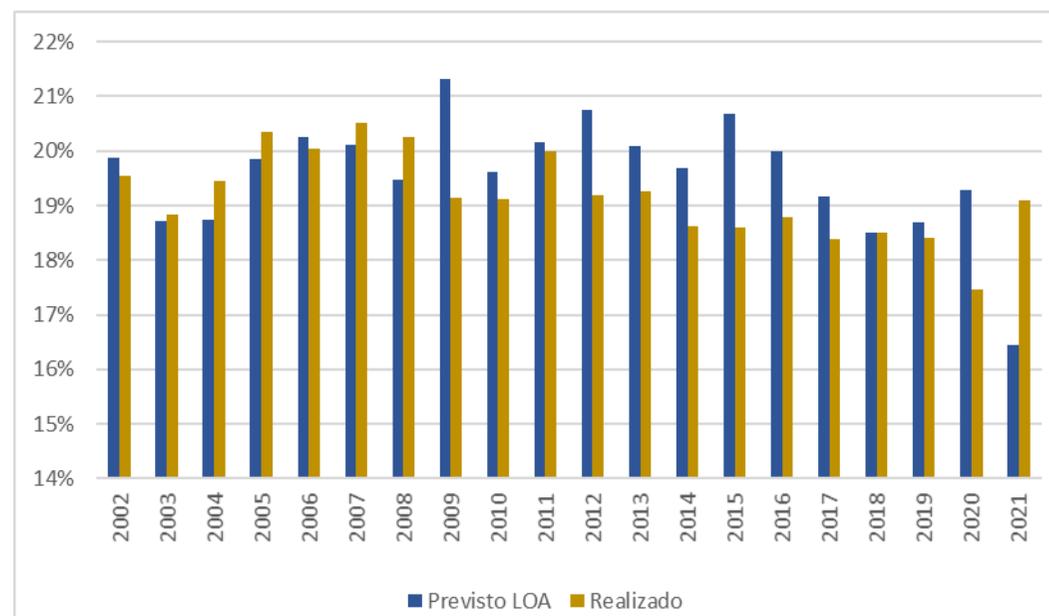
2 Riscos Macroeconômicos

A variação dos parâmetros macroeconômicos em relação às projeções incluídas nas peças orçamentárias constitui a fonte mais comum de riscos fiscais. De fato, a experiência empírica tem demonstrado que os países apresentam, em maior ou menor grau, divergências em relação às metas fiscais programadas, decorrentes de mudanças na conjuntura econômica ao longo do exercício orçamentário. Tais desvios derivam, em geral, das dificuldades intrínsecas às projeções de natureza macroeconômica, que dependem de hipóteses muitas vezes simplificadas e que não são capazes de capturar todas as interações entre as variáveis.

No caso brasileiro, observou-se uma discrepância significativa entre as projeções contidas na Lei Orçamentária Anual (LOA) e os valores realizados no tocante às receitas primárias⁴ especialmente a partir de 2009, como se verifica no Gráfico 3. Boa parte dessa diferença é explicada pela discrepância entre os valores previstos e os efetivamente realizados para crescimento econômico e inflação, que, sofreram com o choque decorrente da pandemia de Covid-19 em 2020, mas se mostraram mais favoráveis que o esperado em 2021.

De fato, em 2021, a economia brasileira demonstrou resiliência, com reflexo na redução do déficit primário. Após as adversidades decorrentes da

Gráfico 3 - Receitas de Impostos e Contribuições – Estimada (LOA) vs. Realizada
Dados em: % PIB
Fonte: STN/SETO/ME



⁴ Em comparação com as receitas, as despesas são, por natureza, menos sensíveis aos parâmetros macroeconômicos no curto prazo.

crise sanitária em 2020 e os consequentes gastos necessários ao seu combate, a reabertura da economia trouxe a recuperação gradual de importantes agregados, com destaque para a retomada do setor de serviços – e seu reflexo no nível de emprego – e das indústrias extrativas, além da importância crescente da agricultura para a pauta exportadora.

Aliado a isto, a grande expansão monetária devido aos auxílios à população mundial, aos socorros ao sistema financeiro e à economia real levaram à entrada do mundo em um ciclo de *commodities* ainda em 2021. O movimento nos preços se fortaleceu devido à recuperação da economia mundial, após a retirada das restrições impostas pelos governos em 2020. Dessa forma, as receitas públicas, impulsionadas por esse ciclo, apresentaram uma melhora relevante, apesar das desonerações realizadas para aliviar internamente parte desta alta de preços, em especial dos combustíveis.

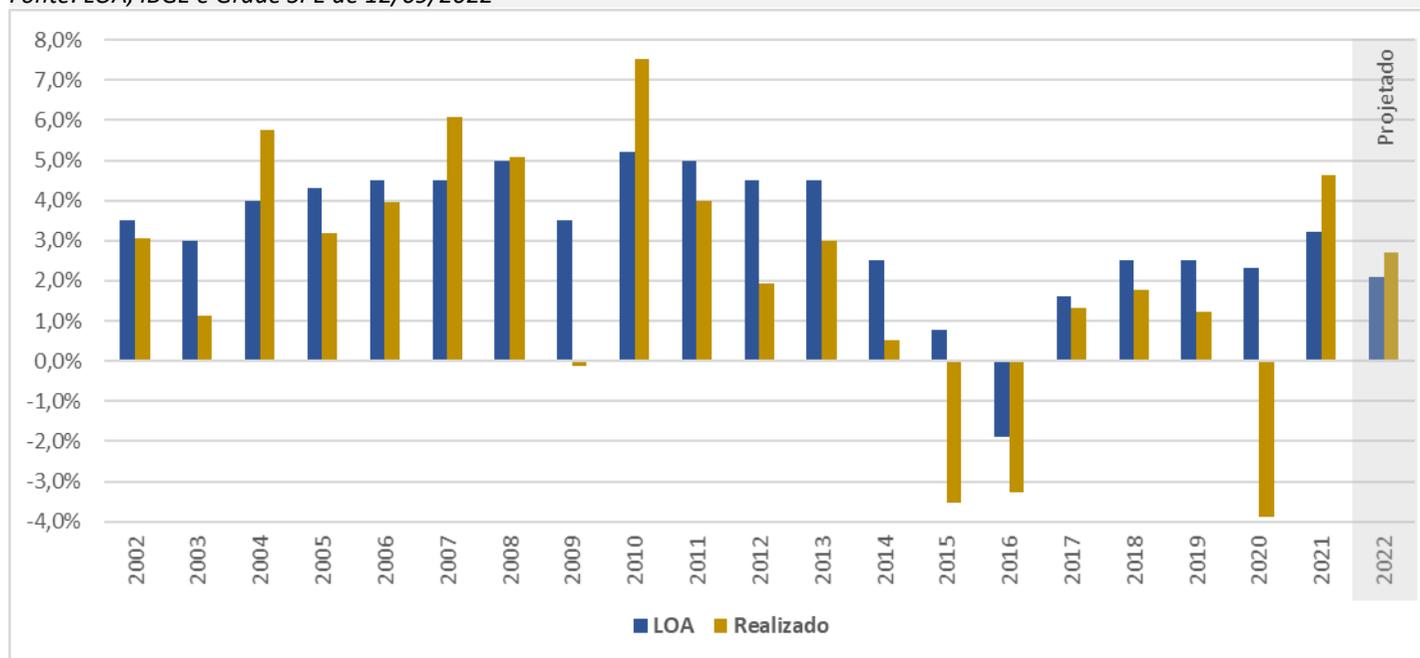
Esse movimento se manteve no presente ano, que também foi marcado por receitas extraordinárias decorrentes de novas participações e concessões somadas a dividendos elevados.

Não obstante o crescimento das receitas nos dois últimos anos, a despesa também cresceu, mas em ritmo menos

Gráfico 4 - Variação do PIB Real – Estimado (LOA) vs. Realizado

Dados em: %

Fonte: LOA, IBGE e Grade SPE de 12/09/2022



acelerado após os grandes gastos extraordinários de 2020. Isto é devido à ancoragem fornecida pelo teto de gastos, apesar das adaptações realizadas ao longo de 2021 e 2022. Dentre essas acomodações, destacam-se a decorrente da EC nº 113/2021, que instituiu o novo regime de pagamentos de precatórios, e os gastos emergenciais derivados da EC nº 123/2022, que viabilizou aumentos do Auxílio Brasil, do Auxílio Gás e de outros auxílios direcionados a minimizar a perda do poder de compra das classes menos favorecidas.

O efeito combinado do aumento da arrecadação e controle das despesas deve adiantar para esse ano o retorno do superávit que era esperado apenas para 2025, de acordo com a LDO, e a redução da Dívida Bruta do Governo Geral para menos de 77% do PIB.

A partir dessa conjuntura, na sequência deste capítulo, são analisados os riscos fiscais gerados a partir da variabilidade dos parâmetros macroeconômicos utilizados para as previsões de Receitas Administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB), despesas primárias e resultado primário do governo, assim como da dívida pública. Posteriormente são apresentados exercícios considerando cenários de estresse e seus impactos sobre as variáveis fiscais.

2.1 Sensibilidade das Receitas Administradas pela RFB

A avaliação da sensibilidade da arrecadação compreende, inicialmente, a identificação das linhas de receita que possuem relação com o ciclo econômico. No âmbito do orçamento, as receitas são apresentadas em três grandes grupos: Receitas Administradas pela RFB⁵; Arrecadação Líquida para o RGPS; e Receitas não Administradas pela RFB. A Tabela 2 exibe a participação de cada grupo na receita primária total de 2021.

As Receitas Administradas pela RFB constituem o principal grupo dentro do conjunto de receitas (62%) e incluem os principais impostos e contribuições do sistema tributário nacional. Pela natureza de sua base tributária, é fácil verificar que existe uma alta correlação da arrecadação dessas receitas com o ciclo econômico. De forma semelhante, a base tributária das receitas previdenciárias é a folha salarial que também está ligada ao ciclo econômico, com elevação dos salários e do nível de emprego nas expansões econômicas e comportamento oposto nas recessões.

Tabela 2 - Receitas Primárias do Governo Central Indexadas a Parâmetros Macroeconômicos
Fonte: Resultado do Tesouro Nacional e RFB/ME

Itens de Receitas	Receita em 2021 (R\$ milhões)	Participação na Receita Primária Total	Indexadores
Receitas Administradas pela RFB	1.195.712	61,87%	PIB, Inflação, Câmbio, Massa Salarial, Juros (Over)
Receitas Previdenciárias	462.244	23,92%	PIB, Inflação, Massa Salarial
Receitas Não Administradas pela RFB			
Contribuição do Salário Educação	24.022	1,24%	PIB, Inflação
Exploração de Recursos Naturais	94.064	4,87%	Preços de Petróleo, Minério de Ferro, Câmbio
Subtotal (A)¹	1.776.042	91,90%	
Concessões e Permissões	9.866	0,51%	
Contr. Plano de Seguridade Social do Servidor	17.945	0,93%	
Dividendos e Participações	43.484	2,25%	
Demais + Receitas Próprias + Compl. FGTS	85.473	4,42%	
Subtotal (B)²	156.768	8,11%	
Incentivos Fiscais (C)	-160	-0,01%	
Total (A+B+C)	1.932.650	100,00%	

¹ Subtotal dos Itens de Receitas relacionados à parâmetros macroeconômicos.

² Subtotal dos Itens de Receitas não relacionados à parâmetros macroeconômicos.

⁵ Líquida de restituições.

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 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 são os preços de commodities específicas (petróleo, minério de ferro) e a taxa de câmbio.

A Tabela 3 apresenta a estimativa do efeito da variação de 1 ponto percentual (p.p.) nos principais parâmetros sobre a arrecadação de tributos que compõem a Receita Administrada pela RFB, tomando-se como base os parâmetros estimados pela Secretaria de Política Econômica (SPE/ME). 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 RFB. Observa-se que os tributos são afetados ao mesmo tempo por mais de um parâmetro. Por analogia, o efeito da variação desses parâmetros na receita é resultado da combinação de dois fatores: efeitos preço e quantidade.

As Receitas Administradas pela RFB, exceto previdenciárias, são mais afetadas pela taxa de crescimento real do PIB e pela inflação, que influenciam 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). 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 sobre as receitas primárias. Como pode se observar na Tabela 4 uma elevação de 1 p.p. do PIB provoca, tudo o mais constante, um aumento de R\$ 10,1 bilhões na arrecadação, sendo a maior parte concentrada nas Receitas Administradas pela RFB (R\$ 9,1 bilhões). Da mesma forma, uma alta na inflação de 1 p.p., tudo o mais constante, resulta em uma elevação de R\$ 9,3 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 aproximadamente R\$ 26,4 bilhões.

Tabela 3 - Receita Administrada pela RFB – Impacto % da Variação de 1 p.p. em Cada Parâmetro

Fonte: RFB/ME

Parâmetro	Impacto sobre a Receita Administrada pela RFB	
	Exceto Previdenciária	Previdenciária
PIB	0,66%	0,16%
Inflação (IER) ¹	0,61%	0,15%
Câmbio	0,09%	-
Massa Salarial	0,08%	0,75%
Juros (Over)	0,02%	-

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.

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, vale destacar que a RFB também desenvolve projeções de suas Receitas Administradas por meio de metodologia que considera um conjunto maior de variáveis explicativas. Dessa forma, pode haver divergência entre os valores estimados para este Relatório e os números oficiais calculados pela Receita Federal.

Tabela 4 - Receitas - Impacto da Variação de 1 p.p. nas Variáveis Macroeconômicas

Dados em: R\$ milhões

Fonte: RFB/ME

Itens de receitas	Variáveis				
	PIB	Inflação (IER) ¹	Câmbio	Massa Salarial	Juros (Over)
Receitas Administradas pela RFB	9.098	8.409	1.241	1.103	276
Receitas Previdenciárias	952	893	0	4.463	0
Total	10.051	9.302	1.241	5.566	276

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.

2.2 Sensibilidade da Despesa Primária

As despesas primárias são formadas por diversas rubricas, destacando-se os gastos com folha de pagamento, benefícios previdenciários, benefícios assistenciais vinculados ao salário mínimo, Abono Salarial e Seguro-Desemprego, etc. Os riscos de previsão⁶ decorrem, em geral, de variações nos parâmetros macroeconômicos e nos quantitativos estimados. Dessa forma, esta subseção apresenta a análise de sensibilidade das despesas primárias do Governo Central em relação aos parâmetros macroeconômicos atualizados de acordo com a grade de parâmetros da SPE/ME, de 12 de setembro de 2022.

A análise de sensibilidade nesta seção foi realizada com base nos agregados de despesa cuja variação está diretamente relacionada a dois principais parâmetros: 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, conforme pode ser observado na Tabela 5.

⁶ Os desvios em relação às projeções também podem se originar do resultado do julgamento de ações judiciais em andamento, assunto tratado na Seção 3.1 deste documento, que apresenta análise de riscos de passivos contingentes.

Tabela 5 - Despesas Primárias do Governo Central Indexadas a Parâmetros Macroeconômicos

Dados em: R\$ milhões

Fonte e Elaboração: STN/SETO/ME

Itens de Despesa	Despesa em 2021	Participação na Despesa Primária Total	Indexador
Pessoal e Encargos Sociais	329.347	20,4%	Reajustes Acordados e INPC ¹
Benefícios Previdenciários	709.583	44,0%	Salário Mínimo e INPC
Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV)	67.668	4,2%	Salário Mínimo
Seguro Desemprego	35.736	2,2%	Salário Mínimo e INPC
Abono Salarial	10.158	0,6%	Salário Mínimo
Subtotal I²	1.152.492	71,4%	
Demais Despesas Obrigatórias	337.761	20,9%	
Despesas Discricionárias do Executivo	123.918	7,7%	
Subtotal II	461.679	28,6%	
Total (I+II)	1.614.171	100,0%	

¹ Para as despesas de Pessoal e Encargos Sociais, o impacto do risco relacionado ao índice de preços é baixo, 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.

² Itens de Despesa com Indexação a parâmetros Macroeconômicos.

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. 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 atualmente 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 6 apresenta os impactos nas despesas primárias selecionadas decorrentes da variação no INPC. Como é possível notar, com a exceção do Seguro-Desemprego, todas as outras despesas guardam uma relação paritária com variações no INPC, de forma que o aumento de 1 p.p. no INPC acarreta um aumento de mesma proporção na respectiva despesa.

Tabela 6 - Despesas Primárias – Impacto % da Variação de 1 p.p. no INPC

Fonte e Elaboração: STN/SETO/ME

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%

Na Tabela 7, a sensibilidade das despesas e da arrecadação do RGPS é mostrada em resposta à variação de R\$ 1,00 no salário mínimo ou de 0,1 p.p. no INPC⁷. Conforme se pode observar, cada real de aumento no salário mínimo gera um incremento, em 2023, de R\$ 389,8 milhões ao ano nas despesas do Governo Central 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 2023. 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 o 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 7 - Efeito do Salário Mínimo e do INPC

Dados em: R\$ milhões

Fonte e Elaboração: STN/SETO/ME

Discriminação	Aumento de R\$ 1,00 no Salário Mínimo	Aumento de 0,1 p.p. no INPC ¹		Total
	Benefícios de até 1 Salário Mínimo	Benefícios de até 1 Salário Mínimo	Benefícios acima de 1 Salário Mínimo	
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	-	66,0
IV.1 RMV	0,8	0,8	-	0,8
IV.2 BPC/LOAS	60,0	65,3	-	65,3
V. FAT	34,0	38,2	10,3	48,5
V.1 Abono Salarial	18,8	21,5	-	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 ou, de forma indireta, a partir de seu impacto sobre o reajuste do Salário Mínimo.

⁷ Equivalente a um aumento de R\$ 1,21 nos benefícios de até um salário mínimo.

Outra análise possível em relação à variação dos parâmetros macroeconômicos é a do impacto do IPCA no limite das despesas sujeitas à EC nº 95/2016, 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 8, o desvio de 0,1 p.p. da variação estimada do IPCA causa uma variação de R\$ 1.681,20 milhões no limite de despesas.

Tabela 8 - Efeito da variação de 0,1 p.p. no IPCA no limite das despesas sujeitas à Emenda Constitucional nº 95

Dados em: R\$ milhões

Fonte e Elaboração: STN/SETO/ME

Poderes	2022	2023	2023
Defensoria Pública da União	Limite de despesas	Variação de	Projeção do limite de
Ministério Público da União	sujeitas à EC nº 95¹	0,1 p.p. do IPCA no Limite	despesas sujeitas à EC nº 95
Poder Executivo	1.608.480,1	1.608,5	1.707.952,1
Poder Legislativo	14.510,3	14,5	15.407,7
Poder Judiciário	49.947,2	49,9	53.036,1
Defensoria Pública da União	632,3	0,6	671,4
Ministério Público da União	7.625,8	7,6	8.097,4
Total	1.681.195,8	1.681,2	1.785.164,7

¹ *Projeção com base no valor estimado para variação do IPCA (6,30%) presente na grade de parâmetros da SPE de setembro de 2022. 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 artigo 107 do ADCT, incluído pela EC nº 113, de 2021.*

2.3 Sensibilidade da Dívida Pública

2.3.1 Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG)

Em 2022, a DBGG seguiu em queda, explicada primordialmente pelo crescimento do PIB nominal. As análises indicam que, ao final de 2022, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) representaria 76,2% do PIB – uma redução de 4,1 pontos percentuais em relação ao encerramento de 2021. Estima-se que a DBGG siga uma trajetória levemente ascendente ao longo dos próximos anos, pressionada pelos juros nominais, alcançando a marca de 77,2% do PIB ao final de 2025, como mostra o Gráfico 5.

Gráfico 5 - Projeções da Dívida – DLSP e DBGG

Dados em: % PIB

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



A DLSP, por seu turno, chegaria ao final de 2022 em 59,8% do PIB – aumento de 2,6 pontos percentuais em relação a 2021. Embora também beneficiada pelo crescimento do PIB nominal de 2022, a DLSP é mais pressionada pelos juros nominais uma vez que os ativos que são deduzidos deste indicador apresentam remuneração mais baixa. A DLSP apresenta trajetória crescente ao longo do horizonte de projeções. A trajetória ascendente da DLSP está ligada ao diferencial entre a taxa de juros (implícita na DLSP) e a taxa de crescimento do PIB.

Após forte reversão dos efeitos da pandemia sobre o patamar da dívida em 2021, em 2022 a DBGG retorna a níveis próximos ao observado no pré-pandemia. Apesar da queda na razão dívida/PIB, a dívida bruta brasileira segue acima da média de seus pares. Em uma amostra com 16 economias emergentes com grau de investimento (não incluindo o Brasil), observa-se que a DBGG/PIB mediana é 61%, ao passo que o percentil 75 é da ordem de 69%, conforme Gráfico 6. Dessa forma, avalia-se que a relação DBGG/PIB do Brasil precisaria convergir para cerca de 70% para ser compatível com a realidade de países com grau de investimento.

Portanto, não se pode descuidar do processo de consolidação fiscal, bem como a importância da credibilidade que o reveste. A credibilidade do processo de consolidação se fundamenta nas regras fiscais vigentes, sobretudo o Teto de Gastos, a principal âncora fiscal do País. O relaxamento do esforço de consolidação teria como consequência a elevação do custo do endividamento, em um contexto que resulta em maior percepção de risco pelo mercado.

Gráfico 6 – Distribuição da DBGG em 2021
(Mercados Emergentes com classificação de investimento)
Dados em: %PIB
Fonte: Monitor Fiscal – Abril 22 (FMI).

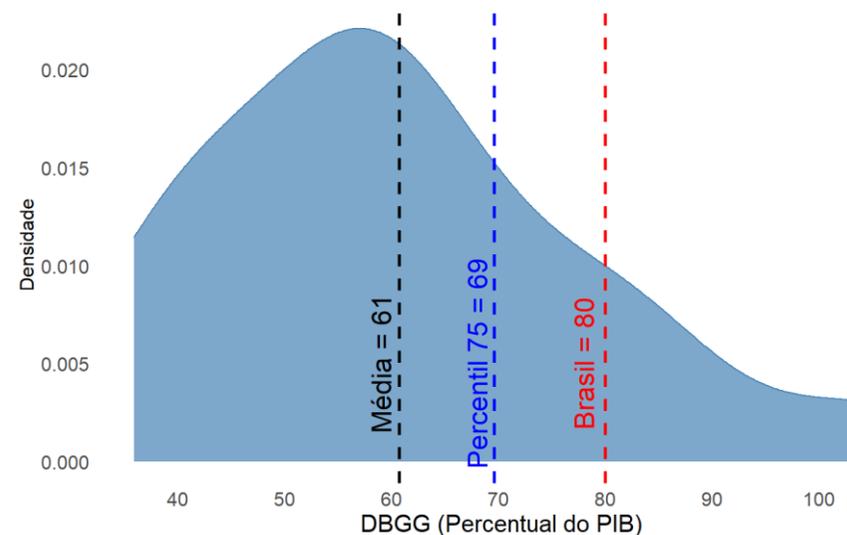
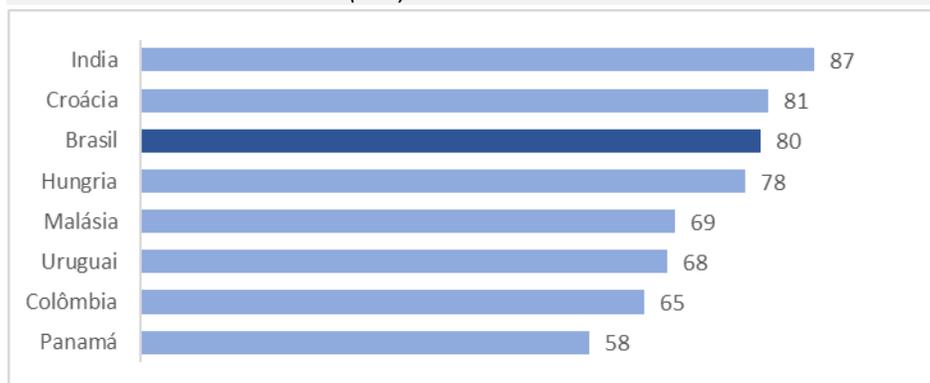


Gráfico 7 - DBGG em 2021: Brasil e Mercados Emergentes com grau de Investimento
Dados em: %PIB
Fonte: Monitor Fiscal – Abril 22 (FMI)



Além disso, quanto mais se demora nesse processo, maior tende a ser o esforço fiscal necessário no futuro para reversão da trajetória da DBGG. A elevação persistente do endividamento a níveis mais altos traria ainda consequências macroeconômicas conhecidas, reduzindo as perspectivas de crescimento econômico e impactando negativamente, também por este canal, a trajetória da DBGG.

O Gráfico 8 traz os resultados de simulações de choques adversos a partir de 2022 sobre três variáveis fundamentais para a dinâmica da dívida pública, a saber: i) crescimento do PIB em 1 ponto percentual ao ano inferior ao cenário base (considerando também uma estimativa de impacto sobre o primário do menor crescimento); ii) taxa de juros em 1 ponto percentual ao ano superior ao base até o fim do horizonte de projeções; iii) resultado primário inferior ao base em 1% do PIB por ano; iv) os três choques combinados. Os choques aqui são estilizados para proporcionar uma análise de sensibilidade da dívida a mudanças padronizadas nas variáveis. Choques de estresse serão explorados mais à frente neste documento.

O aumento na taxa de juros elevaria a DBGG para 78,6% do PIB, um aumento de 1,4% do PIB em relação ao base ao final de 3 anos. Os choques no PIB e primário, isoladamente, resultariam em efeitos similares entre si.

Ao final de 2025, o choque de primário resultaria num endividamento de 81,4% do PIB, o que representaria um efeito de 4,2 p.p. do PIB em relação ao base. Por sua vez, a combinação dos três choques levaria a DBGG a 87,0% do PIB em 2025, o equivalente a 9,8 p.p. de aumento do endividamento em relação ao cenário base.

É razoável assumir que um choque adverso em uma dessas variáveis venha combinado de impactos negativos nas outras. Isto é, um cenário com déficit primário mais alto tende a ser acompanhado de maiores taxas de juros reais e menor crescimento do PIB, ainda que as proporções nos choques não ocorram tal como estilizado na análise de sensibilidade presente no Gráfico 8. Assim, patamares mais baixos da dívida/PIB no médio prazo passam pela continuidade de reformas que favoreçam o ambiente de negócios e um maior crescimento do PIB, destacando-se em especial aquelas que favoreçam à consolidação fiscal.

Gráfico 8 - Análise de Sensibilidade da Dívida Pública – DBGG

Dados em: % do PIB

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

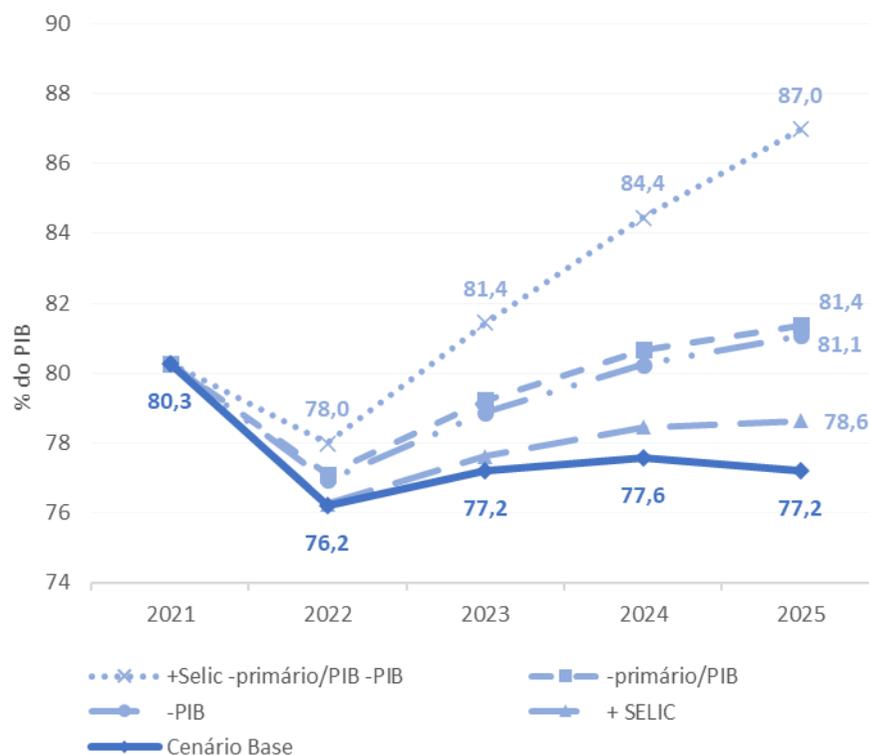
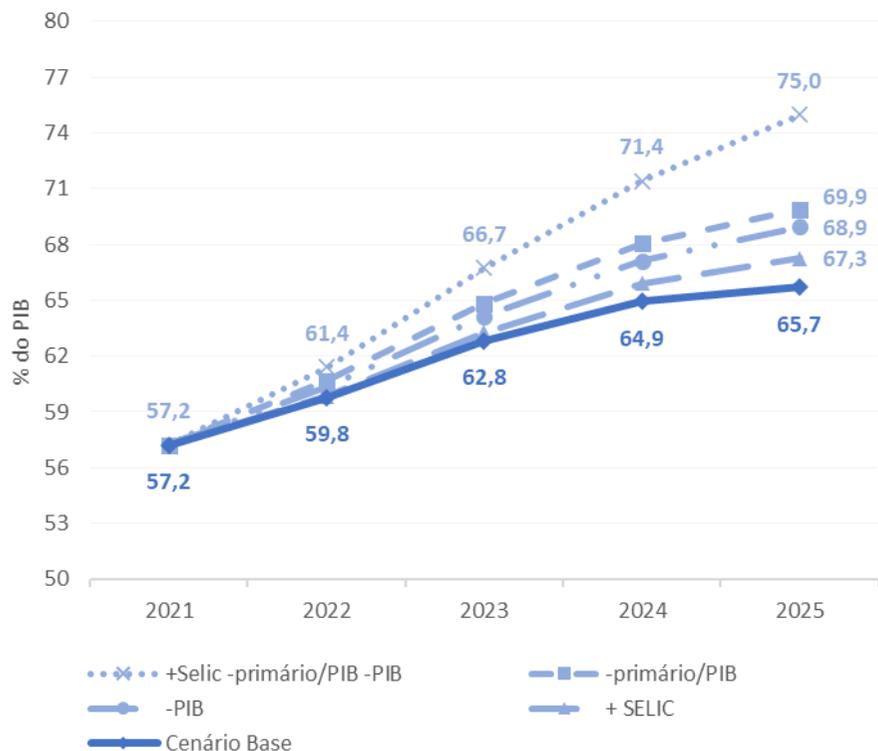


Gráfico 9 - Análise de Sensibilidade da Dívida Pública – DLSP
 Dados em: % do PIB
 Fonte: Realizado, BCB. Projeções: STN/SETO/ME



A análise e conclusão tendo como referência o indicador de endividamento líquido são similares, conforme apresentado do Gráfico 9. Por exemplo, mencione-se que o efeito de um choque combinado alcançaria 9,3 p.p. do PIB ao final de 2025, num cenário em que a DLSP alcançaria 75,0% do PIB, contra 65,7% no cenário base (sem choques).

2.4 Simulações de Cenários de Estresse dos Parâmetros Macroeconômicos

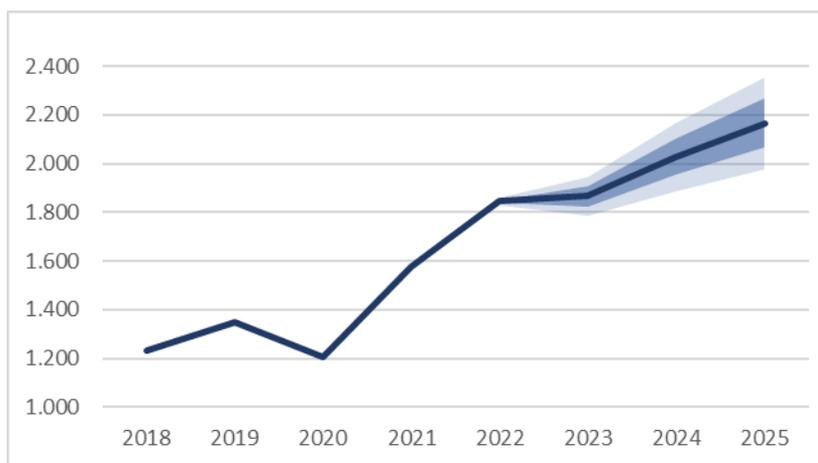
As avaliações de estresse de indicadores macroeconômicos utilizaram como ponto médio da distribuição os valores da Grade de Parâmetros fornecida pela SPE/ME⁸, a qual serviu como mediana (cenário base) para todos os indicadores. Foram simuladas quinhentas realizações estocásticas para os parâmetros macroeconômicos, considerando-se uma distribuição normal multivariada com média dada pela grade de parâmetros e matriz variância-covariância estimada segundo dados históricos. A partir disso, considerando-se as variáveis relevantes para cada rubrica, foram estimadas as trajetórias estocásticas de receitas, despesas, resultado primário e dívida pública. Para a análise dos gráficos apresentados a seguir, a linha central corresponde à mediana de todas as trajetórias. As demais linhas representam os percentis 10 a 90. Dessa forma, valores nos pontos extremos situam-se no primeiro e décimo decis.

2.4.1 Receitas

Os cenários macroeconômicos gerados foram aplicados a quatro das maiores categorias de receitas: as Receitas Administradas pela RFB (exceto previdenciárias), as Receitas Previdenciárias; e, dentro das Receitas não Administradas pela RFB, as receitas de Contribuição do Salário Educação e as receitas provenientes da Exploração de Recursos Naturais (conforme Tabela 2). Estas quatro categorias corresponderam a, aproximadamente, 92% da arrecadação federal em 2021. Os resultados, apresentados no Gráfico 10 dispõem uma nuvem de possibilidades de realizações alternativas ao cenário central.

As simulações realizadas mostram que a receita líquida pode variar significativamente ao longo do tempo, refletindo a alta variância relacionada às variáveis macroeconômicas e seu impacto nas receitas. Com efeito,

Gráfico 10 - Espectro de Cenários Alternativos para Receitas Líquidas
Dados em: R\$ bilhões
Fonte e Elaboração: STN/SETO/ME



⁸ Parâmetros atualizados em 12 de setembro de 2022.

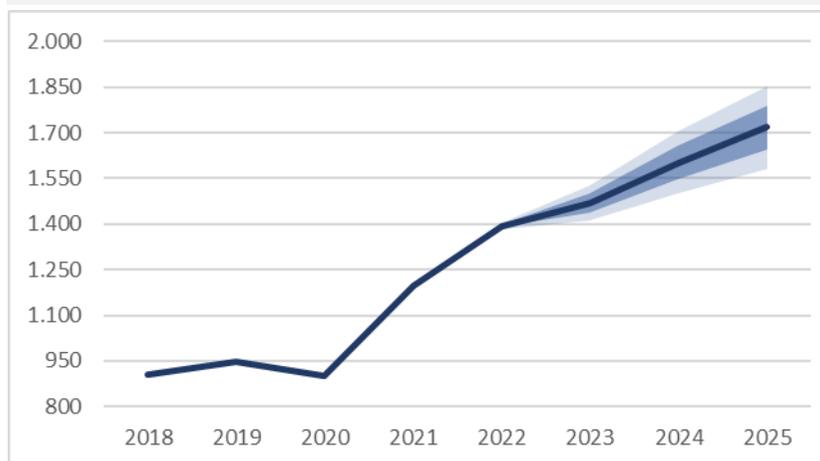
a arrecadação é o componente mais sujeito às mudanças no ciclo econômico e/ou de preços no âmbito do orçamento, uma vez que dependem não só da inflação como da variação do produto interno bruto. Como era de se esperar, nos períodos mais distantes do ponto inicial de projeção, as nuvens de probabilidades se ampliam, em função da crescente incerteza, intrínseca a projeções mais longas.

Para o ano de 2023, a estimativa aponta uma receita líquida no montante de R\$ 1.866 bilhões, valor que pode ser elevado (reduzido) em até R\$ 80 bilhões, caso haja a realização do caso extremo superior (inferior)⁹. Para os anos seguintes, análise similar revela uma margem em relação ao cenário base e os limites extremos de R\$ 141 bilhões em 2024 e R\$ 189 bilhões em 2025.

2.4.1.1 Receitas Administradas pela RFB

Em termos desagregados, as Receitas Administradas pela RFB (exclusive receitas previdenciárias) correspondem à maior parcela da receita líquida total, além de constituir o grupo de receitas mais sensível às variações no cenário macroeconômico. Disso resulta que as Receitas Administradas pela RFB é o conjunto que apresenta a maior variabilidade arrecadatória no conjunto de suas receitas.

Gráfico 11 - Espectro de Cenários Alternativos para Receitas Administradas pela RFB, Exclusive Previdenciárias
Dados em: R\$ bilhões
Fonte e Elaboração: STN/SETO/ME



⁹ Os casos extremos da distribuição apresentada no gráfico estariam relacionados aos percentis 10 (inferior) e 90 (superior). É importante ressaltar que realizações abaixo ou acima dos valores apresentados são possíveis, porém a probabilidade de sua ocorrência é baixa

Tomando-se como referência o cenário extremo¹⁰ inferior, as Receitas Administradas pela RFB variam cerca de 3,9% ou R\$ 58 bilhões em 2023 chegando a 7,9% ou R\$ 136 bilhões em 2025. Conforme mencionado, PIB e inflação são as principais variáveis que explicam divergências entre possíveis cenários.

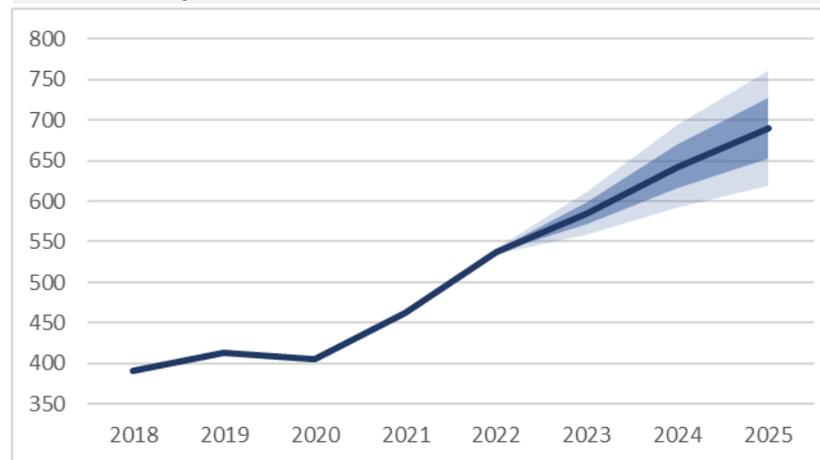
Conforme mencionado anteriormente, as Receitas Previdenciárias apresentam trajetória de crescimento em função da elevação projetada do PIB e da massa salarial. Dessa forma, a nuvem de cenários dessa variável é resultado de combinações distintas do desempenho do crescimento econômico e do mercado de trabalho.

De forma similar às Receitas Administradas pela RFB, as Receitas Previdenciárias apresentam grande variação em função dos cenários macroeconômicos, com uma diferença de 4,5% ou R\$ 26 bilhões entre o cenário central e os cenários extremos em 2023 e de até 10,2%, cerca de R\$ 70 bilhões, em 2025.

Em termos agregados, a variância das Receitas Administradas pela RFB, inclusive Receitas Previdenciárias, ao longo do período analisado é explicada principalmente pela variação do Imposto de Renda, Arrecadação para o RGPS, COFINS e CSLL. O Gráfico 13 apresenta o desvio padrão de cada um desses tributos e ilustra a relevância destes componentes de volatilidade para a análise da arrecadação total.

Nota-se que a ordem de grandeza da arrecadação se correlaciona com a magnitude da incerteza. Porém, o RGPS se descola do grupo IR ao longo do tempo, pois possui grande exposição ao mercado de trabalho, que tem se mostrado muito volátil devido às recentes crises ao longo da última década. Por sua vez, a elevação da magnitude dos desvios-padrão de todos os tributos ao longo dos anos reflete o aumento da incerteza inerente ao exercício, expressa por meio do aumento da variância.

Gráfico 12 - Espectro de Cenários Alternativos para Receitas Previdenciárias
Dados em: R\$ bilhões
Fonte e Elaboração: STN/SETO/ME

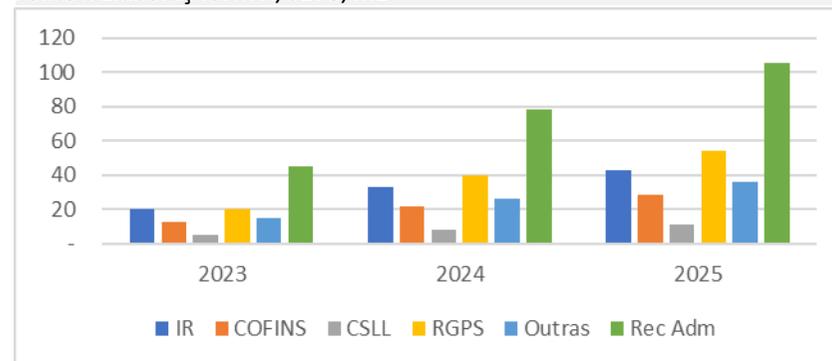


¹⁰ Tomou-se a diferença do centro do primeiro decil ao cenário central e dividiu-se por este para inferir a variação do extremo.

Gráfico 13 - Desvio-Padrão das Receitas Administradas pela RFB

Dados em: R\$ bilhões

Fonte e Elaboração: STN/SETO/ME



2.4.1.2 Exploração de Recursos Naturais

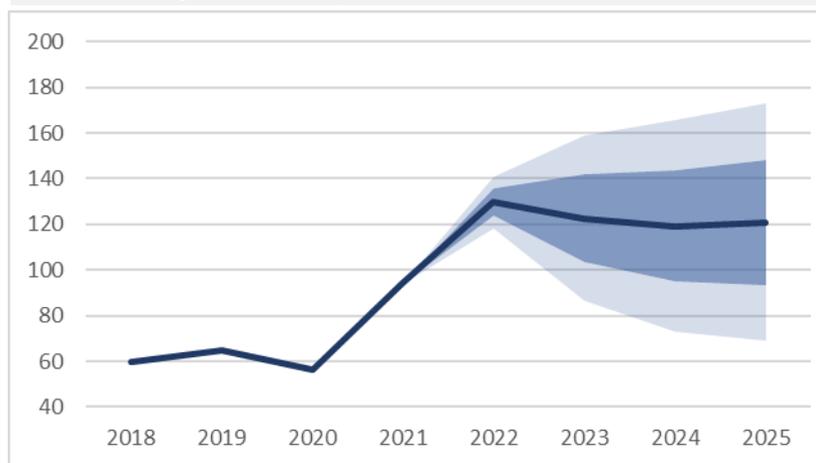
Entre as Receitas não Administradas pela RFB, a maior variação considerada corresponde àquela relativa à rubrica Exploração de Recursos Naturais. Esse item agrega várias receitas relacionadas à produção mineral, utilização de recursos hídricos e, principalmente, exploração de petróleo e gás. Nesse sentido, mudanças tanto no preço de *commodities*, como ferro e petróleo, quanto na taxa de câmbio possuem uma influência significativa sobre a arrecadação de Exploração de Recursos Naturais, inclusive no curto prazo. Para o presente exercício, a nuvem de possibilidades estimada leva em consideração apenas as variações decorrentes da taxa de câmbio, mantendo-se as demais variáveis constantes.

A diferença entre o extremo inferior em termos do cenário central remonta a uma variação de 30% do caso central para 2023, cerca de R\$ 36 bilhões, chegando a 43% para 2025, ou cerca de R\$ 52 bilhões, o caso com maior variação percentual.

Gráfico 14 - Espectro de Cenários Alternativos para Receitas de Exploração de Recursos Naturais

Dados em: R\$ bilhões

Fonte e Elaboração: STN/SETO/ME



2.4.2 Despesas

Conforme apresentado na Seção 2 deste relatório, o cenário macroeconômico é relevante para determinar a evolução de despesas específicas, principalmente no que diz respeito à indexação a índices de preço determinada legalmente. Para a evolução do Total das Despesas, por sua vez, a variável chave é a inflação medida pelo IPCA no ano anterior, dada a limitação imposta pelo Teto de Gastos disciplinado pela EC nº 95/2016.

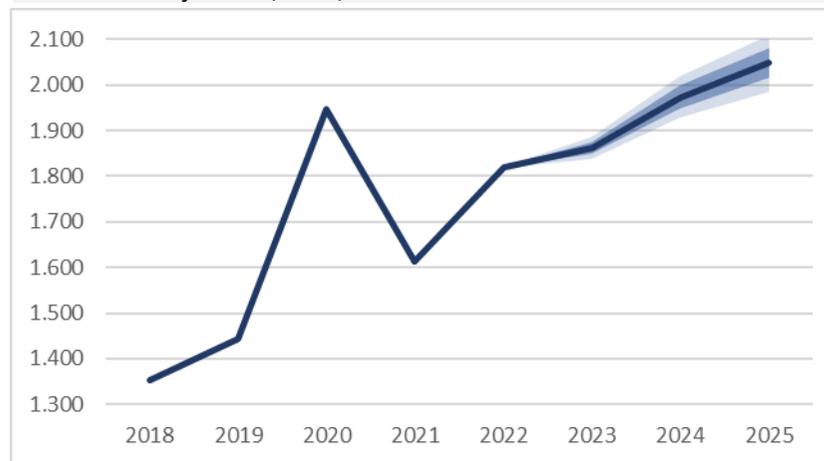
Assim, embora o limite para a despesa sujeita ao Teto apresente crescimento de acordo com o IPCA, os componentes obrigatórios da despesa podem ter crescimento superior ou inferior a esse índice, representando compressão ou descompressão das despesas discricionárias. Entretanto, para o exercício estocástico apresentado neste relatório, foi adotada uma abordagem na qual as despesas discricionárias foram mantidas nominalmente nos valores do cenário central¹¹ e as despesas obrigatórias variaram de acordo com diversos cenários macroeconômicos. Assim, pode-se avaliar sob hipóteses simplificadoras, qual seria o risco de a Despesa Total sujeita ao Teto superar o limite imposto pelo Teto.

Para tanto, apresenta-se nessa seção trajetórias de despesa construídas a partir da legislação vigente, porém sujeitas a diferentes cenários macroeconômicos. Nomeadamente, considerou-se o impacto macroeconômico sobre as despesas com Benefícios Previdenciários, Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV), Seguro-Desemprego, Abono Salarial, entre outras. Para despesas que não possuem dependência direta ao cenário macro, como Pessoal e Encargos Sociais e Despesas Discricionárias, adotou-se a hipótese de manutenção dos gastos nominais estipulados pela trajetória determinística. Além disso, neste exercício, não foram considerados choques na despesa com Pessoal e Encargos, uma vez que esta variável está sob o controle do governo¹². Outras premissas utilizadas dizem respeito à corre-

Gráfico 15 - Espectro de Cenários Alternativos para Despesas Totais

Dados em: R\$ bilhões

Fonte e Elaboração: STN/SETO/ME



¹¹ Para subsidiar a elaboração deste relatório, foi desenvolvido um cenário determinístico para receitas, despesas e resultado primário, de acordo com a grade de parâmetros da SPE de 12 de setembro de 2022.

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

ção do salário mínimo para manter seu poder de compra e crescimento das despesas com Sentenças Judiciais em ritmo compatível com as Emendas Constitucionais nº 113/2021 e nº 114/2021.

Os resultados exibidos no Gráfico 15 mostram que a variação nas despesas, ou seja, a amplitude dos leques no entorno da trajetória central, é relativamente menor quando comparado ao das receitas. Em linhas gerais, esse efeito ocorre porque a quantidade de beneficiários de previdência ou assistência social está mais associada a fatores demográficos ou escolhas de políticas públicas e menos à conjuntura macroeconômica, que é o fator mensurado nesta seção. Além disso, parte relevante da despesa obrigatória, como benefícios previdenciários e assistenciais, possuem indexação à inflação, mas não a outras variáveis macroeconômicas como PIB, taxa de câmbio, entre outras que afetam as receitas, o que diminui sua volatilidade potencial.

Dessa forma, as projeções estimadas indicam em casos extremos, cuja probabilidade associada é pequena, uma variação nas despesas de R\$ 24,0 bilhões em 2023 e R\$ 61,6 bilhões em 2025.

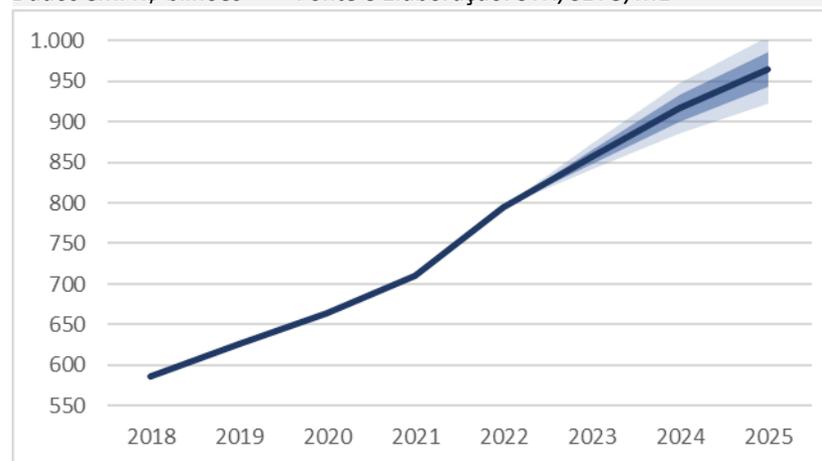
2.4.2.1 Despesas Previdenciárias e Assistenciais

Pormenorizando a análise, a maior parte das variações esperadas nos gastos totais acima elencados se deve aos grandes dispêndios com benefícios previdenciários. Além da alta participação nos gastos primários (em torno de 52%, quando se exclui os gastos extraordinários de combate à pandemia), as despesas previdenciárias e assistenciais são diretamente influenciadas pelo salário mínimo que, por sua vez, é função da inflação passada. Existe também uma dependência dessa rubrica ao PIB, porém em menor magnitude. Quanto mais aquecida a atividade econômica, maior a formalização do

mercado de trabalho e maiores os salários, o que resulta em maiores dispêndios no sistema de seguro social. Portanto, cenários com inflação mais elevada ou crescimento da economia mais significativo se refletem em maiores despesas previdenciárias e assistenciais.

A variação do cenário central para os extremos, conforme exibida no Gráfico 16, atinge cerca de R\$ 16,1 bilhões em 2023, ou algo em torno de 1,9% de variação, aumentando para aproximadamente R\$ 40,9 bilhões em 2025, uma variação em torno de 4,2%.

Gráfico 16 - Espectro de Cenários Alternativos para Benefícios Previdenciários e Assistenciais
Dados em: R\$ bilhões Fonte e Elaboração: STN/SETO/ME



2.4.2.2 Abono Salarial e Seguro Desemprego

O Abono Salarial e o Seguro-Desemprego constituem outras duas despesas que variam de acordo com parâmetros macroeconômicos, especialmente por conta dos movimentos do mercado de trabalho. Por exemplo, alterações no nível de desemprego afetam os pagamentos de Seguro-Desemprego, mas no caso brasileiro, verifica-se que essa relação é pró-cíclica: o aumento da proporção de vagas de trabalho formais em tempos de expansão da atividade econômica implica um crescimento desse dispêndio, o que decorre da estabilidade da taxa de rotatividade da força de trabalho. O Abono Salarial, por sua vez, compreende o pagamento de um salário mínimo aos trabalhadores formais cujo rendimento é igual ou inferior a dois salários mínimos. Portanto, essa despesa possui forte ligação com o emprego formal e com a razão entre o valor do SM e o rendimento nominal médio do mercado de trabalho.

Gráfico 18 - Espectro de Cenários Alternativos para Abono Salarial
Dados em: R\$ bilhões
Fonte e Elaboração: STN/SETO/ME

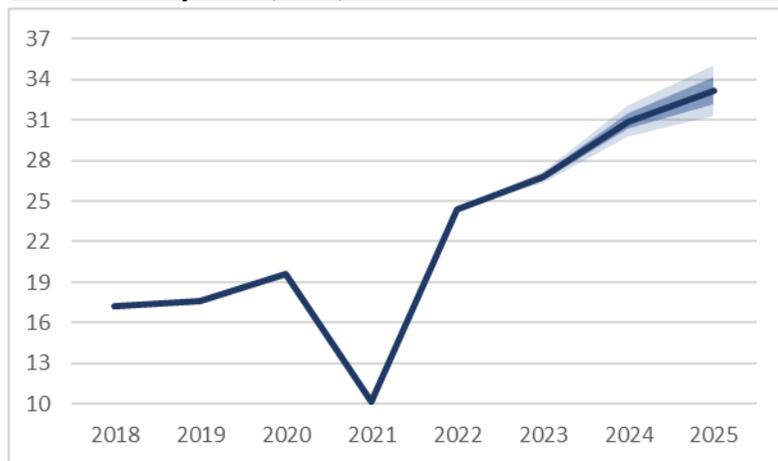
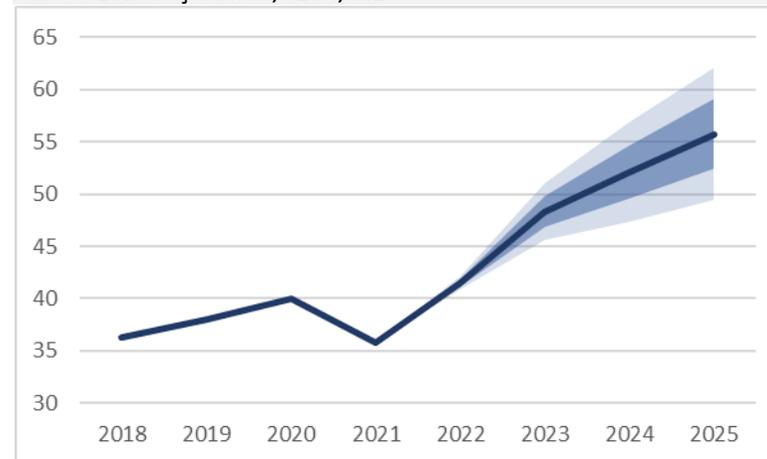


Gráfico 17 - Espectro de Cenários Alternativos para Seguro-Desemprego
Dados em: R\$ bilhões
Fonte e Elaboração: STN/SETO/ME



A variação do cenário central para os cenários extremos é de aproximadamente R\$ 2,8 bilhões em 2023, aumentando para R\$ 6,3 bilhões em 2025. Em termos percentuais, esses valores representam uma variação de 5,7% dessa rubrica em 2023, valor que chega a 11,3% em 2025. Portanto, em termos relativos, esta é a despesa com maior variação tanto no curto quanto no médio prazo. Ressalta-se, no entanto, que este item representa uma pequena parcela do total dos gastos públicos.

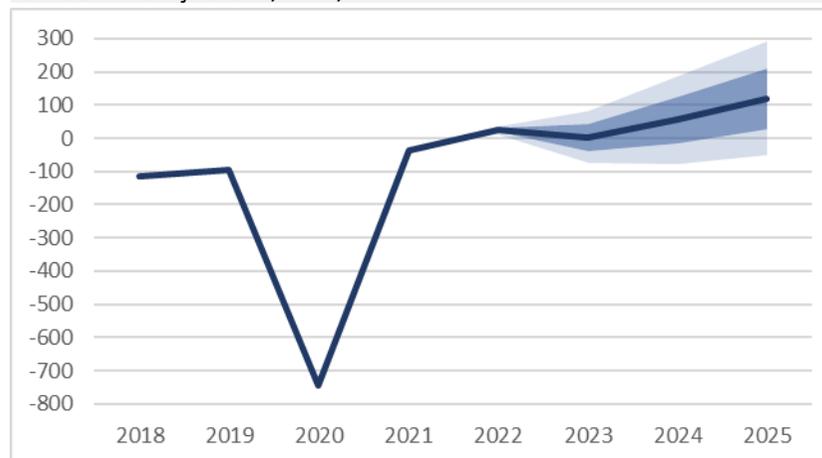
De forma semelhante, as variações do Abono Salarial são significativas em termos relativos, com uma diferença de cerca de R\$ 1,9 bilhão, ou aproximadamente 5,7%, dos valores extremos em relação ao central em 2025. Não obstante, esta despesa também constitui pequena parcela da despesa total.

2.4.3 Resultado Primário

O resultado primário decorre da combinação das curvas de receita e despesa geradas em cada cenário econômico distinto. Note-se que parâmetros macroeconômicos que resultam em aumento de receitas também podem acarretar uma elevação concomitante de despesas, de forma que o ordenamento dos cenários de resultado primário difere daqueles de receitas e despesas considerados separadamente.

As trajetórias de resultado primário apresentadas no Gráfico 19 mostram que, no ano de 2023, os cenários extremos superior e inferior se situam em torno de R\$ 77 bilhões acima ou abaixo do cenário central para o Governo Central (R\$ 3,5 bilhões). Já para os anos de 2024 e 2025, a mesma análise indica uma margem para os cenários extremos de, respectivamente, R\$ 131 bilhões e R\$ 172 bilhões. Devido à continuidade na recuperação da arrecadação em 2022, as curvas estocásticas agora estimam em torno de 6% de probabilidade para o atingimento de superávit primário em 2023 e 54% de probabilidade para o ano de 2024.

Gráfico 19 - Espectro de Cenários Alternativos para Resultado Primário
Dados em: R\$ bilhões
Fonte e Elaboração: STN/SETO/ME



2.4.4 Teto de Gastos

Instituído pela Emenda Constitucional nº 95 (art. 106 a 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT), o Teto de Gastos foi estabelecido como um limite para um conjunto de despesas primárias de cada poder ou órgão autônomo no decorrer de vinte exercícios financeiros. Conforme a regra vigente, esse limite é corrigido anualmente pela variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada no ano anterior. Assim, para determinar as diversas trajetórias possíveis do Teto de Gastos, a variação da inflação é a única variável explicativa utilizada neste exercício. Conforme já destacado na Seção 2.4.2, as premissas para a despesa total sujeita ao teto utilizadas para a realização deste exercício consideram a correção do salário mínimo para manter seu poder de compra, ausência de reajuste para pessoal, manutenção da despesa nominal com Auxílio Brasil até 2026 e crescimento das despesas com Sentenças Judiciais em ritmo compatível com as Emendas Constitucionais nº 113/2021 e nº 114/2021.

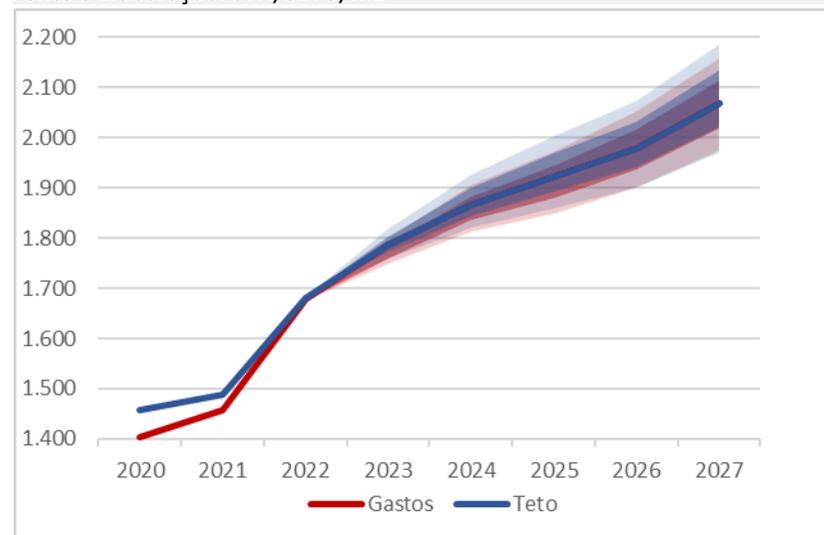
As despesas sujeitas ao Teto constituem a maior parte das despesas primárias e são afetadas não só por variáveis econômicas (inflação, PIB, salário mínimo), mas também por variáveis demográficas, como o envelhecimento populacional, processo que tem sido observado de modo significativo no País. Além disso, mais de 90% da despesa é obrigatória por determinação constitucional ou legal. Assim, caso não sejam tomadas medidas de controle do crescimento desta categoria de despesas, o Teto de Gastos imporá um achatamento contínuo das despesas discricionárias, essencialmente custeio e investimentos.

Nesse contexto, o exercício a seguir apresenta a amplitude das trajetórias mais prováveis para a soma das despesas sujeitas ao Teto e para o próprio Teto de Gastos, a partir de um cenário central desenvolvido com as premissas já mencionadas na Seção 2.4.2 e de acordo com choques estocásticos aplicados sobre o cenário macroeconômico. Além disso, esse exercício não contempla a criação de novas despesas. No Gráfico 20, as linhas sólidas azul e vermelha representam, respectivamente, as projeções centrais para o Teto de Gastos e para o total das despesas sujeitas ao Teto. A área sombreada azul representa a incerteza relativa ao IPCA, que corrige o Teto de Gastos, enquanto a área sombreada vermelha representa a incerteza relativa aos parâmetros indexadores da despesa (salário mínimo, INPC, mercado de trabalho, etc). Quanto mais sobrepostas estiverem as duas áreas sombreadas, significa menor folga existente entre as despesas sujeitas ao Teto e o limite imposto por essa regra constitucional. Verifica-se, portanto, a possibilidade de cumprimento do Teto de Gastos na maioria das trajetórias. Contudo a probabilidade de não cumprimento da regra aumenta com o passar dos anos devido à acumulação de choques. Assim, há risco de não cumprimento do teto dos gastos caso não se mantenha o controle sobre a criação de novas despesas.

Gráfico 20 - Espectro de Cenários Alternativos para Teto de Gastos

Dados em: R\$ bilhões

Fonte e Elaboração: STN/SETO/ME



2.4.5 Dívida Pública

No Gráfico 21 e no Gráfico 22 são mostrados os resultados estocásticos das simulações de DBGG e DLSP. As trajetórias do cenário base destes indicadores são muito próximas àquelas das medianas das distribuições e consistem na linha sólida dos respectivos gráficos.

No cenário base espera-se que a DBGG alcance 76,2% em 2022, alcançando 77,2% do PIB em 2025, como vimos anteriormente. O Gráfico 21 mostra o intervalo de confiança para as possíveis trajetórias da DBGG/PIB diante de choques estocásticos no PIB e no resultado fiscal primário ao longo do tempo, mantendo-se constantes as demais variáveis, inclusive juros. O limite superior do gráfico indica cenários menos favoráveis, que seriam atingidos, por exemplo, na ausência de reformas que contribuam para a consolidação fiscal e retomada do crescimento

Gráfico 21 - Cenários Estocásticos – DBGG

Dados em: % do PIB

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

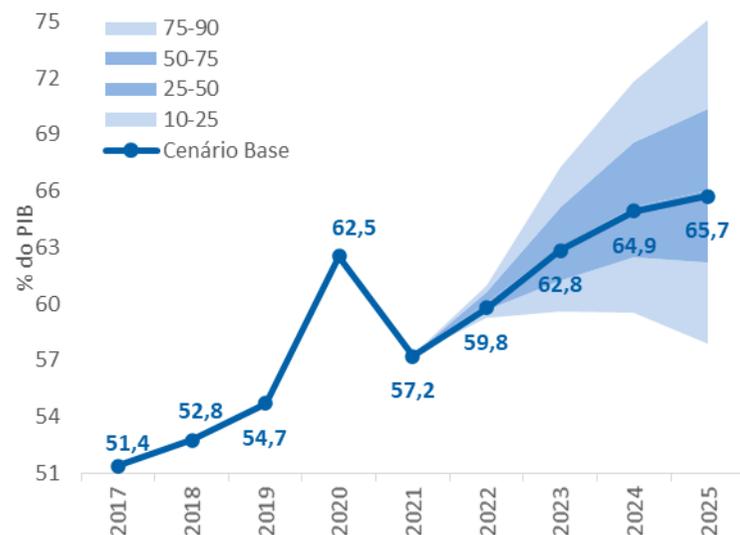
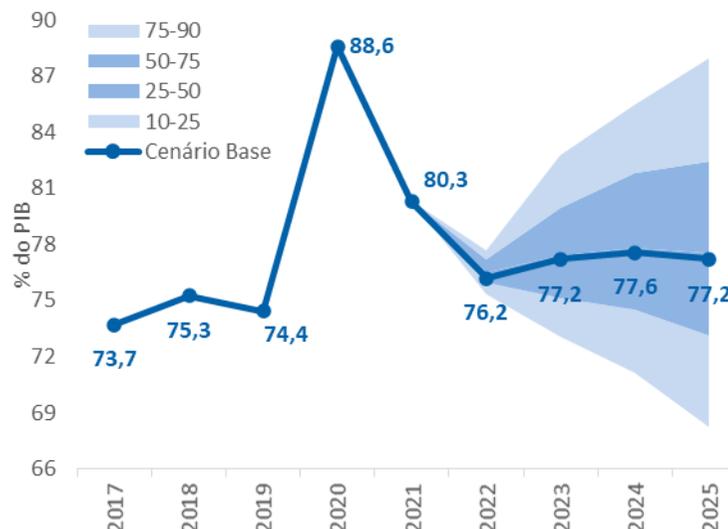


Gráfico 22 - Cenários Estocásticos – DLSP

Dados em: % do PIB

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

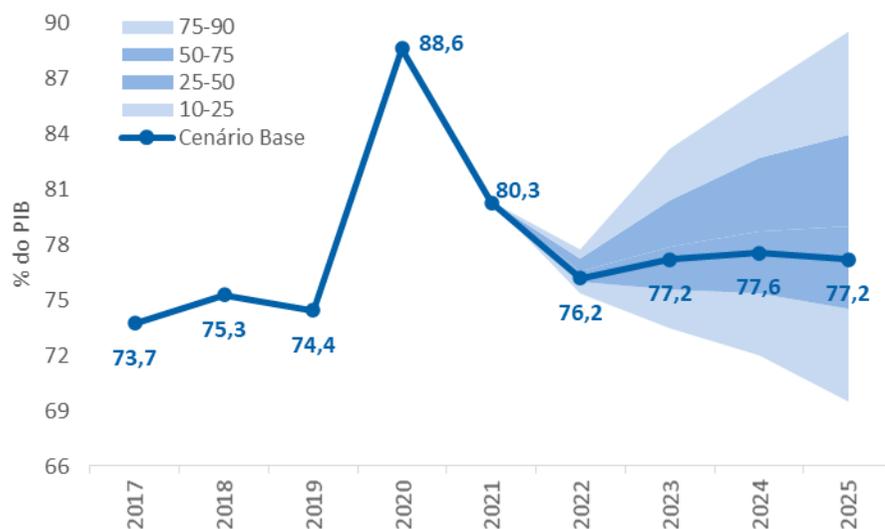


econômico sustentado. Por outro lado, o gráfico mostra cenários em que haveria redução da dívida pública, sobretudo por meio da melhora nos resultados fiscais e maior dinamismo da atividade econômica. Comportamento semelhante é observado no Gráfico 22 para a DLSP.

Gráfico 23- Cenários Estocásticos Assimétricos – DBGG

Dados em: % do PIB

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



De forma complementar, são apresentados no Gráfico 23 e no Gráfico 24, *fan charts* da DBGG e DLSP assimétricos, em decorrência de uma taxa de Selic estressada em 100 pontos base a partir de dezembro 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 base ao final de 2025 na presença de choques desfavoráveis à atividade e na ausência de consolidação fiscal.

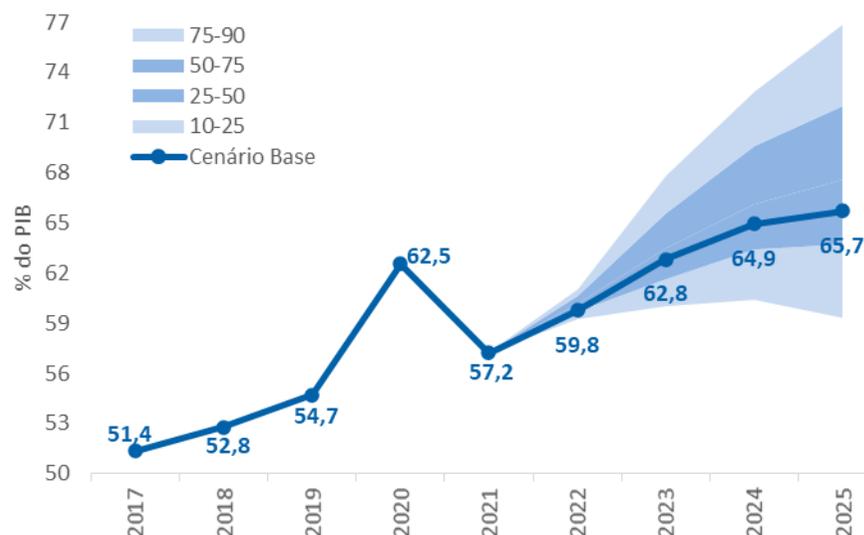
Em síntese, taxas de juros mais altas requerem um esforço fiscal substancialmente maior para se manter a dívida em patamares seguros. Torna-se ainda mais urgente a

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.

Gráfico 24- Cenários Estocásticos Assimétricos – DLSP

Dados em: % do PIB

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



3 Riscos Fiscais Específicos

Os riscos específicos relacionam-se a eventos que ocorrem de maneira irregular e têm diversas origens, normalmente associados a programas governamentais, passivos contingentes e ao balanço patrimonial do setor público (valores dos ativos ou passivos). Sua análise envolve a avaliação qualitativa das particularidades de cada tema, buscando identificar a materialização do risco no curto prazo, bem como mensurar seu custo.

Tabela 9 - Fatores de Riscos Fiscais Relacionados aos Passivos e aos Ativos

Dados em: R\$ milhões

Elaboração: STN/SETO/ME

Riscos Fiscais	Impacto Primário (P) Financeiro (F)	Estoque		Percentual do Total	Fluxos Estimados	
		2021	2022		2022	2023
Riscos Relacionados aos Passivos		2.863.342,30	3.615.676,90	72,07%	95.454,70	112.141,80
Passivos Contingentes em Regularização ¹	F	112.257,90	112.427,30	2,24%	25.163,70	31.904,90
Garantias da União ²	F	337.590,00	310.113,00	6,18%	9.809,80	10.753,50
Passivos de Entes Federativos ³	F	113.400,00	138.400,00	2,76%	n.d.	n.d.
Seguro de Crédito à Exportação ⁵	P	38.390,10	36.277,90	0,72%	1.281,20	1.666,00
Demandas Judiciais - Risco Provável ⁸	P	872.000,00	528.500,00	10,53%	57.904,00	66.403,40
Demandas Judiciais - Risco Possível ⁸	P	1.260.400,00	2.367.000,00	47,18%		
Passivos dos Fundos Constitucionais ⁸	P	16.499,30	15.461,60	0,31%	1.296,00	1.414,00
FIES ⁸	P	112.805,00	107.497,10	2,14%	n.d.	n.d.
Riscos Relacionados aos Ativos ⁴		1.375.312,80	1.401.362,70	27,93%	149.770,80	137.447,20
Haveres Relacionados aos Entes Federativos ⁴	F	638.186,00	666.100,00	13,28%	6.600,00	37.200,00
Haveres Não Relacionados aos Entes Federativos ²	F	194.024,50	169.322,00	3,37%	46.609,40	24.132,80
Dividendos e JCP ⁶	P	n.a.	n.a.	n.a.	80.461,30	41.355,30
Dívida Ativa ⁷	P	523.882,30	551.722,70	11,00%	13.819,10	29.961,10
Créditos do BCB ⁴	F	19.220,00	14.218,00	0,28%	2.281,00	4.798,00
Exposição Total da União		4.238.655,10	5.017.039,60	100%		

¹ Estoque de 2022 corresponde à posição de 30/09/2022 oriunda do SIAFI.

² Estoque de 2022 corresponde à posição em 31/08/2022.

³ Refere-se ao estoque de precatórios dos Estados. Ano de 2022, posição em 31/08/2022.

⁴ Estoque de 2022 corresponde à posição em 01/08/2022.

⁵ Estoque de 2022 corresponde à posição em 30/06/2022.

⁶ Dividendos: previstos no PLOA 2023 e Petrobrás em 29/07/2022.

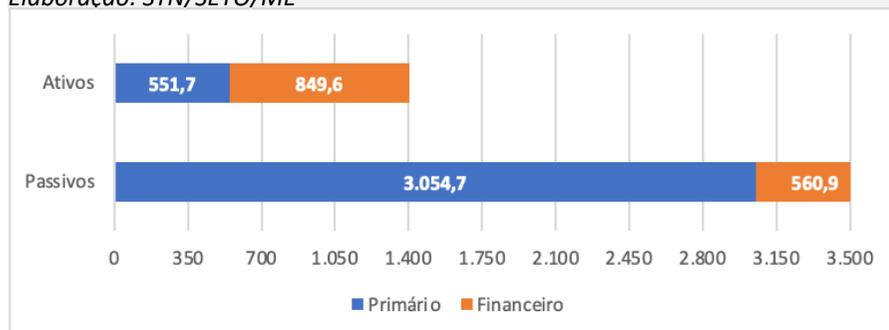
⁷ Fluxo de DAU para 2022 corresponde à expectativa de julho a dezembro.

⁸ Estoque de 2022 corresponde à posição em 30/06/2022.

Gráfico 25 - Composição dos Riscos Fiscais Específicos

Dados em: R\$ bilhões

Elaboração: STN/SETO/ME



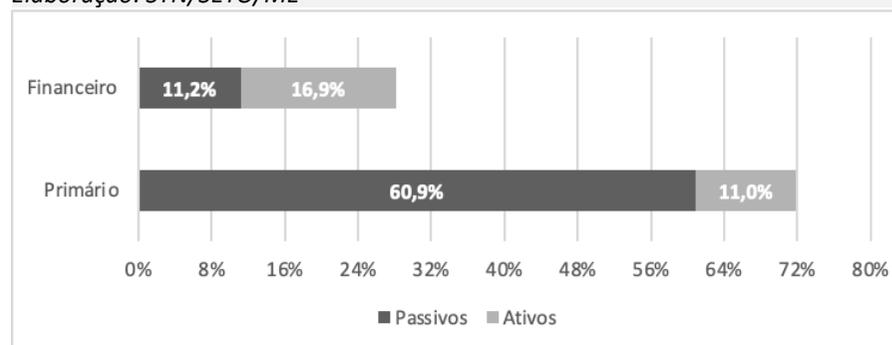
A exposição da União a riscos fiscais, em 2022, alcançou o valor de R\$ 5 trilhões, distribuídos em riscos que podem se materializar tanto pelo não recebimento de receitas associadas a haveres e ativos, quanto pela elevação de despesas não previstas relacionadas aos passivos da União, com impacto primário e financeiro, conforme detalhamento da Tabela 9. O Gráfico 25 e o Gráfico 26 mostram, respectivamente, a composição e os impactos dos riscos específicos.

É importante ressaltar, entretanto, que os riscos fiscais elencados possuem naturezas temáticas distintas com grande variedade de tipos e graus de impactos, além de apresentarem probabilidades de ocorrência variando entre remoto, possível e provável. Desta forma, as análises decorrentes do resumo apresentado pela Tabela 9 devem levar em consideração esses fatores, para que a visão geral dos riscos fiscais da União não seja prejudicada.

Gráfico 26 - Impacto dos Riscos Fiscais Específicos

Dados em: Percentagem

Elaboração: STN/SETO/ME



3.1 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 dependem 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.

3.1.1 Demandas Judiciais

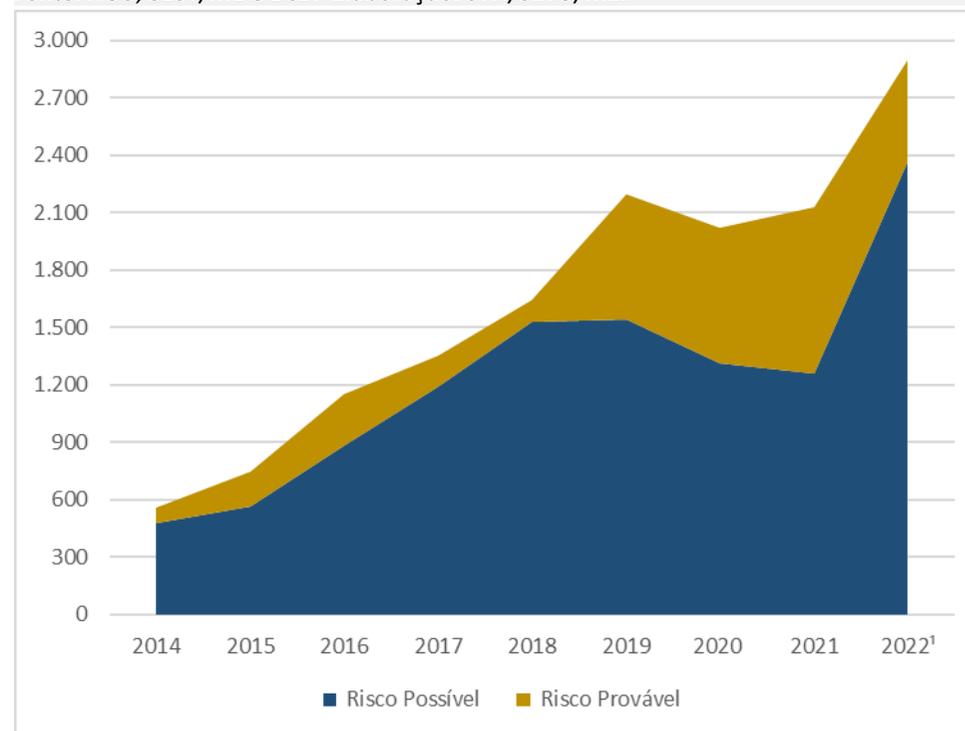
As Demandas Judiciais contra a União são definidas como risco fiscal, pois podem resultar em decisões judiciais contrárias à Fazenda Pública.

As ações de risco possível, consideradas como passivos contingentes, não são provisionadas e, portanto, não impactam o Balanço Patrimonial da União. Já as ações de risco provável, nas quais a União figura diretamente no polo passivo, são contabilizadas pelo Tesouro Nacional em contas de provisão para perdas judiciais, sensibilizando o Balanço Patrimonial da União, uma vez que é provável a perda de recursos no futuro e é factível estimar o seu valor com suficiente segurança. A partir do presente ano, as ações classificadas como de risco provável passaram a ser detalhadas no Anexo de Riscos Fiscais da LDO 2023, com a finalidade de aprimorar a disponibilização das informações ao público.

Gráfico 27 - Evolução do Estoque de Demandas Judiciais contra a União

Dados em: R\$ bilhões

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



¹ Posição em junho de 2022

As demandas judiciais contra a União, suas autarquias ou fundações, são classificadas segundo a probabilidade de perda, podendo ser de risco provável, de risco possível ou de risco remoto, conforme critérios definidos pela Advocacia-Geral da União (AGU) por meio da Portaria AGU nº 40/2015, com as alterações promovidas pelas Portarias AGU nº 318/2018 e nº 514/2019.

De 2015 até 2022¹³, as lides contra a União vem demonstrando um significativo crescimento, em termos de valor. Historicamente, as ações de risco provável apresentam um maior ritmo de elevação, especialmente a partir do ano de 2019. Em junho de 2022, as ações de risco provável e possível, somavam R\$ 2.895,5 bilhões, conforme demonstra o Gráfico 27, sendo que 81,7% (R\$ 2.367,0 bilhões) se referem a ações de risco possível e 18,3% (R\$ 528,5 bilhões) a ações classificadas com risco de perda provável, conforme informações encaminhadas pela Advocacia-Geral da União (AGU)¹⁴, Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST) e Banco Central (BCB).

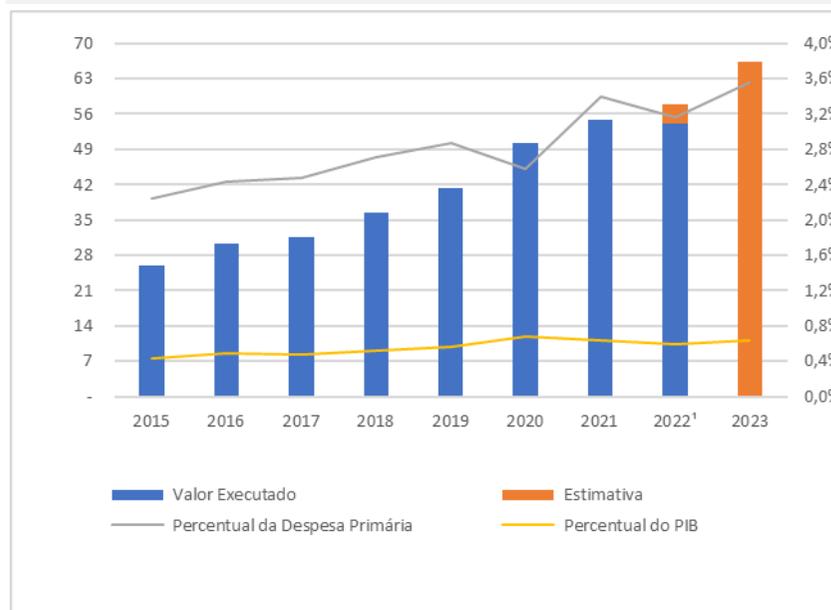
Desde o último ano, e, em sua maior parte, o aumento no montante das ações de risco possível decorreu basicamente de três grandes ações: a) atualização da estimativa de impacto de ação judicial sobre PIS/COFINS sobre a importação; b) a aplicação de regra sobre o salário-benefício anteriormente à publicação da Lei nº 9.876/1999 (revisão da vida toda); e c) inclusão de ação do Fundo de Participação dos Municípios e Fundo de Participação dos Estados.

Além do crescimento do estoque das demandas judiciais que representam risco fiscal para a União, verifica-se elevação da materialização desta natureza de risco, conforme demonstra o Gráfico 28. Enquanto a média de pagamentos referentes as ações judiciais, entre os anos de 2014 e 2022, é de R\$ 38,6 bilhões, para o ano de 2023, em termos nominais, estima-se que alcance R\$ 66,4 bilhões (crescimento de mais de 70% em relação à média), representando mais de 3,5% das despesas primárias, considerando a dotação atualizada até

Gráfico 28 - Evolução da despesa com ações judiciais.

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: STN/SETO/ME, SPE/ME e PLOA 2023. Elaboração: STN/SETO/ME.



¹ Valor executado até outubro de 2022 e estimado de outubro a dezembro de 2022.

As estimativas de valores das ações de natureza tributária são realizadas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), que adota como premissa a base ampla de contribuintes sujeitos à mesma condição jurídica, a partir de informações agregadas.

Estes valores representam a situação hipotética aplicada ao conjunto total de contribuintes que estariam sob a mesma situação jurídica e seriam beneficiados pela eventual decisão desfavorável à Fazenda, independentemente de ter ingressado ou não em juízo.

¹³ Valores das ações judiciais atualizados até junho de 2022.

¹⁴ Atualização das ações judiciais com posição de 30/6/2022, tendo por base a Nota Técnica n. 00002/2022/CGPG-DGE/DGE/AGU, de 29/7/2022.

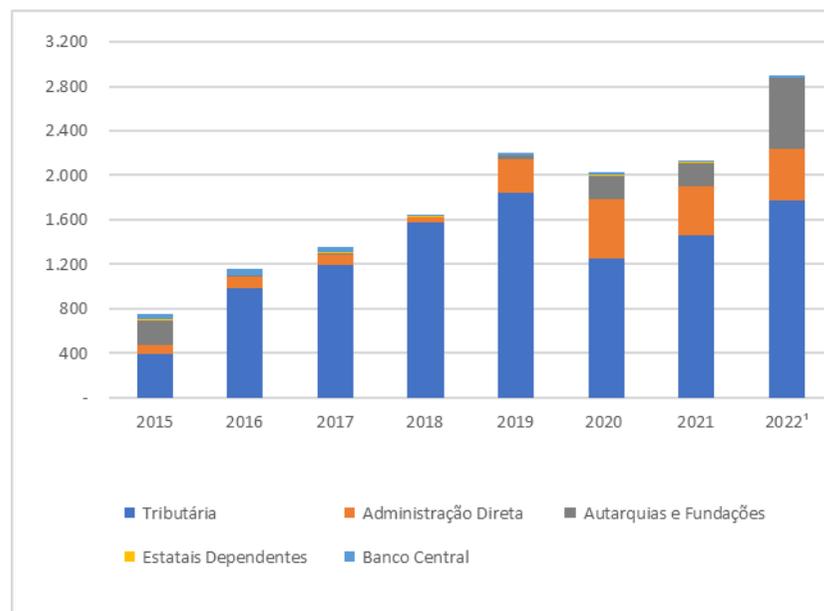
outubro de 2022. Na mesma linha, o pagamento com ações judiciais, como parcela do PIB, vem alcançando patamares cada vez mais significativos. Durante o ano de 2016, se observavam percentuais ao redor de 0,5% do PIB com esse tipo de despesa, chegando a 0,7% do PIB, em 2020.

Conforme demonstrado no Gráfico 29, que considera as demandas judiciais de riscos provável e possível, os valores mais expressivos de ações contra a União são as de natureza tributária. A partir de 2015, verifica-se uma acentuada expansão no valor de tais ações, chegando a R\$ 1.842 bilhões, em 2019, e a R\$ 1.772,6 bilhões em 2020, representando cerca de 61,0% de todas as ações classificadas como de risco fiscal possível e provável.

Considerando que o efeito das sentenças judiciais afeta diretamente o resultado primário, seja pelo aumento de despesa, seja pela perda de receita, a sua trajetória ascendente revela-se como elemento importante de ameaça do equilíbrio fiscal brasileiro, impactando diretamente as principais regras fiscais, como o teto de gastos e a própria meta de resultado primário.

Assim, importantes alterações no Novo Regime Fiscal foram as Emendas Constitucionais nº 113, de 8 de dezembro de 2021, e nº 114, de 16 de dezembro de 2021, que trouxeram significativas mudanças no regime de pagamento dos precatórios. As normas estabelecem, até 2026¹⁵, um limite para alocação na proposta orçamentária de cada exercício financeiro, das despesas relacionadas aos pagamentos de sentenças judiciais de que trata o art. 100 da Constituição Federal. Tal limite

Gráfico 29 - Demandas Judiciais Contra a União por Natureza ou Grupo (Risco possível e provável)
Dados em: R\$ bilhões
Fonte: AGU, SEST/ME e BCB. Elaboração: STN/SETO/ME



¹ Posição em junho de 2022

Art. 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal:

Até o fim de 2026, fica estabelecido, para cada exercício financeiro, limite para alocação na proposta orçamentária das despesas com pagamentos em virtude de sentença judiciária de que trata o art. 100 da Constituição Federal, equivalente ao valor da despesa paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos, corrigido na forma do § 1º do art. 107 deste ADCT, devendo o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o respectivo limite ser destinado ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do art. 194, ambos da Constituição Federal, a ser calculado da seguinte forma: I - no exercício de 2022, o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o limite estabelecido no caput deste artigo deverá ser destinado ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do art. 194, ambos da Constituição Federal;

II - no exercício de 2023, pela diferença entre o total de precatórios expedidos entre 2 de julho de 2021 e 2 de abril de 2022 e o limite de que trata o caput deste artigo válido para o exercício de 2023; e

III - nos exercícios de 2024 a 2026, pela diferença entre o total de precatórios expedidos entre 3 de abril de dois anos anteriores e 2 de abril do ano anterior ao exercício e o limite de que trata o caput deste artigo válido para o mesmo exercício.

¹⁵ Prazo estabelecido no art. 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias incluído pela Emenda Constitucional nº 114/21.

foi definido com base no valor da despesa paga em virtude de sentença judiciária no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos, e com previsão de correção pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), acumulado em doze meses, de janeiro a dezembro do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, nos termos do inciso II, § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

De acordo com o exposto nesta seção e no Anexo de Riscos Fiscais da LDO 2023, as despesas destinadas a sentenças judiciais e precatórios vem apresentando expressivo crescimento nos últimos anos (Tabela 11), passando a responder por parte considerável das despesas primárias do Governo Central. Não obstante, dada a nova sistemática de pagamento de precatórios estabelecida pelas ECs mencionadas anteriormente, os valores previstos para pagamento de sentenças judiciais em 2022 consideram que R\$ 22,31 bilhões serão postergados para 2023. Por sua vez, as estimativas de sentenças judiciais do PLOA 2023 consideram que R\$ 51,16 bilhões deverão ser postergados para o ano de 2024.

Com relação às projeções¹⁶ para este tipo de gasto, os estudos apontam que as despesas com pagamentos de sentenças judiciais e precatórios (custeio e capital) tendem a pressionar o nível das despesas obrigatórias, assim que acabe o período de vigência do novo regime de pagamento de precatórios, alterando o comportamento da curva de projeção de despesas obrigatórias. Nesse contexto, é importante fomentar o debate sobre como as futuras regras de pagamento das ações judiciais poderão atuar no sentido da manutenção do equilíbrio fiscal, ao término do regime atual, em 2026.

¹⁶ Relatório de Projeções Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, de junho de 2022, disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-projecoes-fiscais/2022/20>

Tabela 10 - Demandas judiciais de risco provável e possível

Dados em: R\$ bilhões

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

Demandas Judiciais	Ano Base								
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 ¹
Risco Possível	478,7	565,1	884,0	1.195,1	1.528,0	1.540,1	1.316,1	1.260,4	2.367,0
Tributário	345,1	327,0	828,3	1.139,5	1.512,8	1342,1	862,9	842,6	1.447,9
Demais	133,7	238,1	55,6	55,6	15,2	198,0	453,2	417,8	919,1
<i>Administração Direta</i>	2,1	1,0	4,0	3,1	3,7	171,6	230,6	209,3	276,6
<i>Autarquias e Fundações</i>	60,8	194,7	8,3	8,3	3,5	16,0	211,6	198,9	631,0
<i>Estatais Dependentes</i>	2,1	2,0	2,0	2,1	2,0	4,0	4,9	3,7	3,9
<i>Banco Central</i>	68,7	40,4	41,3	42,1	6,0	6,4	6,1	5,9	7,6
Risco Provável²	81,2	181,7	269,7	162,6	117,6	659,7	707,2	871,9	528,5
Tributário	17,7	65,8	152,5	56,3	60,3	500,0	384,7	614,2	324,7
Demais	63,5	116,0	117,2	106,3	57,3	159,8	322,5	257,7	203,8
<i>Administração Direta</i>	56,5	84,5	98,9	87,9	42,7	136,9	306,3	240,5	188,1
<i>Autarquias e Fundações</i>	-	22,0	8,5	7,0	2,5	8,2	1,0	5,2	2,5
<i>Estatais Dependentes</i>	2,6	3,5	2,9	2,7	3,1	5,4	5,4	3,0	3,5
<i>Banco Central</i>	4,4	6,0	6,9	8,7	9,0	9,3	9,8	9,1	9,7
Total	559,9	746,8	1.153,7	1.357,7	1.645,6	2.199,8	2.023,3	2.132,3	2.895,5

¹ Posição em junho de 2022.² Para fins de alinhamento com o Balanço Geral da União – BGU 2021 e 2022, Notas explicativas 66 e 18 “Riscos Fiscais com Demandas Judiciais e Precatórios”, excepcionalmente foi incluído neste Relatório de Riscos Fiscais da União, como risco provável, o tema “Cofins/PIS. Base de cálculo, inclusão do ICMS”, com valor atualizado para R\$ 236,8 bilhões, que corresponde a ação com decisão desfavorável à União com trânsito em julgado em 2021

Tabela 11 - Despesas judiciais em relação à Despesa Primária

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: STN/SETO/ME, SPE/ME e PLOA 2023. Elaboração: STN/SETO/ME

Despesa	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 ²	2023 ³
Ações Judiciais (Valores Pagos) ¹	18,8	26,1	30,3	31,7	36,5	41,3	50,3	54,9	57,9	66,4
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	1.833,7	1.868,2
Percentual da Despesa Primária Total	1,8%	2,2%	2,4%	2,5%	2,7%	2,9%	2,6%	3,4%	3,2%	3,5%

¹ Valores pagos refere-se a todas as Despesas da União em cumprimento a sentenças judiciais (Exercício e RAP).² Estimativa Valor Pago refere-se à dotação atualizada das despesas com sentenças judiciais e precatórios, (posição: outubro/2022). Estimativa Despesa Primária: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias – 3º Bim/2022.³ Estimativa Valor Pago e Despesa Primária: PLOA 2023.

Informações mais detalhadas sobre o risco fiscal de demandas judiciais contra a União podem ser obtidas no Anexo de Riscos Fiscais e em suas atualizações, no seguinte endereço eletrônico:

<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/planejamento-fiscal/riscos-fiscais>

3.1.2 Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento pela STN

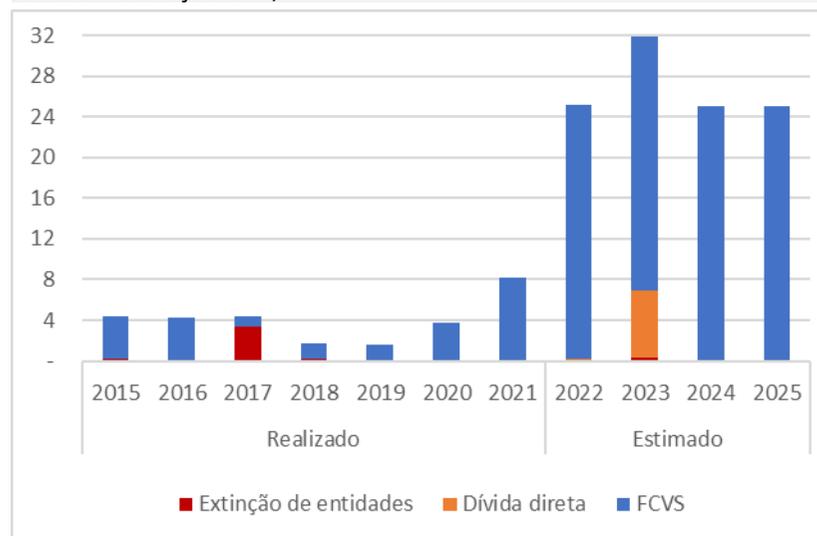
Os passivos contingentes da União em processo de regularização no âmbito da STN podem ser classificados como: Dívidas Decorrentes do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS); Dívidas Diretas da União; e Dívidas Decorrentes da Extinção/Dissolução de Entidades da Administração Federal. Salvo exceções, os pagamentos dos mencionados passivos aos credores são feitos mediante títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal, modalidade denominada securitização, com impacto financeiro.

O passivo da União decorrente do FCVS compreende o maior passivo contingente da União em regularização. E, ressalta-se que, apesar da interrupção do fluxo de novações do FCVS entre os anos de 2012 e 2015¹⁷, e, após a publicação das Leis nº 13.932, de 11 de dezembro de 2019, e, posteriormente, da Lei nº 14.257, de 1º de dezembro de 2021 (que promoveram alterações na Lei nº 10.150/2000), há a perspectiva de aumento no fluxo dos processos de novação, a partir de 2022. O passivo da União decorrente do FCVS vem sendo progressivamente liquidado mediante a celebração de sucessivos contratos entre a União e os agentes financeiros (ou seus cessionários, ou o FGTS). Desde 1998, foram celebrados 509 contratos de novação ou de assunção, totalizando R\$ 205,0 bilhões em valores posicionados em dezembro/21. Os contratos estabelecem o pagamento mediante títulos de longo prazo denominados CVS, com vencimento em 1º de janeiro de 2027, mas que vêm pagando parcelas mensais de juros desde 1º de janeiro de 2005, e parcelas mensais do principal desde 1º de janeiro de 2009.

Gráfico 30 – Regularização de Passivos Contingentes

Dados em: R\$ bilhões

Fonte e Elaboração: STN/ME



Dívidas Decorrentes de Extinção/Dissolução de Entidades: Compromissos assumidos pela União em virtude da extinção/dissolução de autarquias/empresas.

Dívidas Diretas da União: Originam-se de variados eventos. Destacam-se dois: (i) atribuição à União de compromissos decorrentes dos investimentos feitos nos territórios extintos; 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.

FCVS: Fundo público de natureza contábil e financeira, que tem como objetivo garantir o limite de prazo para amortização da dívida dos mutuários decorrentes de financiamentos habitacionais, através da assunção dos direitos e obrigações do extinto Seguro Habitacional do SFH. É administrado pela Caixa Econômica Federal.

¹⁷ A interrupção das novações do passivo em questão se deu em virtude das ressalvas e/ou apontamentos levantados pela Secretaria Federal de Controle Interno - SFC/CGU, com o seu retorno após adequações nos sistemas e procedimentos operacionais da Administradora/Caixa e de alterações na Lei nº 10.150/2000, a partir de 2016.

A estimativa do estoque a ser pago resulta: (i) da apuração dos saldos nos contratos já apresentados na 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. O Gráfico 30 apresenta a evolução dos passivos regularizados de 2015 a 2021 e a estimativa de 2022 a 2025.

No que concerne às Dívidas Diretas, cumpre informar que a sua regularização está a cargo da comissão prevista no art.3º do Decreto nº 10.802/2021, que regulamenta o reconhecimento e a regularização de obrigações por parte da União. E, embora a previsão de regularização para 2022, estimada no Relatório de Riscos Fiscais da União do ano passado, fosse de R\$ 5,4 bilhões¹⁸, a decisão da referida comissão foi no sentido de reconhecer apenas uma dívida de R\$ 106,6 milhões, que, por sua vez, foi considerada prescrita, e, portanto, não constitui impacto financeiro/orçamentário para a União, neste exercício de 2022.

O estoque de Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento provisionados no BGU, para o ano de 2022, é de R\$ 112,4 bilhões¹⁹, sendo que cerca de 94% diz respeito ao FCVS.

¹⁸ A estimativa de regularização da Dívida Direta, informada no RRFU 2021, referia-se aos passivos contingentes da União com a CAIXA pendentes de pleno reconhecimento, com possibilidade de andamento dos respectivos processos administrativos de regularização, em sua maioria.

¹⁹ Fonte: SIAFI, informação de 30/09/2022.

3.1.3 Garantias

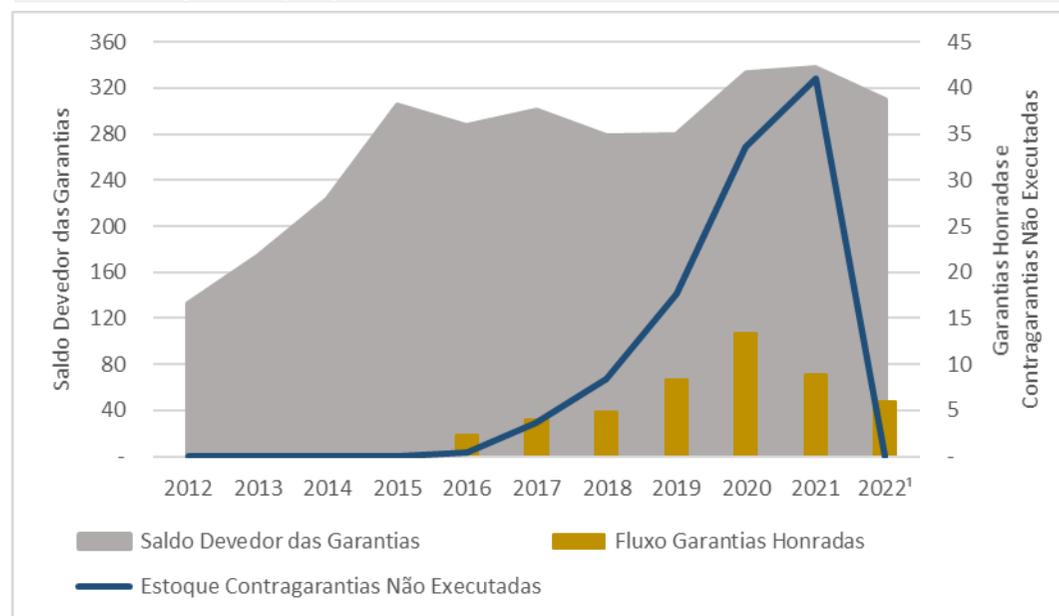
3.1.3.1 Garantias e Contragarantias da União - Operações de Crédito

No âmbito da STN, o Sistema de Garantias compreende a concessão, o controle e a execução de garantias e contragarantias. Assim, a STN monitora eventuais atrasos de pagamentos dos contratos garantidos, estabelecendo prazos para regularização das pendências e alertando os devedores para as sanções, penalidades e consequências previstas nos contratos e na legislação pertinente.

Caso o mutuário não efetue o pagamento nos prazos estabelecidos, a União, na condição de garantidora, efetua a liquidação do débito junto ao credor, acionando, em seguida, as contragarantias previstas contratualmente para a recuperação dos valores despendidos, incluindo, além do valor original devido, juros de mora, multas e outros encargos eventualmente previstos nos contratos de financiamento.

O Gráfico 31 apresenta a evolução das garantias da União a operações de crédito, de 2012 a 2022 (posição de agosto). O saldo devedor, que representa o estoque de todos os contratos de garantias existentes, apresenta uma trajetória ascendente até 2021, com um decréscimo de 8% em 2022 (posição de agosto), quando alcançou a marca de R\$ 310 bilhões²⁰. É importante desta-

Gráfico 31 - Evolução das Garantias às Operações de Crédito
Dados em: R\$ bilhões
Fonte e Elaboração: STN (RGF)



¹ Posição em agosto de 2022

Conforme previsão estabelecida no inciso IV do art. 29 e no art. 40 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a União pode conceder garantias em operações de crédito internas ou externas, sendo este mecanismo definido como o compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada.

²⁰ Informações do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal – 2º Quadrimestre de 2022

car que o aumento do estoque observado de 2019 a 2022 diz respeito, principalmente, à desvalorização cambial.

O fluxo de garantias honradas apresenta o gasto anual da União honrando dívidas não pagas de entes federativos, com impacto financeiro. Após 11 anos (2005 a 2015) sem a necessidade de honrar garantias concedidas, em 2016 a STN voltou a atuar no pagamento de honras, acumulando um montante de R\$ 47,9 bilhões, de 2016 a agosto/2022. Em 2021, as honras foram de R\$ 8,9 bilhões. Em 2022, até agosto, o valor honrado foi de R\$ 6,0 bilhões. A previsão da STN é que este valor feche o ano em R\$ 9,8 bilhões.

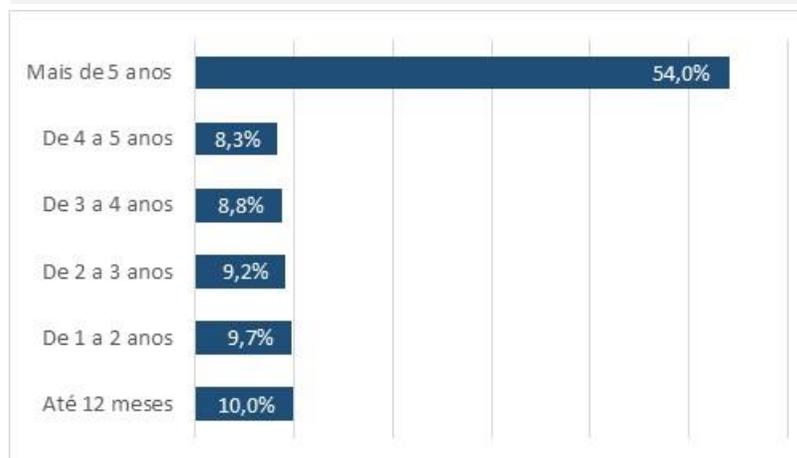
Ponto de destaque do Gráfico 31 foi o crescente estoque de contragarantias não executadas pela União, que caracterizou a materialização de risco fiscal das operações de garantias, partindo de R\$ 3,6 bilhões em 2017 até o total de R\$ 40,9 bilhões em 2021. Com a assinatura dos contratos relativos ao art. 9º-A da LC nº 159/17 e art. 23 da LC nº 178/21 todo o estoque de avais a recuperar, inclusive sob o Regime de Recuperação Fiscal, foi zerado em 2022, uma vez que todo o saldo foi renegociado.

A baixa dos valores de avais a recuperar é concomitante à incorporação de tais valores (recalculados nos moldes da LC nº 178/21) às contas dos contratos de que tratam os arts. 9º-A e 23, ou seja, persiste a expectativa de recebimento desses montantes, contudo, agora tais valores fazem parte da dívida administrada pela União e por isso são contabilizados em suas contas próprias.

Sobre provisões e reservas, os valores garantidos pela União referentes aos estados que aderiram ao RRF são contabilizados pela STN como provisão, uma vez que a adesão do ente cria a expectativa de inadimplência de suas obrigações vincendas. Além disso, a STN solicita, anualmente, dotação orçamentária específica e suficiente para o pagamento das honras estimadas para exercício seguinte.

Finalmente, o Gráfico 32 apresenta o percentual vincendo das garantias por período de tempo, que totaliza R\$ 396 bilhões (saldo devedor mais juros acumulados), ilustrando o grau de exposição da União diante do saldo devedor de suas garantias.

Gráfico 32 - Percentual Vincendo das Garantias às Operações de Crédito
Fonte: STN (RQG)



O saldo devedor das garantias eleva-se por meio da realização de novos desembolsos em contratos já existentes, da contratação de novas operações de crédito com desembolsos, da indexação do saldo devedor (na dívida garantida interna) e do aumento nas taxas de câmbio (na dívida garantida externa). Por outro lado, as amortizações e o movimento de valorização do real frente às moedas estrangeiras reduzem o saldo devedor.

Quadrimestralmente, a STN publica o Relatório de Operações de Crédito Garantidas (RQG). As edições desse relatório podem ser acessadas no seguinte endereço eletrônico:

<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-quadrimestral-de-operacoes-de-credito-garantidas-rqg/2020/28>

3.1.3.2 Fundos Garantidores Privados com Participação da União

Os Fundos Garantidores possuem natureza privada e estão sujeitos a direitos e obrigações próprios. O patrimônio dos Fundos, separado do patrimônio dos cotistas, 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, o fundo recebe receitas relativas à cobrança de taxas e comissões dos beneficiários das garantias, que complementam as receitas do fundo.

Por outro lado, os Fundos têm despesas relativas à sua operação, incluindo os custos para gestão de garantia, serviços contratados para viabilizar sua operação, bem como com a remuneração do administrador. No caso de honras de garantias, esses Fundos são chamados a executar os avais concedidos, cujos valores impactam negativamente no seu patrimônio, limitado, no caso da União, ao valor das cotas integralizadas.

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 seus parâmetros de atuação. Os fundos são normalmente administrados por instituição financeira federal ou empresa pública, que o representa judicial e extrajudicialmente, recebendo remuneração pelos seus serviços. Além disso, o modelo de governança dos fundos conta com os colegiados de participação, instituídos por ato do Poder Executivo, que têm a finalidade de subsidiar o voto da União nas Assembleias de Cotistas.

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. A Lei nº 11.786, de 25 de setembro de 2008, autorizou a participação da União neste fundo;
- 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. A participação da União no FGHab foi autorizada pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. A Lei estabelecia originalmente um limite de 2 milhões de financiamentos imobiliários contratados exclusivamente no âmbito do PMCMV, que foi atingido em 2016. Em 2022, com a edição da Medida Provisória 1.114/2022, convertida na Lei nº 14.462/2022, o objetivo do fundo foi ampliado para garantir parte do risco em operações contratadas a partir de 1º de junho de 2022 no âmbito dos programas habitacionais do governo federal.

Para a União, o principal objetivo de constituir um fundo é garantir o risco para operações que envolvem o financiamento de setores específicos da economia brasileira, como o naval e o habitacional.

Assim, desde 2009, com a promoção de garantias a operações de crédito, os Fundos Garantidores atuam como instrumento de mitigação de riscos e viabilização de programas e políticas públicas. As garantias oferecidas complementam as exigências do agente financeiro credor, e têm o intuito de incentivar a participação do setor privado e, por consequente, promover o estímulo econômico a setores específicos.

- c) 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), para as operações contratadas até o final de 2017. A Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, autorizou a participação da União neste fundo;
- d) Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil – FG-Fies: sua finalidade é garantir o crédito do financiamento a estudantes no âmbito do Fies para as operações contratadas a partir do primeiro semestre de 2018. A participação da União neste fundo foi autorizada pela Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017.
- e) Fundo Garantidor para Investimentos - FGI: tem a finalidade de garantir financiamentos para micro, pequenas e médias empresas para a aquisição de bens de capital. A participação da União neste fundo foi autorizada pela Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009.
- f) Fundo de Garantia de Operações – FGO: objetiva prestar garantias para financiamentos para micro, pequenas e médias empresas para capital de giro e investimentos. A participação da União neste fundo foi autorizada pela Lei nº Lei 12.087, de 11 de novembro de 2009.

Além dos Fundos anteriormente citados, a União já participou como cotista do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP, voltado para a concessão de garantias a PPPs. Esse Fundo, entretanto, foi encerrado em 2017 e substituído pelo FGIE, que tinha uma finalidade similar. Posteriormente, a Lei nº 14.227, de 21 de outubro de 2021, ampliou o escopo do FGIE, que passou a ser denominado Fundo de Desenvolvimento da Infraestrutura Regional Sustentável (FDIRS) e deixou de ter uma atuação exclusiva de fundo garantidor, passando a ter como objetivo principal a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atuando desde o financiamento dos serviços técnicos para modelagem dos projetos até o arranjo das garantias e das fontes de recursos necessárias, por meio de parcerias com o setor privado.

Conforme pode ser observado na Tabela 12, ao final de junho de 2022, a União possuía R\$ 59,99 bilhões de participação em cotas nos fundos garantidores privados listados anteriormente, um percentual equivalente a 78,66% do Patrimônio Líquido dos fundos. Em relação ao último Relatório de Riscos Fiscais da União, os valores corresponden-

Tabela 12 - Fundos Garantidores com participação da União
 Dados em: R\$ milhões Posição: 06/2022
 Fonte: Administradores dos Fundos

Fundo Garantidor	Participação da União	Patrimônio Líquido
FGI	9.547,9	17.845,3
FGI Tradicional	454,1	1.002,6
FGI Peac	9.093,8	16.842,7
FGO	39.172,1	42.785,7
FGO Original	914,1	4.527,7
FGO Pronampe	38.258,0	38.258,0
FGEDUC	7.437,3	7.437,3
FG-Fies	2.039,2	3.991,9
FGCN	57,6	58,6
FGHab	1.736,7	2.892,1
Total	59.990,8	75.010,9

tes às cotas dos Fundos Garantidores Privados com participação da União apresentaram uma queda aproximada de 7% (ou R\$ 5 bilhões), principalmente pela redução de patrimônio do FGI.

Riscos Fiscais

A atuação da União por meio de fundos garantidores se revela uma forma de apoiar agentes econômicos, de acordo com decisões de políticas públicas, porém obtendo uma exposição mais controlada da União aos riscos, quando comparada a uma garantia direta. No caso de fundos com participação privada, outros agentes com interesse na viabilização do negócio podem adquirir parte das cotas, com o compartilhamento de riscos proporcional à participação de cada agente no fundo. Dessa forma, os riscos fiscais relacionados à participação da União nos fundos garantidores privados associam-se a eventos que podem diminuir o patrimônio líquido dos fundos, e, por decorrência, reduzir os valores das cotas da União.

De forma direta, há impacto fiscal quando ocorrem aportes ou resgates de recursos da União, com a aquisição ou venda de cotas dos fundos garantidores privados, respectivamente com recursos saindo da ou entrando na Conta Única. Indiretamente, 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 permanente de recursos da União, na forma de redução no valor da cota. Nesse sentido, os montantes expostos a risco correspondem aos valores das cotas da União em cada fundo. Ressalta-se, portanto, que, quando há o pagamento de honras pelos fundos garantidores privados, não há um impacto direto nas receitas ou despesas da União, pois não há fluxo de entrada ou saída de recursos na Conta Única, uma vez que apenas os recursos do fundo privado estão sendo movimentados. Entretanto, essas operações impactam o patrimônio da União, já que afetam o valor das suas cotas nesses fundos privados, situação que prejudicaria o caixa da União em um eventual resgate.

O Gráfico 34 mostra a participação da União em percentual do patrimônio líquido dos fundos, e consequentemente sua exposição em caso de desvalorização do patrimônio.

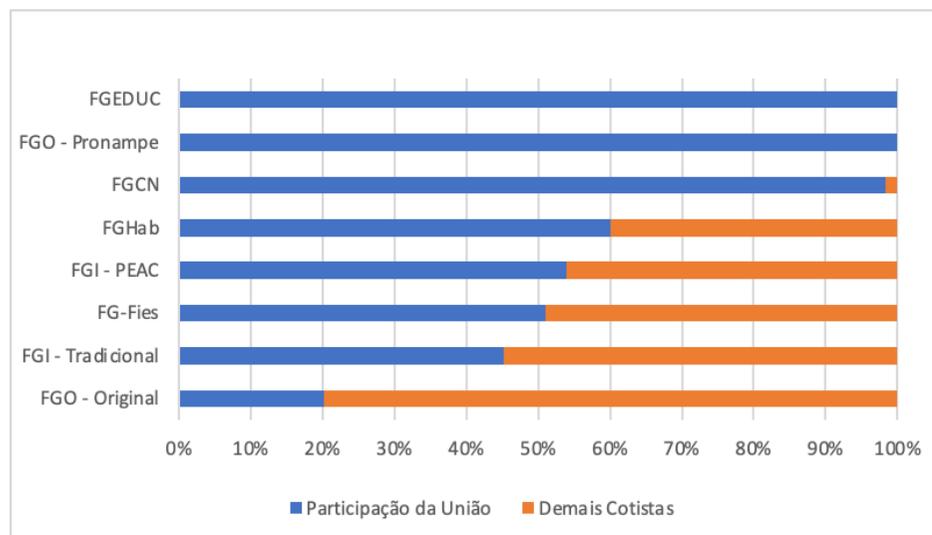
Como exemplo da magnitude dos riscos fiscais envolvidos, há as operações de construção naval, em que o FGCN concedeu garantia sobre financiamentos para construção de sondas de exploração de petróleo, no montante de US\$ 1,92 bilhão. Como todas as garantias concedidas foram acionadas, o Fundo procedeu à honra de US\$ 1,125 bilhão, entre os anos de 2015 e 2016, exaurindo seu patrimônio, restando ainda aproximadamente US\$ 798,3 milhões de garantias não honradas, já que o Fundo não tinha mais patrimônio e a União não participava do risco além

das cotas aportadas. No âmbito dos contratos de financiamento estudantil garantidos pelo FGEDUC, o fundo executou até agosto de 2022 o pagamento de honras no valor de R\$ 6,817 bilhões, referentes a 274.342 contratos. Como o fundo está próximo de atingir o *stop loss*, elemento que determina o limite de honra a ser pago pelo fundo proporcionalmente ao seu Patrimônio Líquido, a Administradora ficará impossibilitada de honrar novas garantias.

Além do pagamento de honras dos últimos anos, no ano de 2021, a União elevou os valores aportados nos fundos garantidores para reforçar as medidas governamentais destinadas a combater os efeitos causados pela Covid-19. Neste sentido, foram aportados recursos no Fundo de Garantia de Operações – FGO e no Fundo Garantidor para

Gráfico 33 - Participação da União no Patrimônio Líquido dos Fundos Garantidores
Posição: 06/2022

Fonte: Administradores dos Fundos Elaboração: STN/SETO/ME



Investimentos – FGL para a concessão de garantias de crédito às microempresas e empresas de pequeno e médio porte durante o período de pandemia. Para o FGO, por meio da Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, e consequente criação do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Pronampe, a União foi autorizada a aumentar sua participação no fundo no montante de R\$ 36,09 bilhões. No FGL, com o advento do Programa Emergencial de Acesso a Crédito – Peac, por intermédio da Lei nº 14.042, de 19 de agosto de 2020, a União aportou no fundo o montante de R\$ 20 bilhões.

Além dos aportes no FGL e no FGO, o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 1.090, de 30 de dezembro de 2021, posteriormente convertida na Lei nº 14.375, de 21 de junho de 2022. Essa Lei, entre outras medidas, estabeleceu as condições para a realização de transações resolutivas de litígios relativos à cobrança de créditos estudantis. Na prática, a medida beneficiou os alunos que aderiram ao financiamento estudantil até o segundo semestre de 2017, com abatimentos de até 99% nas dívidas, ação que buscou reduzir o índice de inadimplência do FIES, que cresceu em razão da pandemia da Covid-19. Como os financiamentos eram garantidos pelo FGEDUC, este perdão de dívidas reduz o valor que potencialmente o fundo poderia ter que honrar, mas em contrapartida reduz os valores

passíveis de recuperação, uma vez que a lei autorizou o FGEDUC a conceder as mesmas condições que o FIES na recuperação de créditos honrados.

Box 1 – O Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – PRONAMPE

O Pronampe foi criado em maio de 2020, pela Lei 13.999, de 18 de maio de 2020, para auxiliar pequenas e médias empresas atingidas pela pandemia do COVID-19. O programa concedeu empréstimos com juros reduzidos, subvencionados através do Fundo Garantidor de Operações (FGO). Em 2020, cerca de meio milhão de empreendedores foram beneficiados pelo programa, com mais de R\$ 37 bilhões em empréstimos. Como parte desses recursos não foi utilizado para a lastrear a contratação de garantias até o prazo previsto originalmente, ocorreram prorrogações no prazo para sua utilização, por meio da Lei nº 14.161, de 2 de junho de 2021, e posteriormente, da Lei nº 14.348, de 25 de maio de 2022, de forma que os recursos serão utilizados integralmente em novas contratações, tornando o programa permanente.

3.1.3.3 Fundo de Garantia à Exportação (FGE)

Os recursos do FGE são utilizados para lastrear o Seguro de Crédito à Exportação (SCE), que é a cobertura da União para as exportações de bens ou serviços nacionais contra riscos comerciais, políticos e extraordinários que possam afetar as transações econômicas e financeiras vinculadas a operações de crédito à exportação.

A exposição do Fundo, em termos de recursos, diminuiu nos últimos exercícios. Entre operações aprovadas e concretizadas, a exposição declinou consideravelmente (em 2014 era de aproximadamente US\$ 31,1 bilhões e em 2022 US\$ 6,9 bilhões²¹ – posição de junho) conforme apresentado na Tabela 13.

²¹ A exposição do FGE inclui: Sinistros a liquidar, prestações vencidas no mês, saldo a desembolsar, prestações a vencer, valores aprovados, exposição a outros riscos e indenizações líquidas de recuperações. No Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do 2º Quadrimestre de 2022 (posição de agosto), o valor do FGE é de aproximadamente US\$ 4 bilhões, entretanto este valor refere-se apenas a Prestações a Vencer.

O FGE, instituído pela Medida Provisória nº 1.583-1/97, convertida na Lei nº 9.818/99, é um fundo público da União, de natureza contábil, vinculado ao Ministério da Economia, gerido financeiramente pelo BNDES, que tem a finalidade de dar cobertura às garantias prestadas pela União nas operações que cobrem o crédito à exportação.

A queda da exposição pode ser explicada, principalmente, pelas restrições orçamentárias a que o Fundo foi submetido a partir de 2017. Como efeito secundário, o aumento nas restrições orçamentárias levou à adoção de mecanismos internos prudenciais adicionais para a aprovação de novas operações. Além disso, uma parte das operações aprovadas tiveram seus saldos cancelados e excluídos da exposição nacional e número relevante de operações de exportação foram concluídas tendo os respectivos saldos cancelados e excluídos.

Tabela 13 - Exposição do FGE por Por Prazo Residual e Fase de Operação

Dados em: US\$ milhões Posição: 30/06/2022

Fonte e Elaboração: CAMEX/ME

Prazo Residual (em anos)	APROVADAS ¹				CONCRETIZADAS ²				TOTAL			
	Exposição (US\$)	%	Qtd	%	Exposição (US\$)	%	Qtd	%	Exposição (US\$)	%	Qtd	%
00 - 05	304,1	36,7%	6	60,0%	2.712,5	44,5%	861	97,5%	3.016,7	43,6%	867	97,1%
05 - 10	1,6	0,2%	2	20,0%	1.449,7	23,8%	12	1,4%	1.451,3	21,0%	14	1,6%
10 - 15	523,0	63,1%	2	20,0%	1.354,9	22,2%	7	0,8%	1.877,9	27,1%	9	1,0%
15 - 20	-	-	0	-	580,0	9,5%	3	0,3%	580,0	8,4%	3	0,3%
20 - 25	-	-	0	-	-	-	0	0,0%	-	-	0	0,0%
Total	828,8	100,0%	10	100,0%	6.097,1	100,0%	883	100,0%	6.925,9	100,0%	893	100,0%

¹ Nas operações aprovadas, o prazo residual é o prazo de desembolso acrescido do prazo de repagamento, contado a partir da data-base da avaliação.

² Define-se o prazo residual das operações concretizadas como: (i) no caso de não existir saldo a ser desembolsado na data-base de avaliação, o prazo residual é igual ao prazo remanescente de repagamento; (ii) no caso de operações com saldo a ser desembolsado, considera-se como prazo residual o prazo máximo de desembolso teórico apurado na data-base do levantamento (não considerando nenhum desembolso ocorrido até a referente data), somado ao prazo de repagamento.

Tabela 14 - Estimativa de Impacto da Manutenção do SCE

Dados em: R\$ milhões

Fonte: CAMEX/ME

Categoria de Impacto	2023	2024	2025	2026
Estimativa de pagamentos do FGE (R\$) ¹	1.666,0	1.205,0	838,0	771,0

¹. As estimativas foram obtidas a partir da estimativa de impacto orçamentário em 2023, ponderada pelo Run-Off dos exercícios seguintes, fornecido pela ABGF.

Nas operações aprovadas do FGE, o prazo residual é o prazo de desembolso acrescido do prazo de repagamento, contado a partir da data-base da avaliação.

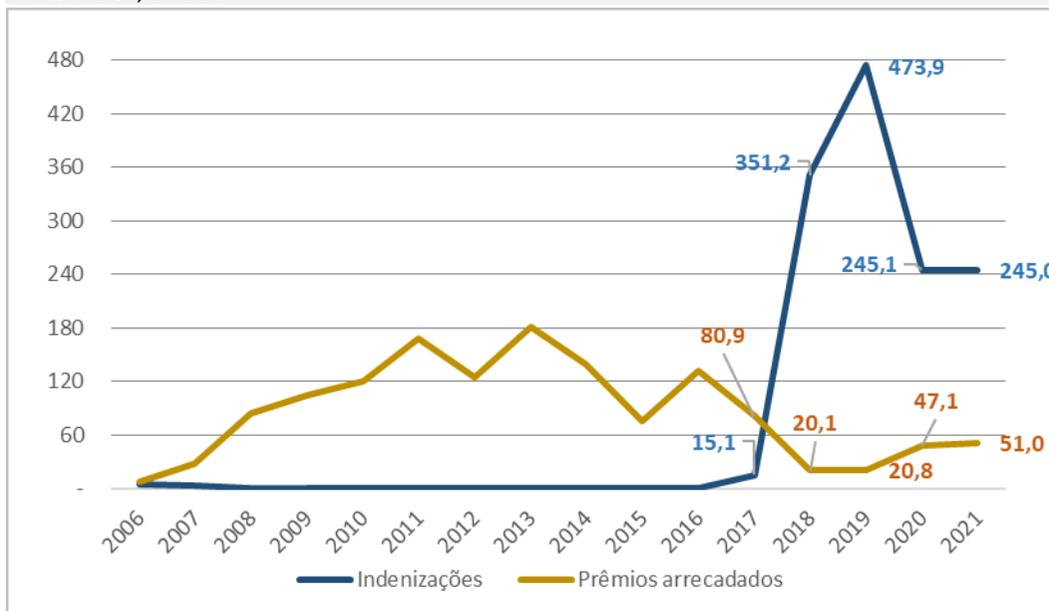
Já nas operações concretizadas, o prazo residual é definido como:

- no caso de não existir saldo a ser desembolsado na data-base de avaliação, o prazo remanescente de repagamento;
- no caso de operações com saldo a ser desembolsado, o prazo máximo de desembolso teórico apurado na data-base do levantamento (não considerando nenhum desembolso ocorrido até a referente data), somado ao prazo de repagamento.

Gráfico 34 - FGE: Prêmios Arrecadados X Indenizações (Fluxo)

Dados em: US\$ milhões

Fonte: ABGF, BNDES



As operações do SCE podem estar em situação “aprovada” ou “concretizada”. As operações aprovadas dizem respeito às tramitadas nas instâncias decisórias, com a emissão de oferta de cobertura por parte do FGE, porém sem emissão de apólice. As operações concretizadas são aquelas em que já ocorreu a emissão de apólice de seguro de crédito à exportação.

No âmbito geral, a evolução dos prêmios arrecadados e das indenizações está ilustrada no Gráfico 34. O volume total de indenizações pagas pelo FGE, desde o início de suas atividades, alcançou US\$ 1,37 bilhão, dos quais US\$ 245 milhões ocorreram em 2021. A exemplo do ocorrido em 2020 e conforme previsto, houve nova ocorrência de sinistro no setor aeronáutico, ainda decorrente do impacto pela pandemia da Covid-19.

Por configurar despesa primária, a concretização do risco fiscal do FGE impacta o resultado primário da União e o limite do teto dos gastos. A estimativa de impacto da manutenção do SCE de 2023 a 2026 é de cerca de R\$ 4,5 bilhões.

3.1.4 Fundos Constitucionais de Financiamento

Os Fundos Constitucionais de Financiamento são os principais instrumentos de financiamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), contribuindo para o desenvolvimento econômico e social das regiões Centro-Oeste (FCO), Nordeste (FNE) e Norte (FNO), através da concessão de benefícios a agentes produtivos de todos os portes e setores, especialmente micro, mini e pequenos, que têm tratamento diferenciado.

Como os Fundos têm natureza pública e compõem o patrimônio da União, os riscos fiscais estão relacionados à inadimplência dos financiamentos. Desta forma, são constituídas provisões para devedores duvidosos referentes às parcelas de principal e encargos vencidas há mais de 180 dias. As parcelas vencidas há mais de 360 dias, por sua vez, são registradas como prejuízo em contas de compensação, até que sejam concluídos todos os procedimentos para sua devida cobrança.

Tabela 15 - Provisão para Devedores Duvidosos dos Fundos Constitucionais

Dados em: R\$ milhões

Fonte: Bancos Administradores Elaboração:STN/SETO/ME

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

16% no período 2020/2021). Tais valores estão apresentados nas contas de resultado dos balanços dos respectivos fundos. Adicionalmente, os bancos administradores destes fundos projetam os valores de provisão esperados para os anos futuros, conforme Tabela 15.

Os créditos baixados como prejuízo e registrados em contas de compensação podem ser futuramente recuperados, mesmo que em pequena fração. Estes créditos, que outrora geraram impacto fiscal negativo no momento da provisão, poderão afetar positivamente o resultado primário na eventualidade de recuperação. A Tabela 16 detalha a recuperação de crédito por Fundo, enquanto o Gráfico 35 apresenta a recuperação desde o ano de 2017.

Tabela 16 - Recuperação e Estoque de Créditos Baixados como Prejuízo

Dados em: R\$ milhões

Posição: dez/2021

Fonte: Balanços Patrimoniais dos Fundos Constitucionais e informações enviadas pelos bancos administradores. Elaboração:STN/SETO/ME

Fundos	Fluxo de créditos recuperados em 2021 (A)	Estoque de créditos baixados como prejuízo (B)	Fluxo de créditos recuperados em 2021 como proporção do estoque (A/B)
FCO	2,2	718,0	0,31%
FNE	129,0	11595,5	1,11%
FNO	115,4	4185,8	2,76%
Total	246,6	16499,3	1,49%

De acordo com o balanço dos Fundos, de 31 de dezembro de 2021, para o FCO, o FNE e o FNO, constata-se que as despesas com provisões para devedores duvidosos somaram em 2021, respectivamente, R\$ 28,5 milhões, R\$ 909,6 milhões e R\$ 322,3 milhões, totalizando R\$ 1.260,3 milhões (R\$ 1.086,8 milhões em 2020, incremento de

Os recursos que compõem os Fundos Constitucionais correspondem a 3% do produto da arrecadação do IPI e IR (além dos retornos e resultados de suas aplicações), distribuídos da seguinte forma:

FNO - 0,6%

FCO - 0,6%

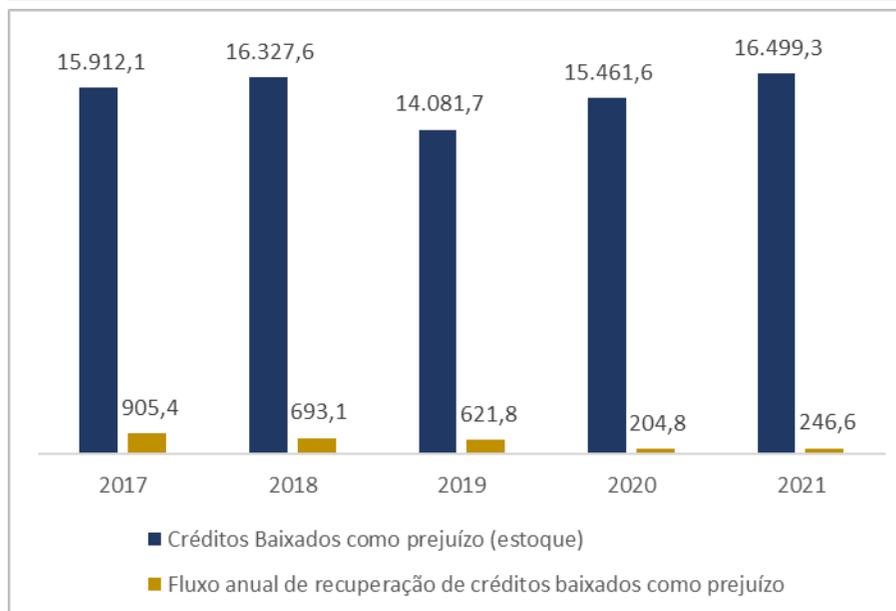
FNE - 1,8%

O impacto dessas operações nas estatísticas fiscais, seja de provisão para devedores duvidosos ou de recuperação de créditos baixados como prejuízo, ocorre na rubrica de resultado dos fundos constitucionais e afeta o resultado primário do Governo Central.

Gráfico 35 - Evolução: Estoque de Prejuízo e Recuperação (Fundos Constitucionais)

Dados em: R\$ milhões

Fonte: Bancos Administradores



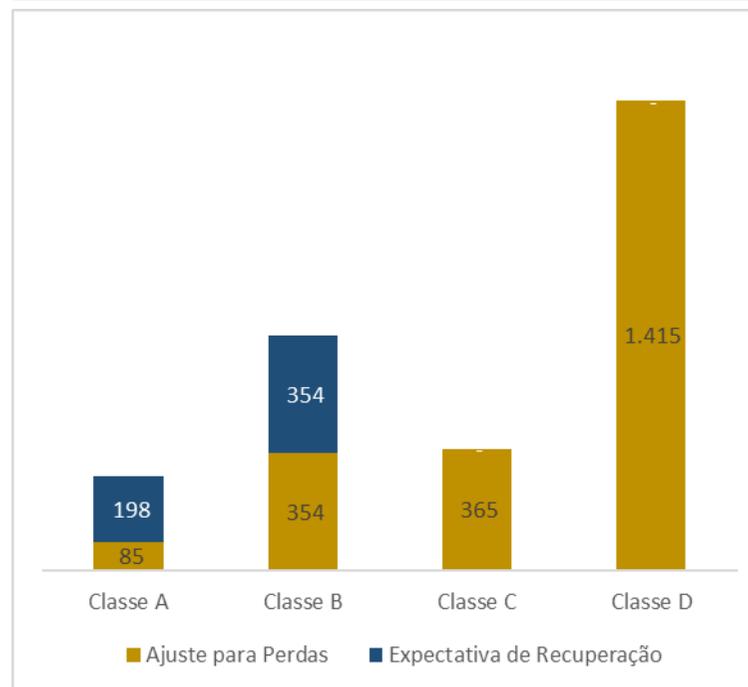
3.2 Ativos

3.2.1 Dívida Ativa da União

A Dívida Ativa da União (DAU) refere-se ao conjunto de créditos, de titularidade da União, que não foram pagos pelos devedores em seus vencimentos, ficando o Governo autorizado a cobrar juros, multa e atualização monetária sobre os montantes devidos. O risco fiscal envolvido consiste em a União não receber os valores a que tem direito ou recebê-los fora dos prazos previamente programados.

O Gráfico 36 apresenta a DAU, por tipo de crédito e rating, totalizando um estoque de R\$ 2.770 bilhões, com posição de junho de 2022. Desse montante, R\$ 1.415 bilhões (51%) se referem a créditos classificados como irrecuperáveis (Classe D), enquanto apenas R\$ 282 bilhões (10%) dizem respeito a créditos com alta perspectiva de recuperação (Classe A). Os demais créditos são classificados com média e baixa perspectiva de recuperação.

Gráfico 36 - Distribuição da DAU por Tipo de Crédito e Rating
Dados em: R\$ bilhões Posição: 30/06/22
Fonte: PGFN



A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) é o órgão responsável em gerir a Dívida Ativa, devendo inscrever os créditos reclamados pelos diversos órgãos do Governo, bem como providenciar as devidas cobranças, sejam em caráter amigável ou judicial. A metodologia de classificação dos créditos inscritos em Dívida Ativa possui a seguinte estrutura de “rating”:

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

A partir do histórico de adimplemento da DAU, as expectativas de recuperação dos créditos das classes “A” e “B” nos próximos 15 anos são, respectivamente, de 70% e 50%, com consequentes ajustes para perdas de 30% e 50%, conforme demonstra o Gráfico 37. Logo, do saldo de R\$ 2.770 bilhões, cerca de R\$ 2.219 bilhões (80%) são considerados perdas. Dessa forma, espera-se recuperar R\$ 552 bilhões, com a maior parte impactando o resultado primário.

Outro aspecto relevante é a evolução da Dívida Ativa da União para aqueles créditos com alta e média perspectiva de recuperação (respecti-

Gráfico 37 - Dívida Ativa da União – Expectativa de Recuperação por Rating
Dados em: R\$ bilhões Posição: 30/06/22
Fonte: PGFN

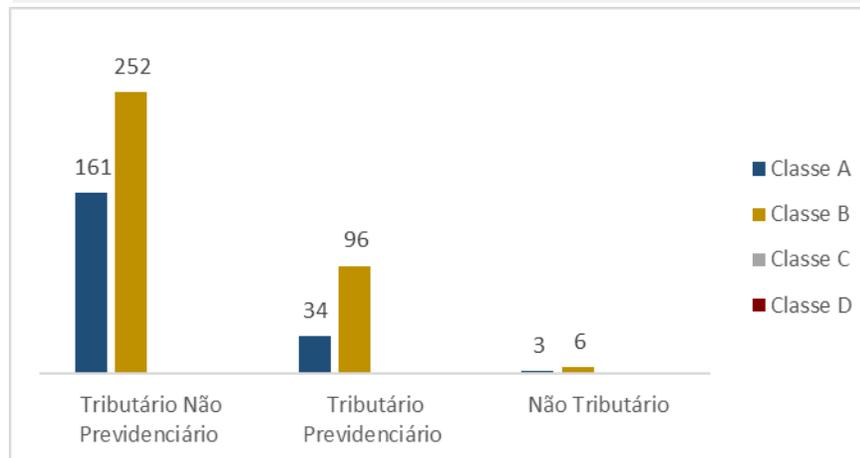
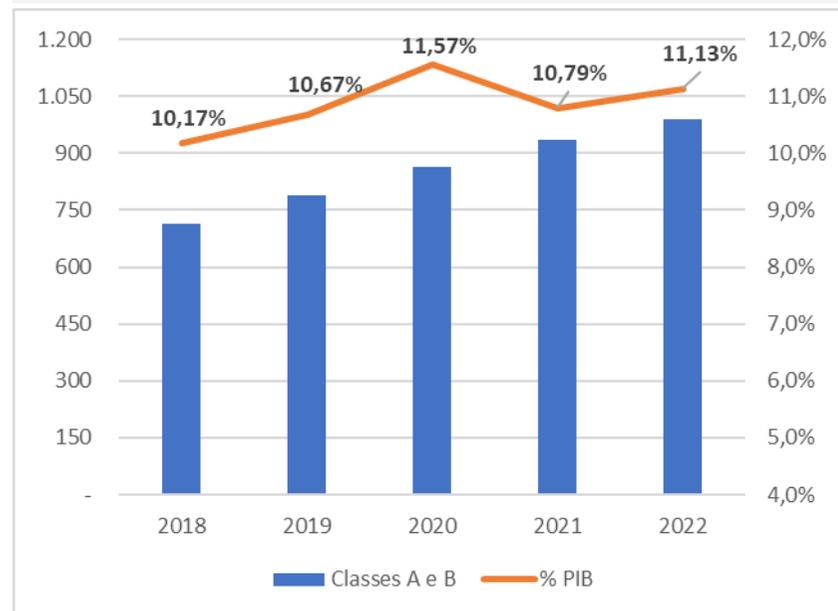


Gráfico 38 - Evolução da Dívida Ativa da União com boa perspectiva de recuperação (Classes A e B)

Dados em: R\$ bilhões Posição: 30/06/22
Fonte: PGFN



vamente, Classes A e B). Ao longo dos últimos 5 anos verifica-se um incremento nesses créditos considerados com boa perspectiva de recuperação (em 2018 representava 10,2% do PIB e em 2022, até junho, 11,1% do PIB), vide Gráfico 38.

No que se refere à estimativa de arrecadação dos créditos da DAU, ocorreu uma reestimativa, considerando os fluxos para o atual e os próximos exercícios (anos de 2022 a 2025), conforme apresentado na Tabela 17. Para o ano de 2022 considera-se a estimativa de julho a dezembro de 2022.

Tabela 17 - Reestimativa de Arrecadação de DAU
Dados em: R\$ bilhões
Fonte: PGFN

Estimativa	2022	2023	2024	2025
Fluxos de Arrecadação	13,82	29,96	28,92	27,50

O art.13 da portaria MF nº 293, de 12 de junho de 2017, dispõe que os créditos classificados com rating C e D sofrerão desconhecimento do Balanço Geral da União e deverão permanecer em conta de controle até sua extinção ou reclassificação.

Classifica-se como dívida ativa não Tributária, os créditos da Fazenda Pública originários de 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, assim 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 (conf. Lei nº 4.320/1964).

3.2.2 Créditos do Banco Central do Brasil

Trata-se dos créditos do Banco Central do Brasil - BCB - originários de operações do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional - PROER e de saques a descoberto na conta Reservas Bancárias. Os impactos de tais créditos nas contas públicas são de natureza financeira e a priori, não constituem risco fiscal.

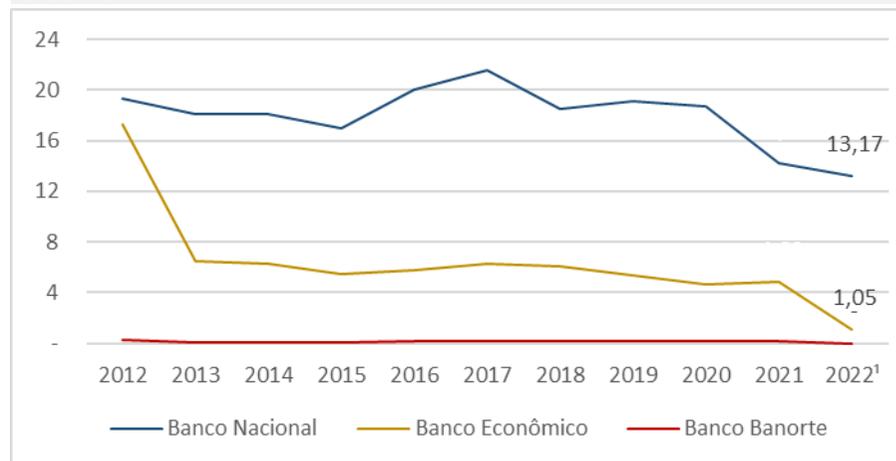
A cada apuração de balanço do BCB, atualizam-se os valores destes créditos de acordo com as características originais, considerando-se as garantias e metodologia definida. Além das baixas por recebimento das parcelas e dos reconhecimentos de juros, é realizado ajuste a valor recuperável. O Gráfico 39 revela a variação anual dos saldos de créditos do BCB, que totalizaram R\$ 14,2 bilhões em setembro de 2022.

A Tabela 18 apresenta as estimativas de fluxo de caixa para o exercício atual e para os três subsequentes. No primeiro semestre de 2022, o Banco Banorte e o Banco Econômico, liquidaram antecipadamente, na sua integralidade e em parte dos contratos, respectivamente, suas dívidas com o BCB. A liquidação conta com desconto sobre os encargos previsto no inciso I do § 3º do art. 65 da Lei nº 12.249, de 2010.

Gráfico 39 – Créditos do BCB no âmbito do PROER

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: BCB



¹ Posição em setembro de 2022

Tabela 18 – Estimativa de Fluxo de Caixa dos Créditos BCB

Dados em: R\$ milhões

Fonte: BCB

Instituições	2022 ¹	2023	2024	2025
Banco Nacional	1.906,0	4.002,0	4.272,0	4.564,0
Banco Econômico	375,0	796,0	861,0	931,0
Banco Banorte	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	2.281,0	4.798,0	5.133,0	5.495,0

¹ Estimativa para 2º semestre

3.2.3 Haveres Financeiros Não Relacionados a Entes Subnacionais

Os haveres financeiros da União não relacionados a entes subnacionais, sob a gestão da STN, são atualmente classificados em seis categorias, conforme a norma ou ato que lhe deu origem, sendo elas: Originários de Empréstimos concedidos às Instituições Financeiras; Originários de Operações de Crédito Rural; Originários de Operações de Cessões de Créditos; Originários de Operações de Crédito à Exportação; Originários de Empréstimos a Entidades Não Financeiras e Programa Emergencial de Suporte ao Emprego - PESE/FOPAG.

O risco fiscal envolvido nestes haveres financeiros diz respeito à possibilidade de os fluxos estimados não se efetivarem, comprometendo, assim, as receitas financeiras da União. Com base em informações fornecidas pelas instituições financeiras contratadas pela União para a administração dos créditos, está registrado no SIAFI o valor de R\$ 4,55 bilhões referente a ajustes para perdas dos haveres financeiros não relacionados a entes subnacionais (posição 31/08/2022).

Em relação as estimativas de fluxo, a Tabela 19 apresenta os respectivos valores a receber, por exercício, de acordo com o haver financeiro:

Tabela 19 - Haveres Financeiros Não Relacionados a Entes Subnacionais

Dados em: R\$ milhões

Fonte: STN/SETO/ME

Haver Financeiro	Estoque ¹	Fluxo Estimado			
		2022	2023	2024	2025
Empréstimos a Instituições Financeiras	149.659,6	41.361,1	19.371,3	14.586,9	10.630,7
Crédito Rural	5.282,1	348,5	606,1	555,6	468,0
Cessão de Crédito (ou estruturadas)	5.521,6	958,8	1.310,6	1.050,4	1.081,8
Crédito à Exportação	5.767,1	891,6	897,6	902,5	924,7
Empréstimos a Entidades Não Financeiras	10,5	29,2	12,0	0,0	0,0
Programa Emergencial de Suporte ao Emprego - PESE/FOPAG	3.081,0	3.020,1	1.935,3	0,0	0,0
Total	169.322,0	46.609,4	24.132,8	17.095,3	13.105,2

¹ Posição 31/8/2022.

3.3 Entes Subnacionais

A exposição da União a riscos fiscais decorrentes de entes subnacionais resulta de duas fontes principais: (i) incumprimentos de pagamentos relacionados a créditos financeiros da União junto aos entes subnacionais; (ii) honras de garantias pela União em empréstimos contraídos pelos entes subnacionais. 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. Por sua vez, as garantias outorgadas pela União aos entes subnacionais se aplicam a empréstimos externos, na maior parte tomados junto a organismos multilaterais, e a empréstimos internos contraídos perante instituições financeiras federais.

A Tabela 20 apresenta o estoque dos créditos da União perante os entes subnacionais e o fluxo esperado de pagamentos à União, já considerando a inadimplência dos Estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Goiás em virtude de suas adesões ao novo formato do Regime de Recuperação Fiscal, assim como as inadimplências de Minas Gerais pelo período previsto no Regime, como se dele fizesse parte. Adicionalmente, ao final da tabela, apresenta-se o fluxo de pagamentos esperado para as operações de crédito de entes subnacionais garantidas pelo Governo Federal, que potencialmente podem vir a requerer quitação por parte da União com restrições judiciais à execução de contragarantias.

Cabe ressaltar que os valores da Tabela 20 foram impactados por alterações legais ocorridas ao longo do ano de 2022²². Destacam-se, por exemplo, as alterações recentes nos fluxos das dívidas da LC nº 159/17 – Art. 9º-A e da LC nº 178/21 – Art. 23, pois, embasado no posicionamento da PGFN, deixou-se de se considerar que o estado de Minas Gerais conseguirá realizar a homologação do seu Regime de Recuperação Fiscal (RRF). Por esse motivo, os valores de fluxo e o estoque da dívida determinada pelo Art. 9º da LC nº 159/17 decresceram e passaram a ser considerados no âmbito dos recebimentos previstos pelo Art. 23 da LC nº 178/21. Ainda, com a efetiva homologação do RRF dos estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul, foi possível determinar exatamente o saldo inicial da conta prevista pelo Art. 9º-A da LC nº 159/17. Por sua vez, o fluxo de recebimentos decorrentes da Lei nº 9.496/97 tem

²² Os valores apresentados na Tabela 19 (cuja posição é de 01/08/2022) apresentam atualizações em relação aos valores que foram apresentados na publicação da atualização do Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2023 (estas apresentam posição referente a 30/06/2022).

sofrido alterações em função de efeitos de decisões liminares do STF em favor dos estados para a compensação ou suspensão de suas dívidas com a União em virtude da perda de arrecadação do ICMS. Ainda, os valores de estoque e fluxo da dívida prevista pela MP nº 2.185 foram impactados pela baixa de dívida do município de São Paulo, decorrente da conciliação do Campo de Marte.

Tabela 20 - Riscos Fiscais Decorrentes dos Haveres e das Garantias Junto aos Estados e Municípios

Dados em: R\$ bilhões

Fonte e Elaboração: STN/SETO/ME

Haveres/Passivos	Estoque ¹	Fluxo de Recebimentos / Pagamentos			
		2022 ²	2023	2024	2025
Haveres	666,1	6,6	37,2	46,6	46,4
Lei 9.496 ³	538,6	3,6	28,2	31,2	33,6
Lei 8.727 ⁴	6,5	0,0	0,1	0,1	0,2
Carteira de Saneamento	0,3	0,0	0,1	0,1	0,1
DMLP	4,1	0,1	0,2	4,4	-
MP 2.185	4,0	0,1	0,3	0,3	0,3
RRF - Ressarcimento de honras ⁵	-	-	0,8	1,5	2,2
LC nº 178/21 - Art. 23	37,1	0,9	2,3	2,5	2,6
LC nº 159/17 - Art. 9º A	75,5	1,9	5,4	6,6	7,5
Passivos Contingentes	249,9	13,0	38,8	37,5	36,2
Garantias a Estados - Internas	93,9	6,3	17,3	16,6	15,5
Garantias a Estados - Externas	126,4	5,0	15,6	15,0	14,9
Garantias a Municípios - Internas	8,3	0,8	2,8	2,5	2,2
Garantias a Municípios - Externas	21,3	0,9	3,1	3,4	3,6
Total	916,0	19,6	76,0	84,1	82,6

¹ Os valores dos estoques dos haveres referem-se a 01/08/2022, já os valores das garantias a 30/04/2022.

² Fluxos de 2022 consideram apenas os meses de setembro, outubro, novembro e dezembro. Já se consideram as suspensões de pagamentos em virtude de liminares obtidas pelos estados de AC, AL, MA, MG, PI, SP e RN em decorrência da LC nº 194/22.

³ Lei nº 9.496 considera a aplicação do RRF aos estados de Goiás (a partir de jan/22), Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro (a partir de jun/22).

⁴ Lei nº 8.727 considerando a aplicação do RRF ao estado de Goiás (a partir de jan/2022).

⁵ Os recebimentos futuros apresentados dizem respeito à devolução de parte das futuras honras que a União ainda realizará em favor dos entes que aderiram ao RRF, conforme metodologia estabelecida na LC nº 159/17. Nesse sentido, o valor zerado do estoque se deve ao fato de que tais honras ainda não ocorreram.

Pelo lado das garantias, em 2021 a União, por meio da STN, honrou R\$ 8,9 bilhões em pagamentos inadimplidos dos serviços dessas dívidas contratadas por estados e municípios, e até agosto de 2022 já haviam sido honrados outros R\$ 6 bilhões.

Adicionalmente, deve ser ressaltado que a EC nº 109/2021 revogou dispositivo da EC nº 99/2017 que obrigava a União a financiar, diretamente ou por intermédio das instituições financeiras sob o seu controle, o pagamento dos saldos remanescentes de precatórios vencidos e não pagos de estados e municípios ao final de 2024. Ocorre, entretanto, que se encontra em tramitação na justiça ação para reverter esse cancelamento. O estoque atual de precatórios de estados e municípios é de R\$ 138,4 bilhões (em 31/08/2022). Uma estimativa do impacto financeiro potencial desta Emenda, caso a União fosse obrigada a fornecer uma linha de crédito no valor do saldo constante na dívida consolidada, seria igual a este valor.

A Tabela 21 consolida os riscos fiscais mencionados, decorrentes das relações intergovernamentais. A exposição da União a riscos decorrentes de inadimplência do pagamento de dívidas e ao pagamento de honras em garantias concedidas pela União chega ao montante de R\$ 916 bilhões, o que corresponde a 9,5% do PIB.

É importante mencionar que outra fonte de incertezas para a União em seu relacionamento interfederativo provém da aprovação de legislações que beneficiem os entes subnacionais ao mesmo tempo que onerem o Governo Federal. Dentre os projetos em tramitação no Congresso Nacional, há o PLS 561/2015, que prevê reduzir novamente os juros cobrados pela União nas operações em que refinanciou as dívidas de estados e municípios. Os juros seriam limitados à correção pela inflação e a alteração do indexador seria retroativa às assinaturas dos contratos originais.

Tabela 21- Riscos Fiscais Decorrentes de Relações Intergovernamentais
Dados em: R\$ bilhões

Riscos Fiscais	Valor	Percentual do PIB
Decorrentes de Haveres	666,1	6,9%
Decorrentes das Garantias	249,9	2,6%
Liminares à EC nº 109/2021	138,4	1,4%
Total	1054,4	10,9%

Ponto relevante a ser destacado é a aprovação da Lei Complementar (LC) nº 194, de 23 de junho de 2022, regulamentada pela Portaria ME nº 7.889, de 02 de setembro de 2022, que limita a cobrança do ICMS para combustíveis, energia elétrica, comunicações e transporte coletivo e prevê a compensação, pela União, das perdas de arrecadação dos Estados ou do Distrito Federal. Segundo estimativas elaboradas por esta STN, a previsão de compensação pela União é de R\$ 6,0 bilhões em 2022, de acordo com os parâmetros do normativo. Essa compensação está prevista legalmente para ocorrer somente para as perdas observadas no ano de 2022, mas há risco de essa compensa-

ção tornar-se perene ou mesmo ser feita conforme parâmetros alternativos que aumentem seu impacto fiscal para a União.

Tramita, também, no legislativo federal, projeto de emenda à Constituição Federal que aumenta a alíquota do Fundo de Participação dos Estados de 21,5% para 26%. Além do impacto direto decorrente do aumento do percentual de distribuição, a proposta também gerará impacto fiscal decorrente do incremento da complementação da União para o Fundeb. A Tabela 22 apresenta as estimativas de impactos, imediatos e para um período de dez anos, dessas propostas legislativas para União.

Por fim, cumpre ressaltar que os episódios de incumprimentos de pagamentos por parte dos entes federativos e os eventos de resgates e honras de garantias por parte da União decorrem de uma situação de desequilíbrio das con-

Tabela 22 - Incertezas Decorrentes de Propostas Legislativas
Dados em: R\$ bilhões
Fonte e Elaboração: STN/SETO/ME

Proposta Analisada	Impacto sobre o fluxo de caixa da União	
	2022	Próximos 10 anos
PEC 51/2019 (FPE) ¹	-	392,8
PEC 51/2019 (FPE + Fundeb) ²	-	410,5
Extensão da LC 148 (PLS 561/2015)	249,7	457,5
Total	249,7	1.260,8

¹ Impacto fiscal decorrente do aumento no FPE

² Impacto fiscal decorrente do aumento no FPE mais complementação ao Fundeb

tas públicas dos entes subnacionais. Com o objetivo de definir condições para concessão de operações de crédito e de mitigar riscos fiscais decorrentes das relações com os demais entes federativos, a União, por meio da STN, realiza monitoramento das finanças públicas dos entes. O acompanhamento de indicadores de desempenho e do panorama das finanças públicas dos estados e das capitais estaduais é apresentado no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, publicado anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional²³.

Informações mais detalhadas sobre os entes subnacionais podem ser obtidas na seção de Prefeituras e Governos Estaduais do sítio da STN, no seguinte endereço eletrônico: <https://www.gov.br/tesourownacional/pt-br/estados-e-municipios>

²³ <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2021/114>

3.4 Empresas Estatais

Os riscos fiscais das empresas estatais não dependentes controladas diretamente pela União (escopo desta seção) se referem principalmente às expectativas de receitas e à realização de despesas não previstas. Trata-se de um conjunto de 28 estatais, sendo 23 empresas públicas e 5 sociedades de economia mista.

A Tabela 23 apresenta a estimativa de fluxos para o exercício atual e os próximos 3 exercícios e que constituem a base para a apuração dos riscos fiscais relacionados as empresas estatais e que estão descritos na nota lateral.

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

Tabela 23 - Fluxos Estimados – Estatais Não Dependentes
Dados em: R\$ milhões
Fonte: STN/SETO/ME, SEST, LDO 2023. Elaboração: STN/SETO/ME

Natureza	Fluxo Estimado				Impacto Financeiro (F) Primário (P)
	2022	2023	2024	2025	
Receita de Dividendos e JCP ¹	80.461,3	41.355,3	35.448,9	30.786,3	P
BB	5.648,7	4.769,0	5.110,8	5.520,9	
CEF	3.591,4	2.475,0	2.831,3	3.037,5	
BNDES	18.878,6	14.383,0	7.794,4	2.450,7	
PETROBRAS	50.143,7	18.925,3	18.925,3	18.925,3	
Demais Participações	2.198,9	803,1	827,1	851,9	
Transferências para Aumento de Capital ²	8,5	n.d.	n.d.	n.d.	P
Resultado Primário das Estatais ³	-2.766,9	-3.002,9	-3.221,4	-3.447,6	P

¹ Dividendos: previstos no PLOA 2023 e Petrobrás em 29/07/2022.

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

³ Metas Fiscais previstas no PLDO 2023.

O risco fiscal associado às Instituições Financeiras Federais (IFFs), 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). Eventual capitalização ou redução de dividendos e JCP necessários a este cumprimento representam um impacto fiscal direto, uma vez que se trata de elevação de despesa ou redução de receita

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

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;

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

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 estatais federais.

primária. O conjunto de IFFs é formado por cinco empresas, que são apresentadas com seus respectivos indicadores financeiros na Tabela 24.

Tabela 24 - Índices de Capital Requeridos x Observados

Fontes: Informações Trimestrais (ITR); Resolução CMN nº 4.958/2021 e regulamentações.

Elaboração: STN/SETO/ME

Indicadores	IFF com Relevância Sistêmica			IFF sem Relevância Sistêmica			
	Req. Mínimo ¹	BB	CEF	Req. Mínimo ²	BNDES	BASA	BNB
		2º t. 2022	2º t. 2022		2º t. 2022	2º t. 2022	2º t. 2022
Capital Principal	8,00%	12,49%	14,96%	7,00%	26,36%	11,70%	10,61%
Capital Nível I	9,50%	15,41%	15,22%	8,50%	26,36%	11,70%	11,65%
Basileia	11,50%	17,54%	18,65%	10,50%	33,42%	11,70%	13,76%

¹ Inclui ACP conservação e ACP sistêmico.

² Inclui ACP conservação.

Verifica-se que as IFFs apresentam todos os índices de capital acima dos mínimos regulatórios em pelo menos 1 ponto percentual, o que pode ser considerada uma margem razoável. O índice de Basileia do Banco da Amazônia se mantém em torno da casa de 12% ao longo dos últimos trimestres, valor inferior a seus pares. Embora tal situação não represente risco significativo para a União em termos de perda de arrecadação de dividendos, vez que se trata da instituição de menor porte, a trajetória desse indicador ensejou um aporte em 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, que requer atenção por parte da administração daquela instituição quanto à adoção de medidas mitigadoras, de forma a evitar o descumprimento da regulação.

Cabe destacar a situação especial do BNB em razão do Acórdão nº 1325-Plenário, de 27/05/2020, exarado pelo TCU, 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 no contexto da arrecadação de dividendos é da ordem de 0,1% do total da arrecadação dessa receita. Embora o 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.

Como se viu na Tabela 23, 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 pois a participação acionária remanescente da União, após o processo de desestatização da Companhia, permanece depositada no Programa Nacional de Desestatização - PND. Tendo em vista esse cenário, o risco de que a União venha a sofrer perdas significativas 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.

Quanto ao risco de aporte emergencial, em relação às instituições financeiras federais, a mesma análise sobre o risco de frustração de dividendos se aplica, de forma que se considera um risco remoto para a maioria dessas empresas. O risco de que o BNB se desenquadre no índice de capital Nível I, em decorrência do ressarcimento ao FNE determinado pelo referido Acórdão TCU nº 1325-Plenário, 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.

No que se refere 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, Codern, SPA-Codesp). 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 2021 e as demonstrações intermediárias de 2022 indicam tendências de melhoria em algumas empresas, mas possível agravamento da situação em outras, o que mantém a necessidade de acompanhamento de desempenho, que está sujeito a fatores econômicos, de mercado, de legislação, dentre outros. Dentre as empresas que podem apresentar algum agravamento de sua situação financeira ou econômica estão a Emgea e a Codern. Também se encontra em tramitação crédito especial para aumento de capital da Enbpar.

Um fator importante para avaliar o risco de aporte de capital nas empresas estatais não financeiras é a 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.

Devido a um recente agravamento da situação de fluxo de caixa da Emgea, com elevação do risco de inadimplência de obrigações financeiras ante o FGTS, especialmente em decorrência de dificuldades inerentes ao processo de reconhecimento e novação de créditos do FCVS, foi alterada a avaliação de risco na realização de aportes, de remoto para possível em 2022 e 2023. Dentre as razões para essa avaliação, primeiramente, encontram-se em curso tratativas para a renegociação dos prazos de vencimento das dívidas, procedimento já realizado em outras ocasiões. As obrigações da Emgea com o FGTS são garantidas pela própria União, mas a situação de inadimplência pode gerar ainda maiores restrições para a empresa, que depende desse tipo de repactuação ocasionalmente. Os ativos da empresa superam, em valor, suas obrigações e a Emgea já se encontra em processo de desestatização, devendo qualquer pretensão de aumento de capital estar em consonância como o modelo de desestatização a ser adotado, restando, em situação de emergência, a transferência de subvenção econômica.

Tem se verificado igualmente um risco de agravamento da situação econômica da CODERN, razão pela qual a avaliação de risco de aportes emergenciais se alterou de remoto para possível em 2023 e 2024. As demonstrações financeiras referentes ao exercício de 2021 ainda não foram auditadas. O arrendamento do Terminal Salineiro de Areia Branca, promovido pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq, na bolsa de valores de São Paulo, paralelamente à ampliação de investimento diretos de infraestrutura na área portuária, deverá representar, por outro lado, redução de despesas, mas também de receitas da empresa.

A respeito do risco de esforço fiscal adicional, ressalta-se que o resultado primário de 2022 das empresas estatais está concentrado no desempenho da Engeprom, assim como nos recursos aportados como aumento de capital na ENBPARG. Outro aspecto importante é que ainda não está incluída na programação a empresa Eletronuclear (subsidiária da Enbpar), além do impacto da implementação (a depender de avaliação jurídica) de projeto de grande envergadura, a construção da usina nuclear Angra III, em cronograma de execução física financeira ainda não confirmado. A possível inclusão da Eletronuclear, em função do provável cronograma de término da construção de Angra III, deverá afetar as metas de resultado primário das estatais, de maneira a comportar tais investimentos, de grande monta. Deste modo, considera-se, para todo o período de análise, um risco remoto de que venha a ser necessária qualquer compensação de resultado primário das estatais.

3.5 Concessões de Serviço Público e Parcerias Público-Privadas

3.5.1 Concessões de Serviço Público

3.5.1.1 Ótica das Despesas

A modelagem dos contratos de concessão de infraestrutura adota a diretriz 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, quando há mudança unilateral do contrato.

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

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

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

3.5.1.2 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 concessão.

As Concessões são regidas pela Lei nº 8.987/1995, que define concessão de serviço público como sendo “delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”. Os leilões de concessão de infraestrutura podem ser de dois tipos:

- *por menor tarifa (rodovias, por exemplo); e*
- *por maior outorga (aerportos, por exemplo).*

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”).

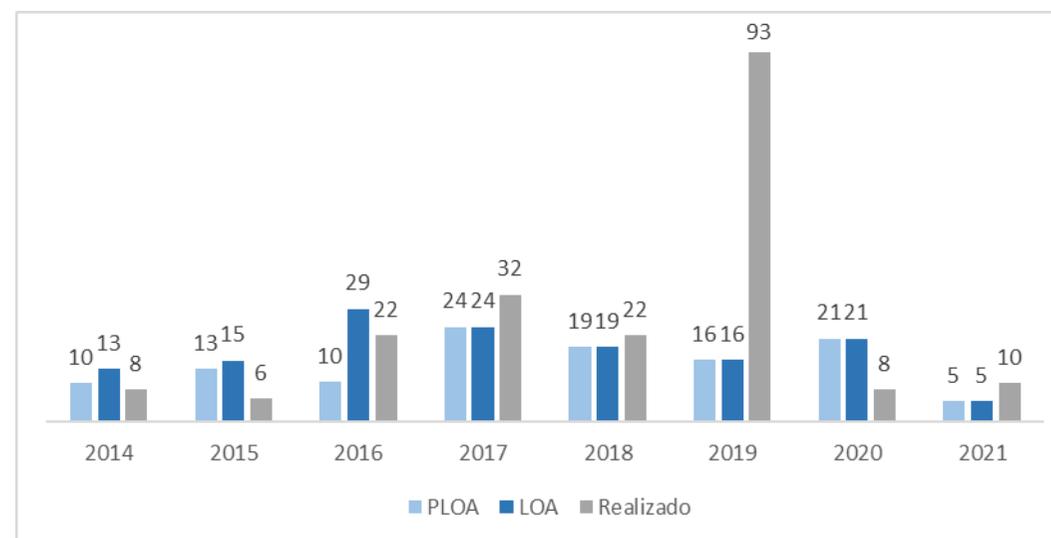
Adicionalmente, há o risco de conversão de receitas de outorga em investimentos cruzados da concessionária, em decorrência de novos processos licitatórios ou de prorrogação de contratos de concessão de ferrovias e rodovias no âmbito da Lei nº 13.448, de 2017, o que reduz o potencial de novas receitas 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 o risco de frustração de receitas das concessões ao longo do exercício 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.

Gráfico 40 - Receitas de Concessões

Dados em: R\$ bilhões

Fonte e Elaboração: STN



No Gráfico 40 é possível verificar a evolução das receitas de concessões e a dinâmica entre os valores do PLOA, da LOA, e da Receita efetivamente realizada. Dado que as projeções para a PLOA são de junho/julho do ano anterior a que se refere o exercício, evidenciam-se variações entre os valores previstos nas peças orçamentárias e os valores efetivamente realizados, uma vez que nesse intervalo de tempo é comum a divulgação de novos processos licitatórios. Além disso, eventuais ágios de leilões ainda não realizados não são considerados nas projeções efetuadas.

Ressalta-se que, em 2019, a diferença entre valor realizado no ano e aquele previsto na LOA ocorreu principalmente devido à realização do leilão dos volumes excedentes ao contrato de cessão onerosa, no setor de petróleo e gás, não previsto na LOA daquele ano. Em 2020, a diferença ocorreu principalmente em função da não realização de receitas da descotização de usinas hidrelétricas da Eletrobras, previstas inicialmente na LOA. 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.

3.5.1.3 Riscos Fiscais em Demandas Administrativas

Os ministérios setoriais e as agências reguladoras são os responsáveis em supervisionar os riscos fiscais de concessões e PPPs, e por gerir, monitorar e fiscalizar os contratos vigentes e providenciar o registro de ativos e passivos contingentes.

Além disso, cabe também aos ministérios setoriais e as agências reguladoras o papel de estruturar e implementar 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 25 representa o somatório das estimativas de impacto fiscal para a União em decorrência de pleitos administrativos de reequilíbrio econômico-financeiro classificados como de risco provável de concretização pelas agências reguladoras. Destaca-se que para 2022, grande parte dos reequilíbrios de contrato previstos são decorrentes da pandemia do Covid-19, risco considerado como força maior e alocado para a União.

Tabela 25 – Riscos fiscais em demandas administrativas

Dados em: R\$ milhões

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

Reequilíbrio de Contratos	Reequilíbrio Econômico e Financeiro Classificados como Prováveis pelas Agências			
	2022	2023	2024	2025
Ótica das Receitas	1.854,1	41,4	40,2	39,0
Ótica das Despesas	737,7	0,0	0,0	0,0
Total	2.591,8	41,4	40,2	39,0

3.5.2 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, em seu art. 4º, define que, “dentre as diretrizes a serem observadas na contratação de parceria público-privada, deve constar a repartição objetiva de riscos entre as partes”.

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

3.6 Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)

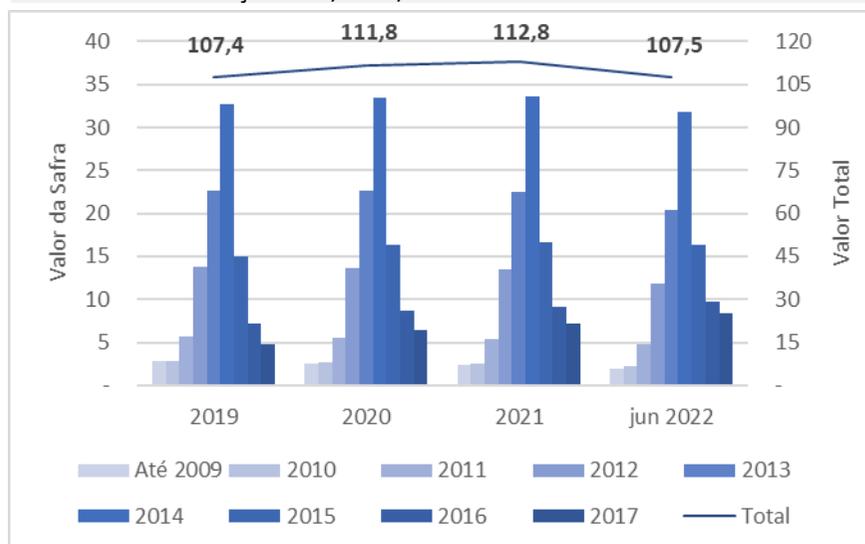
O Fies é um Fundo de natureza contábil gerido pelo Ministério da Educação (MEC), que tem o objetivo de financiar a graduação de estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos de avaliação conduzidos pelo MEC. O programa conta atualmente (posição de junho de 2022) com 2,55 milhões de contratos de financiamento ativos no Brasil.

A concessão de crédito aos estudantes expõe a União ao risco de crédito do Fies, efetivado na forma de atrasos e inadimplências. Em junho de 2022, o valor da exposição das operações do Fies concedidas até 2017 chegou a R\$ 107,5 bilhões, conforme Gráfico 41, que apresenta, além do comportamento do estoque de 2019 a junho de 2022, as suas composições por safra de concessão do financiamento.

Os atrasos nos pagamentos dos financiamentos concedidos até 2009 e entre 2010 e 2017, contados a partir de um dia de atraso, foram observados em 1.665.428 contratos, equivalente a 65,3% do total dos contratos. O saldo devedor integral dos contratos concedidos em atraso é de R\$ 68 bilhões, representando 63% do total da carteira, conforme detalhado no Gráfico 42.

O valor do ajuste para perdas estimadas dos contratos realizados no âmbito no Fies alcançou R\$ 36,6 bilhões, sendo este montante segregado em longo prazo (R\$ 36,4 bilhões) e em curto prazo (R\$ 0,2 bilhão). Em junho de 2022, 2,1 milhões de contratos estavam em amortização, com saldo devedor total de R\$ 84,3 bilhões, o que representa aumento de valor de 21,3%, em relação ao exercício de 2021.

Gráfico 41 - Exposição do Fies por Safra de Concessão do Financiamento
Dados em: R\$ bilhões Posição: 30/06/2022
Fonte: FNDE. Elaboração: STN/SETO/ME



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

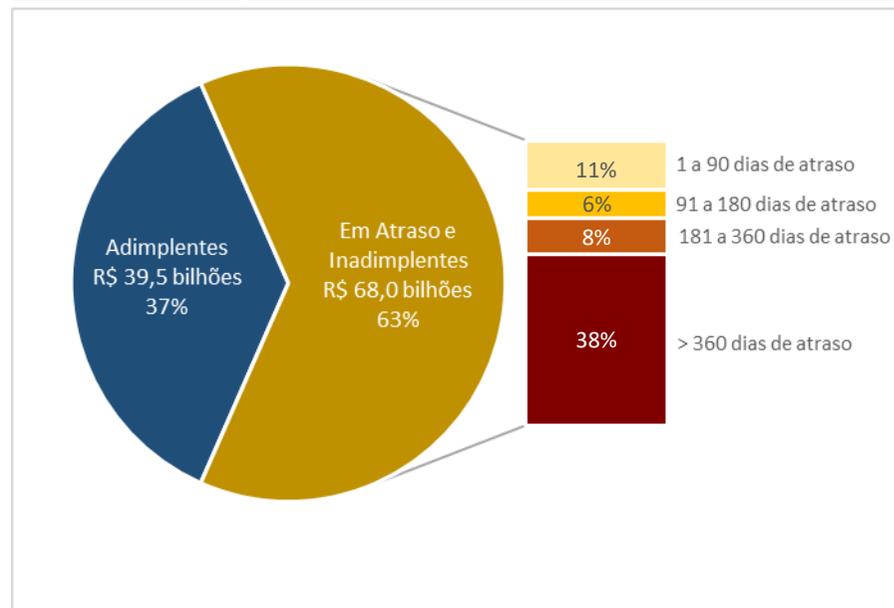
- Fase de utilização - período no qual o estudante está cursando o ensino superior, estando limitado ao prazo de duração regular do curso, com pagamentos trimestrais de juros;
- Fase de carência - período de 18 meses que se inicia logo após a conclusão do curso, com pagamentos trimestrais de juros;
- Fase de amortização - período que se inicia no mês imediatamente seguinte ao final da fase de carência, quando é estabelecido o valor da prestação mensal.

Entretanto, os contratos do Fies até 2017 contam com instrumentos mitigadores do risco, como fiança convencional, fiança solidária e o Fundo de Garantia de Operações do Crédito Educativo (FGEDUC), sendo que 68% da carteira de contratos é garantida exclusivamente pelo FGEDUC. Quando considerada a cobertura concomitante pelo FGEDUC e pela fiança, esse percentual sobe para 79% da carteira. Cabe observar que os contratos formalizados até 2009 não contam com cobertura de fundo garantidor, contando apenas com a garantia de fiança convencional ou fiança solidária.

A partir de 2018, com vistas a primar pela sustentabilidade do Fies e em obediência aos princípios e normativos sobre responsabilidade fiscal, foi implementado o Novo Fies por meio da Lei nº 13.530/2017, adotando-se medidas para mitigar o risco fiscal do Fundo, notadamente relacionadas ao compartilhamento do risco do crédito com as entidades mantenedoras e a mecanismos para garantir o retorno do financiamento.

A partir da entrada em vigor da Lei nº 14.375/2022, originada da MP nº 1.090/2021, autoriza-se a renegociação de débitos de estudantes com o Fies em contratos firmados até o segundo semestre de 2017. Com a nova Lei, estudantes com débitos vencidos e não pagos há mais de 90 dias na data da publicação da medida (30 de dezembro de 2021) podem ter desconto de 12% no pagamento à vista, ou parcelar o débito em 150 meses, com perdão dos juros e das multas. Quando o débito passar de 360 dias, podem-se aplicar descontos a partir de 77%. Esse percentual pode chegar a 99% para os devedores inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

Gráfico 42 - Situação dos Contratos do Fies Concedidos até 2017
Posição: 30/06/2022
Fonte: FNDE. Elaboração: STN/SETO/ME



A Resolução CG-Fies nº 27, de 2018, definiu os critérios para caracterização de inadimplência, risco de crédito e ajustes para perdas contábeis.

Contratos em atraso são aqueles com prestações não pagas a partir do primeiro dia após o vencimento. Contratos inadimplentes são aqueles com prestações não pagas a partir do nonagésimo dia após o vencimento.

A apuração do valor de ajuste para perdas contábeis leva em consideração, apenas, as inadimplências verificadas durante a fase de amortização do contrato, não considerando, portanto, as parcelas devidas durante a fase de utilização e de carência. Além disso, os contratos são classificados em função dos dias de atraso e, então, é aplicado um fator de provisão escalonado de acordo com essa classificação.

Informações mais detalhadas sobre o Fies podem ser obtidas no seguinte endereço eletrônico:

- <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fies-graduacao/o-fies/sobre-o-fies>

3.7 Mudanças Demográficas

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 (BPC) é ilustrativo. Nele, os potenciais efeitos nos gastos oriundos da transformação demográfica, por exemplo, são significativos. O envelhecimento da população brasileira e o aumento da expectativa de sobrevivência, 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.

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. Nas despesas com educação, serão consideradas, como *proxy*, as chamadas despesas com controle de fluxo, que correspondem, de modo genérico, a todas as despesas da área, exceto pessoal ativo e inativo, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica–Fundeb, Salário-Educação e o impacto primário do FIES. Tais despesas somaram, em 2021, R\$ 28,3 bilhões.

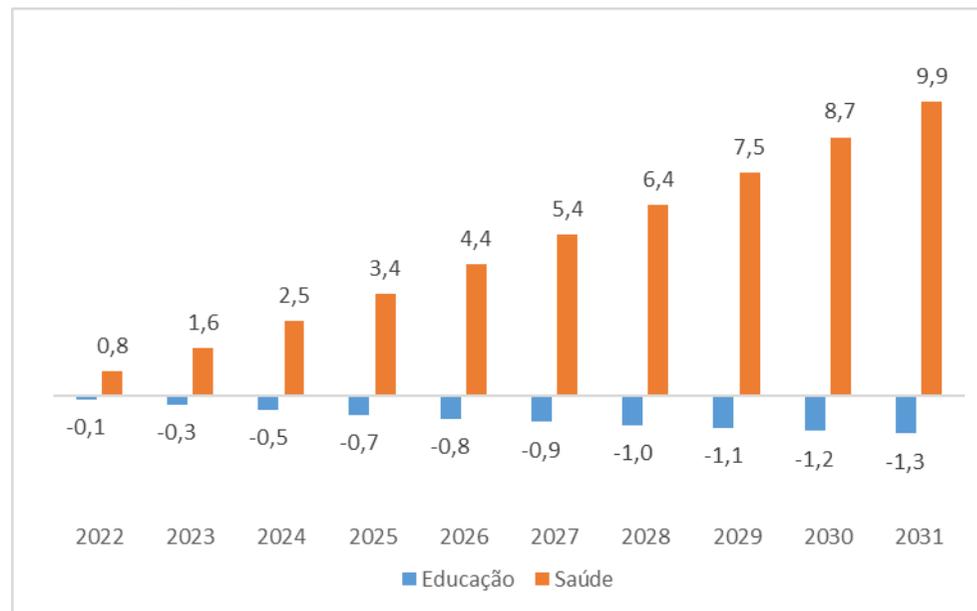
No setor de Saúde, por outro lado, há uma forte pressão para elevação das despesas em decorrência do processo de envelhecimento da população, dado que a população de maior idade demanda proporcionalmente mais serviços de saúde. Com o intuito de estimar o impacto da evolução demográfica nas despesas com saúde, serão analisados os blocos de Assistência Farmacêutica, inclusive Farmácia Popular, e da Atenção de Média e Alta Complexidade (atendimento hospitalares e ambulatoriais), que totalizaram, em 2021, R\$ 73,6 bilhões. Portanto, as despesas analisadas em Saúde e Educação alcançaram, juntas, R\$ 101,9 bilhões, em 2021, crescimento de 13% em relação ao verificado em 2020.

O Gráfico 43 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 IBGE²⁴, relativamente a um cenário contrafactual em que tamanho e composição da população permanecessem constantes aos 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.

²⁴ IBGE. Projeções da população: Brasil e Unidades da Federação: revisão 2018, 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

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

Gráfico 43 - Impacto Demográfico Sobre Despesas Seleccionadas de Saúde e Educação
Dados em: R\$ bilhões a preços de 2021
Fonte e Elaboração: STN/SETO/ME



3.8 Riscos Ambientais

Os riscos fiscais ambientais são aqueles provenientes de desastres e fenômenos da natureza, os quais podem estar associados às mudanças climáticas ou causados e originados pela atividade humana (no caso da Covid-19). Tais ocorrências podem afetar as contas públicas, afetando a trajetória e os resultados fiscais estabelecidos.

Tais riscos implicam grandes desafios para os governos e, a cada ano, os países têm enfrentado um número crescente de eventos relacionados ao meio ambiente. Globalmente, a ocorrência de pelo menos um evento climático extremo por ano tem a estimativa de custo médio de 0,8% do PIB²⁵.

3.8.1 Desastres e Fenômenos Naturais

O termo desastres pode ser entendido como “uma grave interrupção do funcionamento de uma comunidade ou sociedade, em qualquer escala, devido a eventos perigosos que interagem com condições de exposição, vulnerabilidade e capacidade, levando a perdas e/ou impactos humanos, materiais, econômicos e ambientais.”²⁶

Cada país responde, de maneira particular, às dimensões de exposição, vulnerabilidade e características de perigo com os quais se depara e, nesse sentido os desastres podem causar grandes perdas, a depender da localização geográfica, magnitude e do intervalo de tempo em que tais eventos ocorrem, e afetar 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 a 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 na tentativa de acelerar a recuperação econômica da localidade afetada.

A depender da magnitude dos eventos, o impacto nas finanças públicas pode ser significativo, exigindo ações tempestivas envolvendo recursos elevados, o que pode desviar os países momentaneamente do alcance de suas metas fiscais. Diante disso, organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), apontam os desastres naturais como sendo uma importante fonte de risco fiscal.

²⁵ Regional Climate Change. Platform of Economy and Finance Ministries, BID, 2021.

²⁶Escritório da Organização das Nações Unidas para Redução de Risco de Desastres. Disponível em: <https://www.undrr.org/terminology/disaster>

No Brasil, os eventos associados a desastres e fenômenos naturais são, preponderantemente, secas ou excesso de chuvas regionalizadas, principalmente nas regiões Nordeste e Sul. Historicamente, a ocorrência da maioria de tais eventos caracteriza-se por sua sazonalidade e pelo seu baixo potencial de constituir impactos fiscais desfavoráveis, embora haja, muitas vezes, perdas irreparáveis de vidas. Entre os anos de 2012 e 2022 (junho), foram gastos entre 0,01% e 0,06% do PIB, ao ano, nas ações voltadas a esses eventos, incluindo o planejamento e o controle dos riscos associados, conforme Gráfico 44. Observa-se, que desde o ano de 2016, os gastos com desastres são decrescentes como proporção do PIB, ainda que pese um aumento significativo na dotação da ação no ano de 2020, em termos nominais.

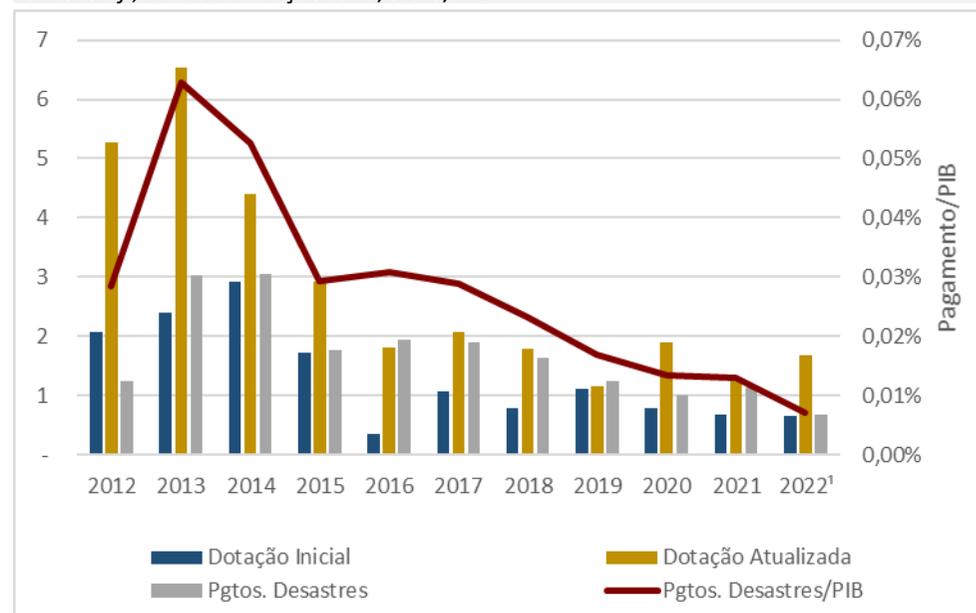
O programa Gestão de Riscos e de Desastres (Programa 2218), que consta na LOA, é voltado para ações de prevenção e controle, bem como ações de resposta aos desastres. Este programa é composto de diversas ações de governo que objetivam, entre outros:

- identificar os riscos de desastres naturais;
- apoiar a redução de riscos de desastres naturais em municípios críticos;
- aprimorar a coordenação e a gestão das ações de preparação, prevenção, mitigação, resposta e recuperação para a proteção e defesa civil;
- monitorar e emitir alerta de desastres naturais;

Gráfico 44 - Programa Gestão de Riscos e de Desastres – LOA e Participação no PIB

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi, IBGE Elaboração: STN/SETO/ME



¹ Posição em junho de 2022

Principais normas do arcabouço legal para tratamento dos riscos de desastres:

- Lei nº 8.742/1993 – dispõe sobre a competência da União atender ações assistenciais de natureza emergencial, em conjunto com os demais entes federativos;
- Lei nº 12.340/2010 (alt. Lei nº 12.983/2014) – dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos entes federativos para as ações de prevenção e de resposta associadas aos desastres;
- Lei nº 12.608/2012 - institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC e dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC;
- Decreto nº 10.593/2020 - dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres.

- 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.

Além da previsão orçamentária de recursos na ação de proteção e defesa civil no programa de Gestão de Riscos e Desastres, é possível ao poder público viabilizar recursos via créditos extraordinários em determinadas situações que demandem ação célere e específica.

3.8.2 Mudanças Climáticas

De acordo com a literatura, as mudanças climáticas podem representar importantes impactos ao crescimento e à prosperidade de longo prazo e têm um impacto direto no bem-estar econômico dos países. Além disso, as medidas adotadas, ao redor do mundo, para enfrentar tais mudanças estão relacionadas à mitigação, adaptação e transição para uma economia de baixo carbono.

No Brasil, a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, que apresenta como diretrizes²⁷, dentre outras, as ações de mitigação da mudança do clima em consonância com o desenvolvimento sustentável, que sejam, sempre que possível, mensuráveis para sua adequada quantificação e verificação a posteriori; as medidas de adaptação para reduzir os efeitos adversos da mudança do clima e a vulnerabilidade dos sistemas ambiental, social e econômico; o apoio e o fomento às atividades que efetivamente reduzam as emissões ou promovam as remoções por sumidouros de gases de efeito estufa; e, a promoção da disseminação de informações, a educação, a capacitação e a conscientização pública sobre mudança do clima.

Ademais, os instrumentos compreendidos na Política Nacional sobre Mudança do Clima, previstos no artigo 6º da Lei nº 12.187/2009, materializam diversas medidas para lidar com o tema, sob o prisma da União. Neste sentido, uma parcela de tais instrumentos está compreendida no programa Mudança do Clima²⁸ (Programa 1058), que abrange as seguintes ações:

- Iniciativas para Implementação e Monitoramento da Política Nacional Sobre Mudança do Clima e da Contribuição Nacionalmente Determinada;

²⁷ Artigo 5º da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.

²⁸ Programa integrante da Lei Orçamentária Anual: Programa 2050 (até o ano de 2019) e Programa 1058 (do ano de 2020 até o período atual).

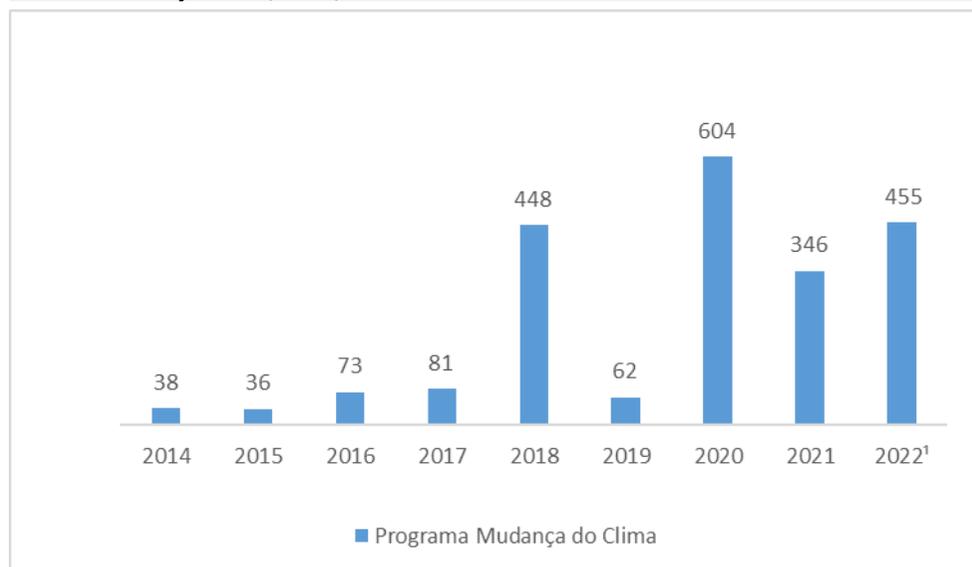
- Redução da Vulnerabilidade aos Efeitos da Desertificação; e
- Fomento a Estudos e Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima.

A seguir, são detalhados os valores pagos referentes ao programa Mudança do Clima, desde o ano de 2014, indicando tendência de elevação gradual nos valores destinados ao programa.

Gráfico 45 - Gastos da União referentes ao programa Mudança do Clima (valores pagos)

Dados em: R\$ milhões

Fonte e Elaboração: STN/SETO/ME



¹ Posição em outubro de 2022

3.8.3 Combate aos Efeitos da Pandemia da COVID-19

Pelo terceiro ano consecutivo o governo federal implementou medidas de combate aos efeitos da pandemia do COVID-19. Até setembro de 2022 foram pagos R\$ 19,4 bilhões, conforme se apresenta na Tabela 26. Os gastos no presente ano se concentraram em despesas gerais adicionais a cargo principalmente do Ministério da Saúde, aquisição de vacinas e outros insumos para prevenção e controle da pandemia, além também de pagamentos referentes a auxílio emergencial concedido a pessoas em situação de vulnerabilidade.

Com o controle e arrefecimento da pandemia, observa-se uma redução expressiva nos gastos realizados em 2022 quando comparados aos gastos efetuados nos dois anos anteriores. Os gastos para o combate dos efeitos da pandemia em 2022 corresponderam a um total de 0,2% do PIB, enquanto em 2020 e 2021 equivaleram, respectivamente, a 7,0% e 1,4%. Essa redução decorre, entre outros fatores, da efetividade das medidas de controle, da elevação dos índices de vacinação e da redução de medidas de restrição, que permitiram a retomada da atividade econômica.

O arrefecimento dos efeitos da pandemia contribuiu para a retomada da atividade econômica, que registrou crescimento de 4,6% em 2020 e tem crescimento projetado de 2,7% para o presente ano. Os gastos realizados para o combate à pandemia atingiram valores expressivos nos anos anteriores, devendo reduzir e cessar seus montantes ao longo dos próximos anos, o que favorecerá a recuperação do resultado primário. O Gráfico 46 apresenta o comparativo entre os gastos no combate à pandemia em percentual do PIB, o resultado primário e o nível de atividade da economia, apresentando valores realizados e projetados até o ano de 2025.

Tabela 26 - Gastos da União no Combate à COVID-19

Dados em: R\$ bilhões

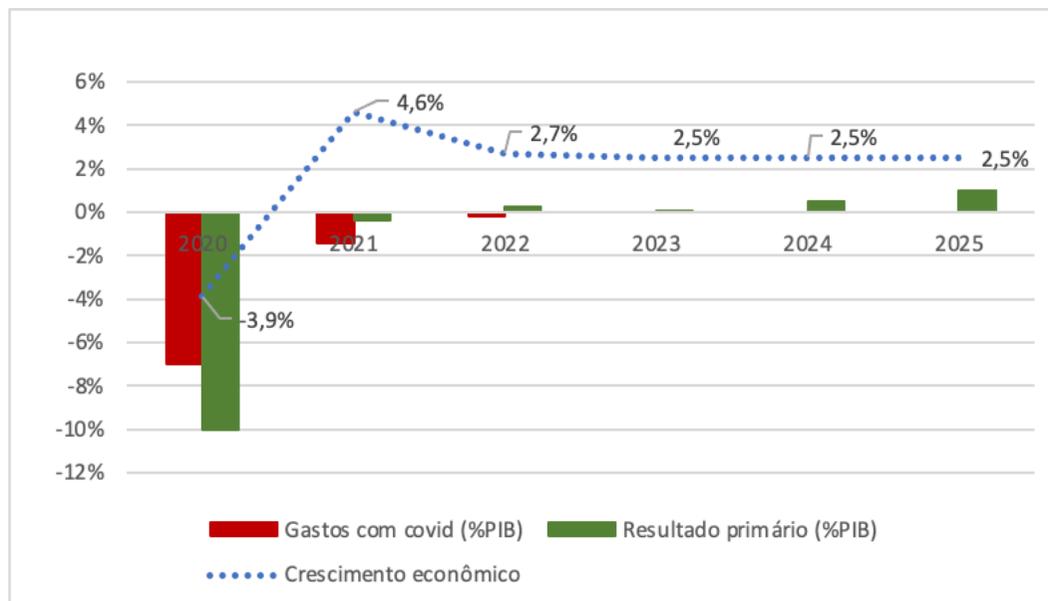
Posição: 09/2022

Elaboração: STN/SETO/ME

Gastos com COVID-19	2022		
	Previsto	Pago	%
Auxílio Emergencial a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade	5,7	4,0	70,8%
Despesas Adicionais do Ministério da Saúde e Demais Ministérios	13,6	9,2	67,7%
Aquisição de Vacinas e Insumos para Prevenção e Controle	9,2	6,2	67,0%
Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda	0,2	-	0,0%
Total	28,6	19,4	67,7%

Gráfico 46 - Comparativo de: Gastos com a Covid-19 (em % PIB); Resultado primário e Crescimento econômico

Fonte e elaboração: STN/SETO/ME



Informações mais detalhadas sobre o monitoramento dos gastos da União com combate à COVID-19 podem ser obtidas no seguinte endereço eletrônico: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>.