

PLDO 2024, Anexo II – Informações Complementares ao PLOA - 2024

XXI – Atualização do Anexo de Riscos Fiscais

O presente documento é uma atualização do Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2024 e de modo a facilitar a compreensão, o sumário sinalizará os itens (NR-Nova Redação) que sofreram modificação no texto original publicado em abril de 2023, este disponível em:

<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/anexo-de-riscos-fiscais-da-ldo/2024/20>

Sumário

1	INTRODUÇÃO	9
2	SUMÁRIO EXECUTIVO	11
3	ANÁLISE DOS RISCOS MACROECONÔMICOS (GERAIS)	16
3.1	SENSIBILIDADE DAS RECEITAS ADMINISTRADAS PELA RFB (NR)	16
3.1.1	Receitas Administradas pela RFB (NR)	16
3.1.2	Sensibilidade da Receita Administrada pela RFB aos Parâmetros Macroeconômicos (NR)	17
3.2	SENSIBILIDADE DA DESPESA PRIMÁRIA (NR)	19
3.2.1	Sensibilidade da Despesa Primária Geral (NR)	19
3.2.2	Sensibilidade da Despesa com Subsídios e Subvenções (NR)	22
3.3	SENSIBILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA (NR)	22
3.3.1	Riscos de Mercado (NR)	23
3.3.2	Risco de Refinanciamento	28
3.4	ESTRESSE DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS E SIMULAÇÕES (NR)	30
3.4.1	Receitas	31
3.4.2	Despesas	32
3.4.3	Resultado Primário	32
3.4.4	Dívida Pública	33
4	ANÁLISE DOS RISCOS ESPECÍFICOS	40
4.1	PASSIVOS CONTINGENTES	40
4.1.1	Demandas Judiciais (NR)	40
4.1.2	Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento (NR)	57
4.1.3	Garantias Prestadas pelo Tesouro Nacional (NR)	61
4.1.4	Fundos Constitucionais de Financiamento	64
4.1.5	Seguro de Crédito à Exportação – Fundo de Garantia à Exportação (NR)	65
4.1.6	Fundos Garantidores (NR)	68
4.2	RISCOS FISCAIS ASSOCIADOS AOS ATIVOS	71
4.2.1	Dívida Ativa da União (DAU) (NR)	71
4.2.2	Depósitos Judiciais da União (NR)	74

4.2.3	Haveres Financeiros Não Relacionados a Entes Federativos (NR)	75
4.3	OUTROS RISCOS ESPECÍFICOS	80
4.3.1	Entes Subnacionais (NR).....	80
4.3.2	Parcerias Público-Privadas e as Concessões Públicas	103
4.3.3	Estatais Federais (NR).....	110
4.3.4	Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) (NR)	122
4.3.5	Riscos do Sistema Financeiro (NR).....	131
4.3.6	Mudanças Demográficas	134
4.3.7	Riscos Ambientais (NR)	135
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	138

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Base de atuação dos Riscos Fiscais Específicos Consolidados	15
Tabela 2 - Previsão das Receitas Administradas pela RFB em 2022	16
Tabela 3 - Receitas Atípicas de 2022.....	17
Tabela 4 - Receitas Primárias do Governo Central Indexadas a Parâmetros Macroeconômicos	17
Tabela 5 - Receita Administrada pela RFB em 2024 - Impacto da variação de 1 p.p. em cada parâmetro	18
Tabela 6 - Receitas - Impacto da Variação de 1 p.p. nas Variáveis Macroeconômicas	19
Tabela 7 - Despesas Primárias do Governo Central Indexadas a Parâmetros Macroeconômicos	20
Tabela 8 - Despesas Primárias - Impacto percentual da variação de 1 p.p. no INPC	20
Tabela 9 - Despesas Primárias Seleccionadas - Efeito do INPC e do Salário-Mínimo	21
Tabela 10 - Efeito da variação de 0,1 p.p. no IPCA no limite das despesas sujeitas à EC nº 95	21
Tabela 11 - Previsões de sensibilidade da despesa orçamentária da dívida a choques de 1 pp.....	27
Tabela 12 - Sensibilidade da dívida aos juros, ao crescimento real do PIB e ao resultado primário	28
Tabela 13 - Limites e Condições para a realização de operações de crédito	38
Tabela 14 - Projeção da margem de suficiência da Regra de Ouro	38
Tabela 15 - Demandas Judiciais no âmbito da PGU.....	43
Tabela 16 - Ações judiciais de natureza tributária no STF	45
Tabela 17 - Ações judiciais de natureza tributária no STJ.....	46
Tabela 18 - Ações judiciais no âmbito da PGF	47
Tabela 19 - Demandas Judiciais das Empresas Estatais Federais Dependentes - Risco Possível	48
Tabela 20 - Passivo Contingente do BCB por instância.....	49
Tabela 21 - Estimativas de impacto das ações judiciais de Risco Provável dos órgãos da AGU.....	50
Tabela 22 - Demandas judiciais de Risco Provável no âmbito da PGU	50
Tabela 23 - Demandas judiciais de Risco Provável de natureza tributária	52
Tabela 24 - Ações judiciais de Risco Provável no âmbito da PGF	53
Tabela 25 - Demandas Judiciais de Risco Provável das Empresas Estatais Federais Dependentes	54
Tabela 26 - Ações judiciais de Risco Provável do BCB por instância.....	55
Tabela 27 - Ações judiciais de entes subnacionais contra a União - Risco Possível	55
Tabela 28 - Ações judiciais de entes subnacionais contra a União - Risco Provável.....	56
Tabela 29 - Demandas Judiciais de Risco Possível e Risco Provável	57
Tabela 30 - Despesas Judiciais em relação à Despesa Primária.....	57
Tabela 31 - Evolução dos passivos contingentes administrados pela STN	59
Tabela 32 - Valores provisionados no BGU e estimado na LOA, por tipo de Passivo.....	60
Tabela 33 - Obrigações oriundas de passivos contingentes a regularizar	60
Tabela 34 - Saldo devedor das Dívidas Garantidas em Operações de Crédito (posição em 30/04/2023)	61
Tabela 35 - Estimativas: Saldo Devedor e Honras de Garantias de Operações de Crédito.....	62
Tabela 36 - Garantias honradas pela União	62
Tabela 37 - Garantias prestadas pelo TN a fundos e programas.....	64
Tabela 38 - Fundos Constitucionais: previsão de despesas com provisão para devedores duvidosos..	65
Tabela 39 - Recuperação e estoque de créditos dos fundos constitucionais baixados como prejuízo ..	65
Tabela 40 - Indicadores de Solvência do FGE	66
Tabela 41 - Estimativa de impacto da manutenção do Seguro de Crédito à Exportação	68
Tabela 42 - Fundos garantidores com participação da União - dezembro de 2022.....	70
Tabela 43 - Créditos da DAU, por exercício, segundo o tipo de crédito e classe (rating)	72
Tabela 44 - Expectativa de Perdas e Recuperação de Créditos da DAU	73

Tabela 45 - Fluxos da arrecadação dos créditos da DAU, estimados e realizados, por exercício	73
Tabela 46 - Estimativa de arrecadação dos créditos da DAU, por exercício	74
Tabela 47 - Evolução do fluxo dos depósitos judiciais por exercício, segundo movimentação	75
Tabela 48 - Fluxos estimados de depósitos judiciais por exercício	75
Tabela 49 - Evolução do estoque, segundo haver financeiro sob gestão da STN, por exercício.....	76
Tabela 50 - Fluxos estimados e realizados segundo haver financeiro.....	77
Tabela 51 - Fluxos estimados, segundo haver financeiro sob gestão da STN, por exercício	78
Tabela 52 - Estimativas dos riscos fiscais por haver financeiro	79
Tabela 53 - Riscos Fiscais Decorrentes dos Haveres e das Garantias Junto aos Estados e Municípios..	80
Tabela 54 - Riscos Fiscais Decorrentes de Relações Intergovernamentais	81
Tabela 55 - Estoque de haveres e créditos, segundo ativo/programa sob gestão da STN, por ano	85
Tabela 56 - Fluxos de haveres e créditos, estimados e realizados, segundo ativo/programa	86
Tabela 57 - Estimativa de compensação das perdas de arrecadação do ICMS com prestações de dívidas administradas pela União	88
Tabela 58 - Fluxos estimados de haveres e créditos, segundo Ativo/Programa, por exercício	88
Tabela 59 - Incertezas Decorrentes de Propostas Legislativas relativa aos Entes Subnacionais	92
Tabela 60 - Estimativas dos impactos da adesão dos entes subnacionais ao RRF, por exercício	93
Tabela 61 - Impactos estimados da LC nº 178/2021, segundo cenário, por exercício.....	95
Tabela 62 - Valores relativos à compensação pela queda de arrecadação do ICMS	96
Tabela 63 - Estimativas dos impactos, segundo a natureza do risco, por exercício.....	97
Tabela 64 - Ajustes de perdas para os empréstimos concedidos a Estados e Municípios, por ano	98
Tabela 65 - Saldo devedor das Dívidas Garantidas em Operações de Crédito - Estados e Municípios	100
Tabela 66 - Evolução do estoque das contragarantias não executadas, segundo as motivações	102
Tabela 67 - Impactos das honras de garantias nas contas públicas, por ano.....	102
Tabela 68 - Estimativa de ressarcimento de honras realizadas pela União em decorrência do RRF ...	103
Tabela 69 - Valores de ajustes de perdas para os créditos sub-rogados (avais honrados).....	103
Tabela 70 - Valores Receitas de Concessões de Serviço Público, segundo exercício	105
Tabela 71 - Riscos fiscais em demandas administrativas	107
Tabela 72 - Concessões de Serviço Público Vigentes.....	107
Tabela 73 - Escopo da Análise de Riscos de Empresas Estatais Não Dependentes.....	111
Tabela 74 - Comparação entre os fluxos estimados e realizados - Estatais	115
Tabela 75 - Fluxos estimados - Estatais	116
Tabela 76 - Impactos estimados (estatais não dependentes)	118
Tabela 77 - Projeção de dividendos e JCP, por ano	118
Tabela 78 - Índices de Capital Observados x Requerimentos Mínimos.....	118
Tabela 79 - Risco 2 - Aportes emergenciais em empresas não dependentes	120
Tabela 80 - Estimativa de materialização do risco de aportes emergenciais	121
Tabela 81 - Estimativa de materialização do risco de esforço fiscal adicional	122
Tabela 82 - Valores da dívida do Fies, segundo safra de concessão de crédito	123
Tabela 83 - Exposição ao risco de crédito do Fies, por ano	124
Tabela 84 - Situação dos contratos concedidos do Fies entre 2010 e 2017.....	125
Tabela 85 - Situação dos contratos do Fies concedidos até 2009	125
Tabela 86 - Ajuste para perdas estimadas do Fies, segundo rating	126
Tabela 87 - Contratos de crédito do Fies e valor da dívida, segundo modalidade de garantia	127
Tabela 88 - Estimativa de desembolso do Fies de 2023 a 2025, segundo ano do contrato	129
Tabela 89 - Comparação entre receitas estimadas e realizadas do Fies, segundo natureza, por ano.	130
Tabela 90 - Comparação entre o desembolso estimado e realizado do Fies, por ano.....	130

Tabela 91 - Estimativa de impacto primário do Fies, segundo programa, por exercício	130
Tabela 92 - Estimativa de subsídio implícito do Fies, segundo programa, por exercício	131
Tabela 93 - Evolução dos créditos do BCB originados de liquidação extrajudicial	131
Tabela 94 - Variação dos saldos dos créditos do BCB entre 2020 e 2023	133
Tabela 95 - Estimativas de fluxo de caixa, segundo instituição financeira, por ano	133
Tabela 96 - Execução orçamentária do Programa 2218 - Gestão de Riscos de Desastres	136
Tabela 97 - Gastos da União referentes ao Programa 1058 - Mudança do Clima	137
Tabela 98 - Gastos da União no Combate à COVID-19	137

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Riscos Fiscais - Classificação e Fonte.....	9
Figura 2 - Composição do estoque da DPF	24
Figura 3 - Risco de repactuação da DPF	24
Figura 4 - Estimativa da sensibilidade do estoque da DPF a choque de 1% nas variáveis macroeconômicas	25
Figura 5 - Teste de estresse de juros e câmbio sobre a DPF.....	26
Figura 6 - Perfil de Vencimentos do Estoque da DPF.....	28
Figura 7 - Evolução do prazo médio (meses)	29
Figura 8 - Reserva de Liquidez.....	30
Figura 9 - Espectro de cenários alternativos para Receitas Líquidas (R\$ bilhões).....	31
Figura 10 - Espectro de cenários alternativos para Despesas Totais (R\$ bilhões)	32
Figura 11 - Espectro de cenários alternativos para Resultado Primário (R\$ bilhões)	33
Figura 12 - Teste de estresse primário/PIB, PIB e Selic - DBGG (% PIB)	34
Figura 13 - Teste de estresse primário/PIB, PIB e Selic - DLSP (% PIB)	34
Figura 14 - Teste de estresse Selic – DBGG (% PIB)	35
Figura 15 - Teste de estresse Selic - DLSP (% PIB).....	35
Figura 16 - Cenários estocásticos para DBGG/PIB	36
Figura 17 - Cenários estocásticos para DLSP/PIB.....	36
Figura 18 - Cenários estocásticos assimétricos - DBGG (% PIB).....	37
Figura 19 - Cenários estocásticos assimétricos - DLSP (% PIB)	37
Figura 20 - Matriz de Risco - Dividendos.....	113
Figura 21 - Evolução do número de contratos inadimplentes do Fies, em fase de amortização ¹	126
Figura 22 - Impacto demográfico sobre despesas selecionadas de saúde e educação	135

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

ABGF	Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias	DPF	Dívida Pública Federal
ACO	Ação Cível Originária	DPFe	Dívida Pública Federal externa
ACP	Adicional de Capital Principal	DPMFi	Dívida Pública Mobiliária Federal interna
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	EC	Emenda Constitucional
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade	ERESP	Embargos de Divergência em Recurso Especial
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)	FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
AFAC	Adiantamento para Aumento de Capital	FCVS	Fundo de Compensação de Variações Salariais
AGU	Advocacia Geral da União	FGCN	Fundo de Garantia Para Construção Naval
ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico	FGE	Fundo de Garantia à Exportação
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil	FGEDUC	Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações	FG-Fies	Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica	FGHab	Fundo Garantidor da Habitação Popular
ANM	Agência Nacional de Mineração	FGI	Fundo Garantidor para Investimentos
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	FGI PEAC	Programa Emergencial de Acesso a Crédito
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários	FGO	Fundo de Garantia de Operações
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres	FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
AO	Ação Originária	Fies	Fundo de Financiamento Estudantil
AR	Aviso de Recebimento	FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
ARE	Recurso Extraordinário com Agravo	FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
ARF	Anexo de Riscos Fiscais	FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
B3	Bolsa de Valores do Brasil	FPE	Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal
BACEN	Banco Central do Brasil	FPM	Fundo de Participação dos Municípios
BANERJ	Banco do Estado do Rio de Janeiro	FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
BASA	Banco da Amazônia	ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
BB	Banco do Brasil	IECP	Instrumento Especial de Capital Próprio
BCB	Banco Central do Brasil	IER	Índice de Estimativa da Receita
BGU	Balanço Geral da União	IFF	Instituições Financeiras Federais
BNB	Banco do Nordeste do Brasil	IFI	Instituição Fiscal Independente
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	IGP-M	Índice Geral de Preços – Mercado
BNH	Banco Nacional da Habitação	INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
BPC	Benefício de Prestação Continuada	IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal	IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
CAF	Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros	IPi	Imposto sobre Produtos Industrializados
CAIXA	Caixa Econômica Federal	IR	Imposto de Renda
CAMEX	Câmara de Comércio Exterior	IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
CG-Fies	Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil	IRRF	Imposto sobre a Renda Retido na Fonte
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico	JCP	Juros sobre Capital Próprio
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social	LC	Lei Complementar
COMEF	Comitê de Estabilidade Financeira	LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento	LOA	Lei Orçamentária Anual
CPSS	Contribuição do Plano de Seguridade Social do Servidor	LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
CTN	Certificado do Tesouro Nacional	LVECO	Leilão dos Volumes Excedentes da Cessão Onerosa
CTU	Conta Única do Tesouro	MAPHEM	Modelo de Ajuste de Perdas junto a Haveres de Estados e Municípios
DAU	Dívida Ativa da União	MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços
DBGG	Dívida Bruta do Governo Geral	MDR	Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
DCP	Sistema de Distribuição e Controle de Processos	MEC	Ministério da Educação
DFI	Danos Físicos ao Imóvel		
DI	Depósito Interbancário		
DLSP	Dívida Líquida do Setor Público		
DMLP	Dívida de Médio e Longo Prazos		

MIP	Morte e Invalidez Permanente	PRONAMPE	Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte
MP	Medida Provisória		
MPME	Micro, Pequenas e Médias Empresas	PSI	Programa de Sustentação do Investimento
NTN - B	Nota do Tesouro Nacional - Série B	RAP	Restos a Pagar
NTN - F	Nota do Tesouro Nacional - Série F	RDP	Remuneração dos Depósitos de Poupança
OI	Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais	RE	Recurso Extraordinário
PAF	Plano Anual de Financiamento	RESP	Recurso Especial
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público	RFB	Receita Federal do Brasil
PCCS	Plano de Cargos, Carreiras e Salários	RGPS	Regime Geral de Previdência Social
PDG	Programa de Dispendios Globais	RMV	Renda Mensal Vitalícia
PEC	Proposta de Emenda à Constituição	RRF	Regime de Recuperação Fiscal
PESA	Programa Especial de Saneamento de Ativos	RT	Revista dos Tribunais
PESE/FOPAG	Programa Emergencial de Suporte ao Emprego	RTCP	Redução Temporária da Capacidade de Pagamento
PGBC	Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil	SCE	Seguro de Crédito à Exportação
PGF	Procuradoria-Geral Federal	SEI	Sistema Eletrônico de Informações
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional	SEST	Secretaria de Coordenação das Estatais
PGPM	Programa de Garantia de Preço Mínimo ao Produtor	SFB	Serviço Florestal Brasileiro
PGU	Procuradoria-Geral da União	SFH	Sistema Financeiro de Habitação
		SFN	Sistema Financeiro Nacional
PIS	Programa Integração Social	SGCT	Secretaria-Geral de Contencioso
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias	SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
PLE	Patrimônio Líquido Exigido	SisFIES	Sistema Informatizado do Fies
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida	SJDF	Seção Judiciária do Distrito Federal
PND	Programa Nacional de Desestatização	SM	Salário Mínimo
PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima	SPE	Secretaria de Política Econômica
PPNG	Provisão de Prêmios Não Ganhos	STF	Supremo Tribunal Federal
PPPs	Parcerias Público-Privadas	STN	Secretaria do Tesouro Nacional
PRLCB	Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana	SUS	Sistema Único de Saúde
Proagro	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária	TCU	Tribunal de Contas da União
PROER	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional	TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
PROES	Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária	TLP	Taxa de Longo Prazo
Proex	Programa de Financiamento às Exportações	TR	Taxa Referencial
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura	TRF	Tribunal Regional Federal
		URP	Unidade de referência do Plano
		VA	Valor Objeto da Ação
		VAFs	Valores de Avaliação de Financiamento

1 INTRODUÇÃO

A atualização do Anexo de Riscos Fiscais de 2024 (ARF PLDO 2024), elaborado por ocasião do encaminhamento do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024 (PLDO 2024) ao Congresso Nacional, atende ao disposto no inciso XXI do Anexo II do próprio PLDO 2024.

O presente documento avalia os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências necessárias caso se concretizem. Assim, esta atualização aborda os principais eventos mapeados que podem afetar as metas e objetivos fiscais do Governo. As análises desenvolvidas procuram identificar choques ou pressões específicas que possam distanciar as finanças públicas das projeções fiscais divulgadas no Anexo de Metas Fiscais desta Lei.

Os riscos são divididos em duas categorias: gerais (macroeconômicos) e específicos. Os riscos gerais estão relacionados à vulnerabilidade fiscal decorrente de desvios de previsão das variáveis econômicas. Nesta categoria, serão examinados os impactos nos agregados fiscais de oscilações em parâmetros como crescimento do PIB, taxa de juros, taxa de câmbio, índices de inflação, entre outros.

Os riscos específicos, por sua vez, envolvem ativos e passivos contingentes do governo, como demandas judiciais, garantias a governos subnacionais, suporte financeiro a bancos e empresas estatais, riscos assumidos nos processos de concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs) e fatores demográficos, entre outros. A análise dos riscos específicos envolve avaliação qualitativa das particularidades de cada tema, buscando identificar a materialização do risco no curto prazo, bem como mensurar seu custo.

Figura 1 - Riscos Fiscais - Classificação e Fonte

Riscos Gerais (Macroeconômicos)	Riscos Específicos
ReceitasDespesasDívida Variáveis fiscais são impactadas em função de desvios das previsões macrofiscais em função de mudanças em parâmetros macroeconômicos PIBInflação (IPCA e INPC)CâmbioJurosPreço de CommoditiesMassa Salarial (Salário Mínimo)	Riscos Relacionados a PASSIVOS - Demandas Judiciais - Passivos em fase de reconhecimento - Garantias - Fundos Constitucionais de Financiamento Riscos Relacionados a ATIVOS - Dívida Ativa da União - Haveres Financeiros Outros Riscos - Entes Subnacionais - Empresas Estatais - Concessões/PPPs - FIES - Ambientais - Mudanças Demográficas

Elaboração: STN/MF

Os riscos fiscais neste documento possuem naturezas diversas e estão associados a diferentes processos de identificação, mensuração e gestão. No Brasil, os riscos, em grande parte, são administrados por vários órgãos específicos, seguindo o arcabouço institucional e normativo. Assim, a consolidação das informações deve ser harmonizada e padronizada, considerando diferentes metodologias e interlocutores. Nas análises apresentadas, busca-se distinguir os impactos primários e os financeiros, os valores de fluxos dos valores de estoques e os exercícios financeiros. Além disso, são explicitados os critérios de mensuração dos riscos e de projeções.

O ARF está dividido em quatro seções: i) Sumário Executivo; ii) Análise dos Riscos Macroeconômicos (Gerais); iii) Análise dos Riscos Específicos; e iv) Considerações Finais.

2 SUMÁRIO EXECUTIVO

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

Riscos Fiscais Gerais

- A variação de 1 p.p. do PIB tem um impacto de 0,16% na receita previdenciária e 0,60% nas demais receitas administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB). Isso representa risco fiscal de R\$ 11,6 bilhões em 2024.
- O efeito do choque de 1 p.p. na inflação (IER)¹ tem impacto de 0,16% na receita previdenciária e 0,57% nas demais receitas administradas, o que se traduz em risco fiscal de R\$ 11,0 bilhões em 2024.
- O efeito do choque de 1 p.p. na massa salarial tem um impacto de 0,78% na receita previdenciária e 0,07% nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R\$ 6,1 bilhões.
- O efeito do choque de 1 p.p. do câmbio e dos juros tem impacto de 0,09% e 0,02% nas demais receitas administradas, respectivamente, o que se traduz em um risco fiscal de R\$ 1,9 bilhão.
- Um real de aumento no salário-mínimo gera incremento de R\$ 394,9 milhões ao ano nas despesas primárias do governo;
- O choque de 1 p.p. da inflação (INPC) gera acréscimo de R\$ 10,0 bilhões nas despesas, especialmente pelas despesas com benefícios previdenciários.
- A sensibilidade quanto à variação de 1 p.p. da taxa de juros traz flutuação da despesa esperada com os títulos vencidos entre 2023 a 2026 em R\$ 11,0 bilhões em 2026. O efeito é simétrico (positivo/negativo) para elevações e quedas de juros.
- O prazo médio da DPF apresentou leve melhora nos últimos dois anos, aumentando de 3,6 anos ao final de 2020 para 3,9 anos. A expectativa para os anos seguintes é de evolução progressiva deste indicador, que deve atingir em média 4,2 anos no próximo triênio.
- Em 2024, os cenários de estresse para as trajetórias de resultado primário mostram que aqueles identificados como baixa probabilidade podem registrar em torno de R\$ 217 bilhões acima ou abaixo da meta estabelecida para o Governo Central.
- Para os anos de 2025 e 2026, os resultados das simulações mostram possível melhora de R\$ 304 bilhões ou piora de 375 bilhões, decorrentes da incerteza macroeconômica.

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

Riscos Fiscais Específicos

- O risco fiscal das demandas judiciais consideradas de risco possível reduziu de R\$ 2.741,8 bilhões em 2022 para R\$ 2.633,6 bilhões em 2023 (junho), redução de 3,9%. Nas demandas judiciais de risco provável, o valor passou de R\$ 1.016,9 bilhão em 2022 para R\$ 1.121,8 bilhão em 2023 (junho), acréscimo de 10,3%. Em seu conjunto, as demandas judiciais de risco possível e provável mantiveram sua estabilidade entre 2022 e 2023 (junho), apresentando os valores de R\$ 3.758,7 bilhões e R\$ 3.755,4 bilhões, respectivamente.
- Em que pese as previsões apontarem uma trajetória de elevação quanto aos valores efetivamente pagos associados à execução de demandas judiciais contra a União, relativamente à despesa primária total os números apresentam estabilidade. Em 2022, o montante alcançou R\$ 58,7 bilhões, ou 3,3% da despesa primária total. Em junho de 2023, considerando a dotação inicial do exercício, o montante previsto é de R\$ 65,6 bilhões, ou 3,2% da despesa primária total.
- A estimativa dos pagamentos dos passivos em reconhecimento foi atualizada e apresenta previsão de R\$ 25,1 bilhões para 2023 e de R\$ 43,8 bilhões para 2024, com estoque de R\$ 104,8 bilhões registrado ao final de 2022.
- As garantias concedidas pela União totalizaram R\$ 268,6 bilhões em abril de 2023, sendo R\$ 264,9 bilhões referentes ao saldo devedor das operações de crédito garantidas e R\$ 3,7 bilhões referentes às garantias prestadas a Fundos e Programas. Com o agravamento da situação fiscal dos entes subnacionais entre 2016 e 2022, a União foi instada a honrar garantias em operações de crédito concedidas aos entes, o que não havia ocorrido no período de 2005 a 2015. O total de honras pagas até julho de 2023 foi de R\$ 7,6 bilhões, queda de 22,1% em relação ao pagamento de honras de 2022 (R\$ 9,7 bilhões). A previsão atualizada dos valores a serem honrados em 2023 e 2024 é de R\$ 15,1 bilhões e R\$ 9,5 bilhões, respectivamente.
- Os bancos administradores dos Fundos Constitucionais (FNO, FNE e FCO) estimam valores de despesas com provisão para devedores duvidosos da ordem de R\$ 1,1 bilhão em 2023 e R\$ 1,2 bilhão em 2024. Em 2022, o valor de estoque baixado como prejuízo relativo a operações com risco dos fundos foi de R\$ 15,9 bilhões e foi recuperado R\$ 1,05 bilhão, cerca de 6,60%, do estoque de créditos baixados como prejuízo.
- A exposição total das operações no âmbito do Seguro de Crédito à Exportação (SCE), com risco de acionamento do Fundo de Garantia à Exportação (FGE), é de US\$ 6,1 bilhões, o que corresponde a R\$ 29,4 bilhões na posição de 30/06/2023. A estimativa de impacto da manutenção do SCE para 2024 e 2025 é US\$ 0,6 bilhão e US\$ 0,5 bilhão, respectivamente. Como o Fundo apresenta sustentabilidade atuarial e adequado provisionamento de liquidez, seu principal risco é de natureza orçamentária e cambial.
- Em 2022, a União detinha R\$ 71,2 bilhões em participação em cotas de fundos garantidores privados, usados para garantir políticas públicas e programas governamentais. Embora não afetem as receitas e despesas da União, eventos que acionam essas garantias resultam em obrigações de pagamento pelos fundos, o que leva à redução de seu patrimônio e, conseqüentemente, à perda de recursos para a União.
- O estoque da Dívida Ativa da União alcançou o valor de R\$ 2,9 trilhões, crescimento de 3,8% na posição de junho de 2023 frente a 2022. Deste valor, aproximadamente 79,4% (R\$ 2,3 bilhões) são

tratados como perdas. Há expectativa de recuperação/arrecadação de R\$ 587,9 bilhões dentro dos próximos 15 anos, com impacto primário, predominantemente.

- O fluxo dos depósitos judiciais, que impactam o resultado primário, fechou 2022 em R\$ 15,7 bilhões. Os volumes de recolhimento e levantamento (devoluções) de depósitos foram de R\$ 24,4 bilhões e R\$ 8,7 bilhões, respectivamente.
- O estoque dos haveres financeiros da União não relacionados aos entes federativos reduziu de R\$ 194,0 bilhões em 2021 para R\$ 107,5 bilhões em 2022. A expectativa de valores a receber é de R\$ 41,4 bilhões em 2023 e de R\$ 4,6 bilhões em 2024.
- Em 2022, a exposição da União a riscos decorrentes de inadimplência e garantias concedidas aos entes subnacionais foi de R\$ 966,5 bilhões. Isso inclui R\$ 729,8 bilhões relacionados aos haveres financeiros com os entes subnacionais e R\$ 236,7 bilhões em operações de crédito garantidas pelo Governo Federal aos estados e municípios. Para 2023, espera-se um fluxo de pagamentos à União no valor de R\$ 66,6 bilhões, e para 2024, de R\$ 80,9 bilhões. Os principais riscos são ações judiciais, o não cumprimento de estimativas e a incerteza legislativa no relacionamento entre a União e os entes subnacionais.
- As contragarantias de operações de crédito não executadas acumulam estoque de R\$ 3,3 bilhões na posição de junho de 2023, decorrentes de ações judiciais contra a União impetradas pelos Estados e de avais a recuperar sob o Regime de Recuperação Fiscal (RRF).
- No caso das concessões, o risco fiscal pode ocorrer em relação às despesas, quando eventos extraordinários são reconhecidos como caso fortuito, força maior ou fato do príncipe, resultando em custos para a União. Também pode ocorrer em relação às receitas, devido à inadimplência de concessionários em contratos vigentes, à não celebração de novos contratos planejados para o futuro, ou em função da queda da demanda que impacta a outorga variável a ser paga à União.
- No que se refere às estatais federais não dependentes, foi classificado como remoto o risco de frustração de receita de dividendos e JCP em 2023 assim como nos próximos exercícios. O risco de aporte emergencial da União para empresas com dificuldades é considerado possível ou remoto para algumas empresas, e no caso do risco de necessidade de esforço fiscal adicional para compensar o resultado primário das estatais, as estimativas indicam perspectiva de descumprimento da meta de resultado primário das estatais para 2023.
- A exposição ao risco de crédito do Fies atingiu R\$ 107,2 bilhões em junho de 2023. O saldo devedor dos contratos inadimplentes do Fies, celebrados entre 2010 e 2017, foi de R\$ 68,5 bilhões (67,3% da dívida total na fase de amortização desse grupo), e nos contratos formalizados até 2009, foi de R\$ 1,1 bilhão (68,8% da dívida total na fase de amortização desse grupo).
- O risco fiscal relacionado aos créditos do Banco Central do Brasil com instituições em liquidação extrajudicial e com liquidação extrajudicial encerrada, originados do Proer, foi avaliado em R\$ 14,1 bilhões em junho de 2023. O Banco Central considera as implicações de risco fiscal para a estabilidade do Sistema Financeiro Nacional como muito baixas.
- Com respeito aos riscos fiscais de médio prazo, a mudança demográfica prevista nos próximos anos eleva a pressão por expansão nos serviços de saúde e diminui a pressão por gastos na educação. No período 2023-2032, estima-se demanda líquida acumulada por despesas da União

em saúde e educação de R\$ 39,5 bilhões (em valores de 2022), considerando-se a demanda acumulada por gastos em saúde (+ R\$ 48,2 bilhões) e educação (- R\$ 8,7 bilhões).

- Os riscos fiscais ambientais estão ligados a desastres naturais e mudanças climáticas, assim como à atividade humana, como no caso da Covid-19. Entre 2015 e junho de 2023, foram gastos entre 0,01% e 0,03% do PIB anualmente para gerenciar riscos e desastres (Programa 2218 da LOA). Os investimentos em mitigação das mudanças climáticas aumentaram gradualmente de 2020 a 2022 (Programa 1058 da LOA), alcançando R\$ 458,0 milhões. Em relação à pandemia da COVID-19, os gastos em 2022 totalizaram R\$ 20,8 bilhões.

Cumprir ressaltar que o monitoramento dos riscos fiscais no exercício de 2023 se realizará ao longo da execução financeira do orçamento, em alinhamento ao disposto no Art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, que disciplina o processo de revisões bimestrais de receitas e despesas e estabelece que os Poderes e o Ministério Público devem promover, por ato próprio, limitação de empenho e movimentação financeira no montante necessário compatível com o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais.

Além disso, foi criado o Conselho de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais, no âmbito da AGU, para aprimorar a governança dos riscos fiscais judiciais. O Conselho também visa fortalecer as atividades relacionadas a processos judiciais e garantir maior previsibilidade e segurança na gestão fiscal do país.

A Tabela 1 consolida os Riscos Fiscais Específicos, listando os valores de estoque e fluxo, classificados por impacto na despesa ou receita e indicando se o impacto é financeiro ou primário.

Tabela 1 - Base de atuação dos Riscos Fiscais Específicos Consolidados

Em R\$ bilhões									
Item		Tipo Impacto	Estoque			% Estoque 2023 ⁵	Fluxos Estimados		Referência
			2021	2022	2023 ⁴		2023	2024	
Impacto Financeiro	Passivos Contingentes em Reconhecimento	↑ despesa	112,3	104,8	104,8	1,8%	25,1	43,8	Tabela 32 Tabela 33
	Garantias da União	↑ despesa	303,4	276,9	264,9	4,6%	15,1	9,5	Tabela 34 Tabela 35 Tabela 37
	Haveres Finan. Não Relacionados a Entes Federativos	↓ receita	194,0	107,6	107,6	1,9%	41,4	4,6	Tabela 49 Tabela 51
	Haveres Finan. Relacionados a Entes Federativos	↓ receita	638,2	692,7	729,8	12,6%	27,6	38,7	Tabela 55 Tabela 58
	Contragarantias Não Executadas	↑ despesa	41,0	1,7	3,3	0,1%	10,4	10,4	Tabela 66 Tabela 67
	Créditos do BCB	↓ receita	19,2	13,9	14,1	0,2%	2,1	4,5	Tabela 93 Tabela 95
Subtotal Financeiro ⁵			1.308,1	1.197,6	1.224,5	21,1%			
Impacto Primário	Passivos relacionados a Demandas Judiciais (Riscos Possíveis)	↑ despesa	1.260,4	2.741,8	2.633,6	47,6%	n.d.	n.d.	Tabela 29
	Passivos relacionados a Demandas Judiciais (Riscos Prováveis)	↑ despesa	871,9	1.016,9	1.121,8	17,7%	n.d.	n.d.	Tabela 29
	Passivos relacionados aos Fundos Constitucionais	↑ despesa	16,5	15,9	15,9	0,3%	1,1	1,2	Tabela 38 Tabela 39
	Seguro de Crédito à Exportação ¹	↑ despesa	38,4	32,7	29,4	0,6%	4,2	3,0	Tabela 40 Tabela 41
	Fundos Garantidores ²	n.a.	70,2	71,2	71,2	1,2%	n.a.	n.a.	Tabela 42
	Dívida Ativa ³	↓ receita	524,3	575,4	587,9	10,0%	46,1	46,4	Tabela 44 Tabela 46
	Concessões e PPPs	↓ receita	n.a.	n.a.	n.a.	-	1,4	0,0	Tabela 71
	Dividendos das Estatais	↓ receita	n.a.	n.a.	n.a.	-	47,6	21,4	Tabela 75
	Fundo de Financiamento Estudantil - Fies ³	↓ receita	107,6	106,0	107,20	1,8%	n.d.	n.d.	Tabela 83
Subtotal Primário ⁵			2.889,3	4.559,9	4.567,0	78,9%			
Subtotal por Tipo de Impacto ⁵		↑ despesa	2.643,9	4.190,7	4.173,7	72,1%			
		↓ receita	1.483,3	1.495,6	1.546,6	26,7%			
		n.a.	70,2	71,2	71,2	1,2%			
Total Geral ⁵			4.197,4	5.757,5	5.791,5	100,0%			

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

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

²Perdas em fundos garantidores privados nos quais a União é cotista não afetam diretamente o resultado primário do Tesouro Nacional. Não obstante, a redução no patrimônio da União reduz o montante de recursos que pode ser resgatado pela União. O resgate desses recursos para a Conta Única da União gera receita primária.

³Impacto predominantemente primário.

⁴Posição de junho 2023.

⁵Em relação a 2023, para efeito do cálculo dos totais, subtotais e dos percentuais para os itens: 'Passivos Contingentes em Reconhecimento', 'Fundos Garantidores', 'Haveres não relacionados a entes federativos' e 'Passivos relacionados aos Fundos Constitucionais', foram considerados os mesmos valores de 2022, uma vez que não houve atualização em junho de 2023.

Elaboração: STN/MF.

3 ANÁLISE DOS RISCOS MACROECONÔMICOS (GERAIS)

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

3.1 SENSIBILIDADE DAS RECEITAS ADMINISTRADAS PELA RFB (NR)

Esse item está subdividido em duas partes. A subseção 3.1.1 tem o objetivo de apresentar a diferença entre os valores previstos das receitas administradas pela RFB para 2022 e os valores efetivamente arrecadados. Já a subseção 3.1.2 apresenta a análise de sensibilidade das receitas administradas pela RFB em relação aos parâmetros macroeconômicos usados para a elaboração da Lei Orçamentária anual (LOA).

3.1.1 Receitas Administradas pela RFB (NR)

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

No ano de 2022, verificou-se significativa melhora nas receitas, em continuidade ao movimento de recuperação observado em 2021. Destaca-se o comportamento da Receita Administrada, que apresentou resultados recordes no IRPJ e na CSLL: receitas vinculadas ao resultado das empresas, que apresentaram um aumento substancial de seus lucros em 2022. Também contribuiu para esse resultado a combinação de uma inflação maior com uma estrutura inalterada de alíquotas progressivas da tributação sobre a renda, o que, tudo o mais constante, resulta em uma tributação real proporcionalmente maior.

Tabela 2 - Previsão das Receitas Administradas pela RFB em 2022

Receitas	Legislativo LOA 2022	Executivo					Arrecadação Efetiva 2022
		Dec. nº 11.019/22	Dec. nº 11.086/22	Dec. nº 11.154/22	Dec. nº 11.216/22	Dec. nº 11.269/22	
Imposto sobre a Importação	60.883	60.807	57.754	55.647	58.712	59.587	59.079
Imposto sobre Produtos Industrializados	83.678	55.459	59.299	61.763	61.046	61.293	59.894
Imposto sobre a Renda	546.713	595.565	630.931	649.166	677.316	667.149	667.223
Imposto s/ Operações Financeiras (IOF)	51.805	56.271	63.280	62.552	60.430	60.001	59.091
Contribuição Seguridade Social (COFINS)	313.948	278.683	266.530	257.329	265.067	273.949	276.748
Contribuição para o PIS/PASEP	86.392	79.697	80.511	78.374	79.465	79.941	80.009
Contribuição Social s/ Lucro Líquido (CSLL)	111.082	127.086	143.358	147.239	161.884	158.323	158.497
CIDE - Combustíveis	1.903	3.061	3.566	1.939	1.840	1.752	1.674

Em R\$ milhões

Em R\$ milhões

Receitas	Legislativo LOA 2022	Executivo					Arrecadação Efetiva 2022
		Dec. nº 11.019/22	Dec. nº 11.086/22	Dec. nº 11.154/22	Dec. nº 11.216/22	Dec. nº 11.269/22	
Outras administradas pela RFB	32.499	29.094	26.979	28.614	27.962	28.173	27.787
Subtotal (a)	1.288.902	1.285.723	1.332.208	1.342.622	1.393.722	1.390.167	1.390.000
Previdenciária (b)	496.160	524.039	528.360	533.622	535.520	538.796	532.614
Total (a)+(b)	1.785.062	1.809.761	1.860.568	1.876.244	1.929.242	1.928.964	1.922.614

Fonte e Elaboração: RFB/MF.

Ainda tomando como exemplo a arrecadação federal para o ano de 2022, a Tabela 3 elenca eventos e riscos de caráter não macroeconômico que afetaram as receitas, sem os quais seu valor teria sido R\$ 44,8 bilhões menor.

Tabela 3 - Receitas Atípicas de 2022

Em R\$ milhões

Receitas	Valor	Principais Fatores Originários
I.R.R.F. - RENDIMENTOS DE RESIDENTES NO EXTERIOR	2.800	Arrecadações extraordinárias de pagamentos de royalties e assistência técnica e trabalho assalariado no exterior.
I.R. - PESSOA JURÍDICA	30.060	Arrecadações extraordinárias em razão, principalmente, de valorização de commodities, no exterior. Esse efeito foi observado tanto na arrecadação do ajuste anual que decorre de apurações do ano anterior quanto nos recolhimentos efetuados na modalidade paga por estimativa, em 2022.
CSLL - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL S/ LUCRO LÍQUIDO	11.940	
Total	44.800	

Fonte e elaboração: RFB/MF.

3.1.2 Sensibilidade da Receita Administrada pela RFB aos Parâmetros Macroeconômicos (NR)

A avaliação da sensibilidade da receita compreende, inicialmente, a identificação das linhas que possuem alguma relação com os ciclos econômicos. No âmbito do orçamento, as receitas são apresentadas em três grandes grupos: Receitas Administradas pela RFB, líquidas de restituições; Arrecadação Líquida para o RGPS; e Receitas não administradas pela RFB. A Tabela 4 mostra a participação de cada grupo na receita primária total de 2022.

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

Itens de Receitas relacionados a parâmetros macroeconômicos	Receita em 2022 (R\$ milhões)	Participação na Receita Primária Total	Indexadores
Receitas Administradas pela RFB	1.390.000	60,1%	PIB, Inflação, Câmbio, Massa Salarial, Juros (Over)
Receitas Previdenciárias	535.710	23,9%	PIB, Inflação, Massa Salarial
Receitas Não Administradas pela RFB			
Contribuição do Salário Educação	27.292	1,2%	PIB, Inflação
Exploração de Recursos Naturais	132.482	5,7%	Preços de Petróleo, Minério de Ferro, Câmbio
Total dos Itens	2.085.484	90,2%	

Fonte: RFB/MF. Elaboração: STN/MF.

As Receitas Administradas pela RFB constituem o principal grupo dentro do conjunto de receitas (60,1%), e incluem os principais impostos e contribuições do sistema tributário nacional. Pela natureza tributária de sua base é direto presumir a existência de uma alta correlação da arrecadação dessas receitas com o ciclo econômico.

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

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

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

Tabela 5 - Receita Administrada pela RFB em 2024 - Impacto da variação de 1 p.p. em cada parâmetro

Parâmetro	Impacto sobre a Receita Administrada pela RFB	
	Exceto Previdenciária	Previdenciária
PIB	0,60%	0,16%
Inflação (IER) ¹	0,57%	0,16%
Câmbio	0,09%	-
Massa Salarial	0,07%	0,78%
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.

Fonte: RFB/MF.

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

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

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

Em termos nominais, o PIB é a variável que produz o maior impacto nas receitas primárias. Uma elevação de 1 p.p. do PIB provoca, *ceteris paribus*, um aumento de R\$ 11,6 bilhões na arrecadação, sendo a maior parte concentrada nas receitas administradas pela RFB (aproximadamente R\$ 10,6 bilhões). Da mesma forma, uma alta na inflação, com tudo o mais constante, resulta em uma elevação de R\$ 11,0 bilhões na receita total. No agregado, considerando-se uma elevação conjunta de todas as variáveis em 1 p.p., ter-se-ia um aumento da receita de R\$ 30,7 bilhões.

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

Em R\$ Milhões

Itens de receitas	Variáveis				
	PIB	Inflação (IER) ¹	Câmbio	Massa Salarial	Juros (Over)
Receitas Administradas pela RFB	10.553	10.025	1.583	1.231	352
Receitas Previdenciárias	1.010	1.010	-	4.925	-
Total	11.563	11.035	1.583	6.156	352

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

Fonte: RFB/MF. Elaboração: STN/MF.

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

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

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

3.2 SENSIBILIDADE DA DESPESA PRIMÁRIA (NR)

3.2.1 Sensibilidade da Despesa Primária Geral (NR)

As despesas estão sujeitas a riscos de previsão² devido a variações nos parâmetros macroeconômicos e estimativas quantitativas. Nesta análise de sensibilidade, aborda-se as despesas primárias do Governo Central em relação aos parâmetros macroeconômicos utilizados para elaborar a LOA. Nesta seção, os principais parâmetros considerados foram o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e o salário mínimo (SM), dois dos principais parâmetros constantes do cenário base desta Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que impactam os benefícios previdenciários e assistenciais, o abono salarial e o seguro-desemprego, representando 52,2% das despesas primárias do Governo Central em 2022.

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

A Tabela 7, apresenta, ainda, as despesas com Pessoal e Encargos Sociais. Estas despesas têm um risco mínimo relacionado ao índice de preços, pois são mais influenciadas pelos reajustes salariais acordados, que podem ser afetados indiretamente pelas projeções de inflação. No total, as despesas indexadas e as despesas com pessoal representam 70,9% das despesas primárias do Governo Central.

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

Em R\$ milhões

Itens de Despesa com Indexação a Parâmetros Macroeconômicos	Despesa em 2022	Participação na Despesa Primária Total	Indexador
Pessoal e Encargos Sociais	337.942,01	18,8%	Reajustes Acordados e INPC
Benefícios Previdenciários	796.976,56	44,2%	Salário Mínimo e INPC
Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV)	78.826,64	4,4%	Salário Mínimo
Seguro Desemprego	40.706,80	2,3%	Salário Mínimo e INPC
Abono Salarial	23.564,06	1,3%	Salário Mínimo
Total dos itens selecionados	1.278.016,06	70,9%	

Fonte e Elaboração: STN/MF.

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, que baseia os salários de contribuição. Por sua vez, a variação do INPC é o fator de reajuste dos benefícios previdenciários acima do salário mínimo e das faixas de contribuição e, dessa forma, seu valor impacta as despesas e as receitas previdenciárias. Os benefícios assistenciais (Renda Mensal Vitalícia – RMV e Benefício de Prestação Continuada – BPC) e o abono salarial são afetados diretamente pelo SM e indiretamente pelo INPC, uma vez que este índice compõe o índice de correção do salário mínimo. Já o seguro-desemprego é afetado diretamente pelos dois índices, uma vez que o piso para o pagamento do benefício é definido no valor de um SM e o teto é reajustado pela variação do INPC. A Tabela 8 apresenta os impactos nas despesas primárias selecionadas decorrentes da variação no INPC.

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

Despesa Primária	Impacto decorrente da variação de 1 p. p. no INPC
Benefícios Previdenciários	1,00%
RMV	1,00%
BPC/LOAS	1,00%
Abono Salarial	1,00%
Seguro-Desemprego	1,61%

Fonte e elaboração: STN/MF.

Na Tabela 9, são apresentadas as variações das despesas em resposta a alterações no SM e no INPC³. Considerando o Governo Central, um aumento de R\$ 1,00 no SM resulta em aumento de R\$ 394,9 milhões nas despesas, um acréscimo de R\$ 6,3 milhões na arrecadação previdenciária e à redução líquida de R\$ 388,6 milhões no resultado primário em 2024. Por outro lado, o aumento de 0,1 p.p. no INPC afeta o reajuste de um número maior de beneficiários, gerando aumento de R\$ 1.007,3 milhões nas despesas, com acréscimo de R\$ 8,4 milhões na arrecadação previdenciária e à redução líquida de R\$ 999,0 milhões no resultado do Governo Central em 2024. Para avaliar o impacto nas Despesas Discricionárias, é necessário observar a linha “Total de Despesas”, enquanto a linha “Total de Resultado” é relevante para avaliar o cumprimento da meta de resultado primário.

³ Equivalente a um aumento de R\$ 1,320 nos benefícios de até um salário mínimo.

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

Em R\$ milhões

Despesa Primária	Aumento de R\$ 1,00 no SM	Aumento de 0,1 p.p. no INPC ¹		
	Benefícios de 1 SM	Benefícios de até 1 SM	Benefícios acima de 1 SM	Total
I. Arrecadação do RGPS ²	6,3	-	-	8,4
II. Benefícios Previdenciários	269,3	354,4	481,9	836,3
III. Déficit do RGPS (II - I)	262,9	-	-	827,9
IV. Benefícios Assistenciais	70,5	70,9	0,0	70,9
IV.1 RMV	0,7	0,7	0,0	0,7
IV.2 BPC/LOAS	69,8	70,2	0,0	70,2
V. FAT	55,2	71,8	28,4	100,2
V.1 Abono Salarial	19,7	25,7	0,0	25,7
V.2 Seguro-Desemprego	35,5	46,1	28,4	74,5
Total de Receitas (I)	6,3	-	-	8,4
Total de Despesas (II + IV + V)	394,9	497,0	510,3	1.007,3
Total de Resultado (III + IV + V)	388,6	-	-	999,0

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

² Devido à atualização na metodologia de cálculo do impacto do salário mínimo e do INPC na Arrecadação do RGPS que considera o impacto global dessas variáveis, não é possível segregar o impacto em faixas de salário-mínimo e, por isso, essas informações não são apresentadas na tabela acima.

Fonte e elaboração: STN/MF.

Outra análise possível é a do impacto do IPCA no limite das despesas sujeitas à Emenda Constitucional (EC) nº 95⁴, uma vez que o limite é corrigido pela variação do IPCA apurada no exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. Para 2024, como demonstra a Tabela 10, o desvio de 0,1 p.p. da variação estimada do IPCA causa uma variação de R\$ 1.776,60 milhões no limite de despesas.

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

Em R\$ milhões

Poder / Órgão	2023	2024	
	Limite de despesas sujeitas à EC nº 95 ¹	Variação de 0,1 p.p. do IPCA no Limite ²	Projeção do limite de despesas sujeitas à EC nº 95
Poder Executivo	1.867.413,49	1.699,76	1.790.015,80
Poder Legislativo	15.538,14	15,33	16.147,99
Poder Judiciário	53.485,09	52,78	55.584,30
Defensoria Pública da União	677,13	0,67	703,71
Ministério Público da União	8.166,23	8,06	8.486,74
Total	1.945.280,09	1.776,60	1.870.938,54

⁴ A EC nº 95, de 2016, que instituiu o Teto de Gastos, teve seus dispositivos revogados com a sanção da Lei Complementar 200, de 2023, que instituiu regime fiscal sustentável. Vale observar que a Tabela 10 manteve o conteúdo do Anexo de Riscos Fiscais anterior.

Poder / Órgão	2023	2024	
	Limite de despesas sujeitas à EC nº 95 ¹	Variação de 0,1 p.p. do IPCA no Limite ²	Projeção do limite de despesas sujeitas à EC nº 95

OBS: Tabela não atualizada com os efeitos da Lei Complementar nº 200/2023, que instituiu regime fiscal sustentável.

¹ Projeção com base no valor estimado para a variação do IPCA para 2023 (5,31%) presente na grade de parâmetros da SPE que embasou a elaboração do Projeto de LDO de 2024. Para determinar a base de cálculo da projeção, descontou-se do limite de despesas de 2024 a variação do IPCA adotada para efeito da LOA 2023 (7,20%) e aplicou-se ao resultado dessa operação a variação efetiva daquele índice para 2022 (5,79%), procedimento determinado pelo § 14 do art. 107 do ADCT, incluído pela EC nº 113, de 2021.

² Para fins de cômputo do Teto de Gastos de 2024, além do ajuste devido à diferença entre o IPCA efetivamente observado em 2022 e o considerado para cálculo do Teto de 2023, é necessário descontar a ampliação de R\$ 145,0 bilhões no Teto do Poder Executivo em decorrência do disposto no art. 3º da EC 126. Apesar da ampliação do Teto em 2023, tal valor não é incorporado à base de cálculo para o limite de 2024.

Fonte e elaboração: STN/MF.

3.2.2 Sensibilidade da Despesa com Subsídios e Subvenções (NR)

Grande parte dos pagamentos de subvenção econômica realizados pela STN com impacto primário são na modalidade equalização de taxas de juros e são sensíveis a variações nas taxas do mercado interno, como Selic, TJLP e TLP, bem como variações do IPCA, no caso das contratadas com TLP. Em 2022, esses pagamentos representaram 63,2% do total de despesas com impacto primário da STN (R\$ 12,4 bilhões de um total de R\$ 19,6 bilhões).

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

Foram realizadas simulações com os saldos das operações e taxas de juros para estimar o efeito de variações nas taxas de juros sobre essa modalidade de subvenção econômica. Considerando o estoque de operações já contratadas até 30 de junho de 2023, e que representam compromissos já assumidos pela União, uma elevação de 0,5 ponto percentual nos parâmetros macroeconômicos (IPCA, TLP, SELIC e RDP) representa um impacto sob a forma de aumento de despesas com impacto primário na ordem aproximada de R\$ 524 milhões. Isso indica que elevações nessas taxas impactarão necessariamente e diretamente as dotações de recursos necessários para esta finalidade e podem ensejar pedidos de crédito suplementar para que a União possa honrar os compromissos já assumidos.

3.3 SENSIBILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA (NR)

A Dívida Pública Federal (DPF) corresponde à soma da Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi) com a Dívida Pública Federal externa (DPFe), sendo esta última subdividida em mobiliária e contratual. A estratégia de financiamento da DPF tem o objetivo de redução de custos no longo prazo, da manutenção de níveis prudentes de risco e do bom funcionamento do mercado brasileiro de títulos públicos. Neste sentido, o gerenciamento de riscos constitui-se em instrumento

fundamental na administração da DPF. Dentre os riscos aos quais está sujeita a DPF cumpre destacar os riscos de refinanciamento e o de mercado.

3.3.1 Riscos de Mercado (NR)

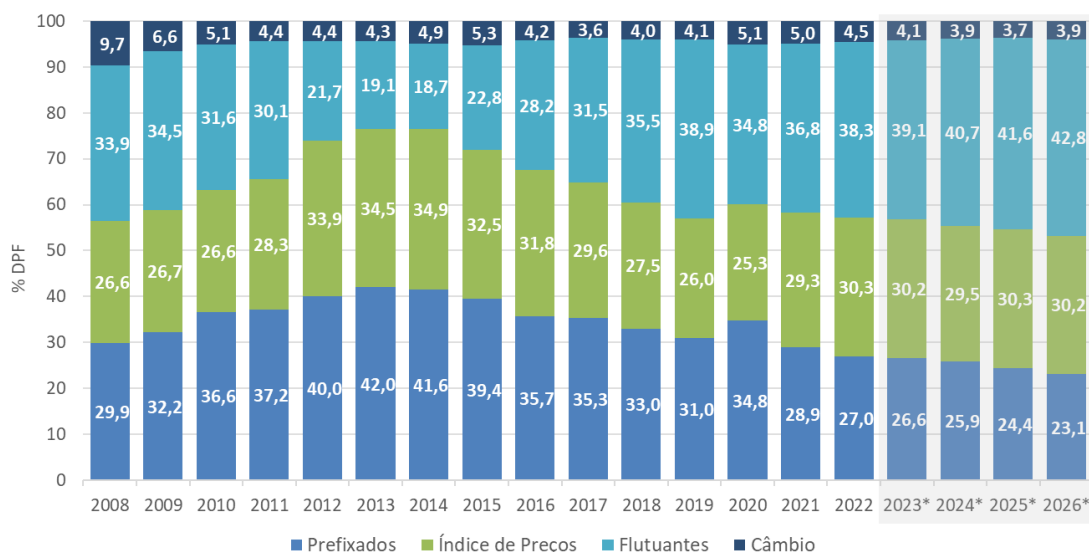
O risco de mercado é o aumento do estoque nominal da dívida decorrente de alterações de mercado que afetem o custo de emissão dos títulos públicos, seja por variação na taxa básica de juros, nas taxas de câmbio ou de inflação. Tais variações acarretam efeitos adversos no orçamento anual, pois alteram o volume de recursos necessários para o pagamento do serviço da dívida, com consequências, inclusive, para os orçamentos dos anos posteriores. O risco de mercado é também especialmente relevante por alterar a relação entre Dívida Líquida do Setor Público/Produto Interno Bruto (DLSP/PIB) e Dívida Bruta do Governo Geral/Produto Interno Bruto (DBGG/PIB).

A composição da DPF é o indicador mais imediato do risco de mercado, pois o estoque da dívida é composto por títulos com diferentes características, de acordo com o tipo de remuneração a que estão condicionados. Em anos recentes, a composição da DPF registrou o aumento da participação de títulos remunerados por taxas de juros flutuantes, o que significa maior exposição ao risco de elevação da taxa de juros. As variações do indexador da LFT – a taxa Selic – provocam mudanças no custo médio diretamente proporcionais à participação desse título na DPF.

Esse crescimento na participação de flutuantes está diretamente relacionado à sequência de déficits fiscais primários no orçamento, uma vez que a incerteza sobre a efetivação da consolidação fiscal torna mais difícil a emissão de títulos prefixados e remunerados por índice de preços de longo prazo. Some-se a isso a redução estrutural na demanda pelos títulos mais longos nos últimos anos, como a NTN-F, cujo principal demandante é o grupo de investidores não-residentes, sobretudo após a perda do grau de investimento pelo país.

A Figura 2 apresenta a evolução das parcelas da dívida mais expostas a riscos de mercado, composta pela dívida atrelada à taxa Selic e pela dívida cambial, sensíveis a choques na taxa de juros e câmbio. Após um período de redução, de 2010 a 2014, a parte da dívida exposta a variações de juros voltou a crescer a partir de 2015 e encontra-se atualmente em nível mais elevado aos observados nos últimos 15 anos. O risco associado à variação da taxa de câmbio, por sua vez, vem se mantendo estável, em decorrência da manutenção de patamares inferiores a 5% da parcela da dívida pública atrelada a moedas estrangeiras desde 2011. Em contrapartida, as parcelas de dívida prefixada e indexada a índice de preços, que são menos suscetíveis a esses choques, perderam espaço na composição da DPF. A parcela de dívida prefixada deve atingir 26,6% da DPF em 2023, patamar abaixo de todos os valores históricos observados no período analisado. A parcela da dívida indexada por índice de preços apresentou uma leve recuperação a partir de 2021, após um período de quedas sucessivas entre 2015 e 2020, mas o seu patamar atual e dos anos seguintes (previsão de 30,0% em média) ainda ficam abaixo do valor de 2014 (34,9%), valor mais alto da série.

Figura 2 - Composição do estoque da DPF



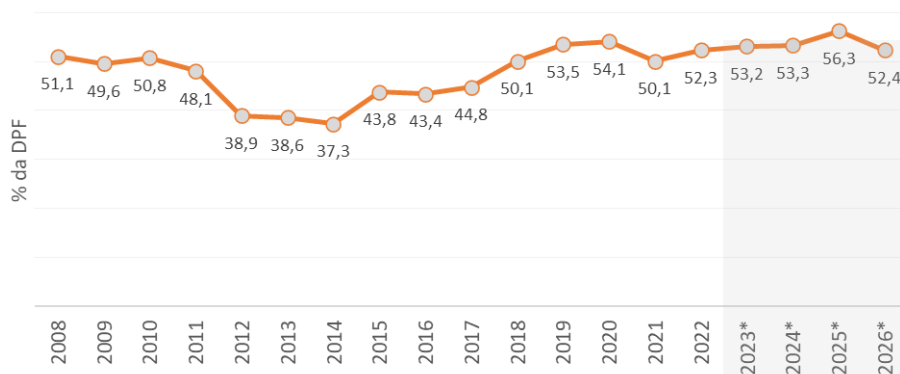
* Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2023.

Fonte e elaboração: STN/MF.

Além da dívida com remuneração pela Selic, também a dívida que vence no curto prazo precisa ser refinanciada e, portanto, também está exposta ao risco de taxa de juros. O percentual da DPF sensível à alteração de juros de curto prazo compreende, além da dívida flutuante, a parcela da DPF que vence em até 12 meses, e que terá seu custo redefinido no curto prazo, quando do seu refinanciamento. A soma dessas duas parcelas corresponde ao percentual da DPF que terá seu custo definido nos próximos 12 meses, o que constitui um indicador do risco de taxas de juros da dívida. O indicador conjuga os efeitos de mudanças na composição (parcela de títulos com juros flutuante) e na estrutura de vencimentos (dívida de curto prazo) na DPF.

A Figura 3 mostra que esse indicador apresentou piora nos anos recentes. Isto reforça a mensagem de que a melhora do perfil da dívida demanda substituição gradual de títulos indexados à Selic e de títulos prefixados de curto prazo por títulos indexados ao IPCA e por títulos com taxa prefixada de vencimento mais longo.

Figura 3 - Risco de repactuação da DPF



* Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2023.

Fonte e elaboração: STN/MF.

Todavia, a reversão da trajetória de risco de mercado requer um ambiente mais favorável à consolidação fiscal e emissões com custo menor. Essas condições macroeconômicas favoráveis são essenciais para criar um ambiente propício à redução do endividamento e à melhora no perfil de risco da dívida.

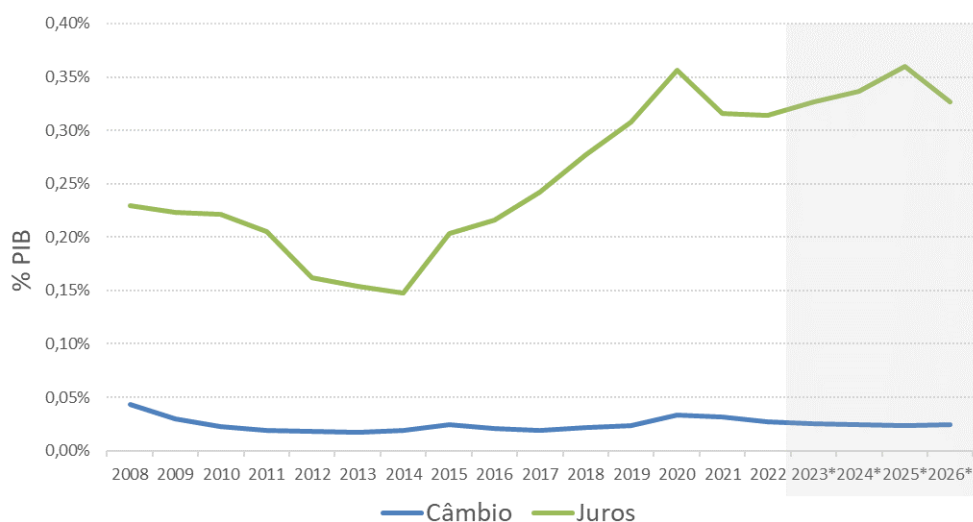
3.3.1.1 Sensibilidade da Dívida Pública aos Parâmetros Macroeconômicos

3.3.1.1.1 Riscos da Dívida Pública Federal

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

Uma forma de se avaliar o risco de mercado da dívida é estimar a sensibilidade do valor de seu estoque a alterações marginais de variáveis macroeconômicas⁵. Para esta avaliação, com o objetivo de uma análise adequada, tomou-se como parâmetro o indicador de dívida em relação ao PIB (DPF/PIB) e os efeitos de um choque de 1% nas taxas de câmbio (Real/Dólar) e de juros (Selic) sobre este indicador. A magnitude desses efeitos pode ser observada na Figura 4.

Figura 4 - Estimativa da sensibilidade do estoque da DPF a choque de 1% nas variáveis macroeconômicas



* Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2023.

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

Fonte e elaboração: STN/MF.

A Figura 4 mostra a elevada sensibilidade da DPF a alterações nos juros de curto prazo e a baixa sensibilidade da dívida pública com relação a alterações na taxa de câmbio. Este cenário reflete o incremento de títulos com taxas de juros flutuantes na composição da dívida, devido à

⁵ Trata-se de uma análise estática, onde analisa-se o efeito isolado da variação de apenas uma variável (taxa de câmbio ou taxa de juros) sobre os indicadores desejados (DPF, Despesa Orçamentária e DLSP). Dessa forma, não são levados em conta os efeitos da alteração de uma variável sobre as outras variáveis. Também não são levados em conta os efeitos da alteração de uma variável sobre outros fatores da economia que poderiam também afetar os indicadores desejados, tais como resultado fiscal, PIB e necessidade líquida de financiamento do setor público.

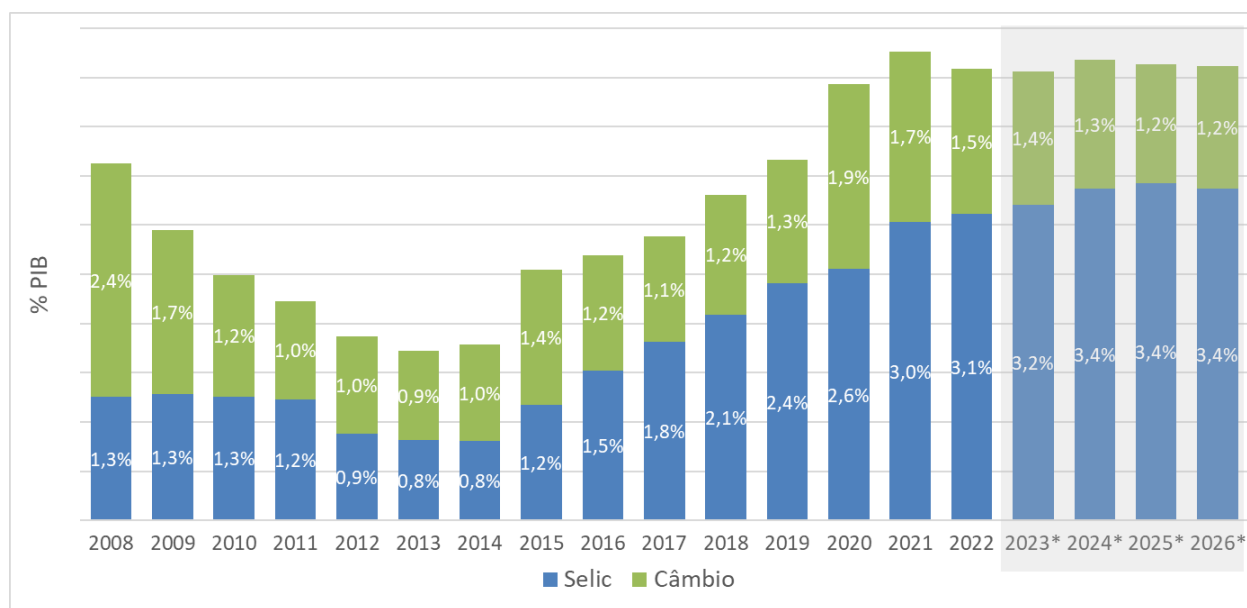
persistência de desequilíbrios fiscais, e a reduzida participação de títulos denominados em moeda de outras nacionalidades na DPF.

A respeito da sensibilidade da dívida pública à variação na inflação, há um hedge natural da parcela de dívida corrigida por índice de preços, e esta parcela é majoritariamente indexada pelo IPCA. Este hedge decorre do fato de as receitas do governo apresentarem correlação positiva com a taxa de inflação, o que reduz a relevância desse fator de risco. Adicionalmente, o PIB nominal (denominador da análise) também é alterado com a inflação. Por isso, a sensibilidade à inflação não foi apresentada aqui.

Por sua vez, o risco associado à variação da taxa de câmbio encontra-se em patamar aderente a estrutura de dívida proposta pelo portfólio de benchmark. Ademais, o efeito de transbordamento no caso de uma crise cambial seria amortecido diante do atual volume de reservas internacionais administradas pelo BCB ⁶.

Na Figura 5 temos o resultado do teste de estresse para a evolução do estoque da DPF frente a choques reais nos juros e no câmbio, de forma a evidenciar o efeito dessas variáveis em situações de grande e persistente volatilidade⁷. Considerando o estoque de dívida em final de período, o impacto de um cenário de estresse corresponderia a um incremento total na dívida de 4,8% do PIB em 2023.

Figura 5 - Teste de estresse de juros e câmbio sobre a DPF



* Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2023.

Fonte e elaboração: STN/MF.

Além da análise de impactos no estoque, é relevante avaliar o cronograma de maturação e a sensibilidade da despesa orçamentária da dívida às variáveis macroeconômicas. Tendo como

⁶ A posição das reservas em dezembro de 2022 é da ordem de US\$ 324,7 bilhões.

⁷ O teste é composto pela simulação do impacto de um choque de três desvios-padrão sobre a média da taxa de juros Selic real e da desvalorização cambial real acumuladas em 12 meses. Este choque é aplicado sobre as parcelas do estoque da DPF remuneradas por taxas de juros flutuantes ou pela variação cambial. Por se tratar de uma avaliação do impacto de choques reais, diferentemente da análise de sensibilidade marginal, este teste não se aplica à dívida indexada à inflação.

referência projeções baseadas na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2023 e considerando os vencimentos de dívida previstos entre 2023 e 2026, os efeitos de um aumento (redução) imediato e permanente de um ponto percentual nas taxas de inflação e de juros e na variação cambial podem ser observados na Tabela 11.

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

Variáveis Macroeconômicas	2023*		2024*		2025*		2026*	
	% PIB	Milhões R\$	% PIB	Milhões R\$	% PIB	Milhões R\$	% PIB	Milhões R\$
Câmbio	0,000	10	0,003	298	0,007	852	0,007	895
Inflação	0,000	30	0,027	3.062	0,039	4.646	0,093	11.815
Juros	0,000	33	0,025	2.891	0,057	6.911	0,087	11.049

* Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2023. Choques nas variáveis macroeconômicas são permanentes e seus efeito são analisados isoladamente, ou seja, pressupõe-se, por exemplo, que o aumento de um ponto percentual na taxa de juros não afeta as demais variáveis macroeconômicas. Os efeitos de choques combinados não foram analisados.

Fonte e elaboração: STN/MF.

A sensibilidade apresentada na Tabela 11 varia conforme o cronograma de maturação dos títulos da DPF e será mais acentuada com relação a uma das variáveis econômicas naqueles anos em que houver maior concentração de vencimentos de títulos indexados àquela mesma variável. A sensibilidade da despesa orçamentária é menor que aquela correspondente ao estoque da DPF, pois considera apenas o montante da dívida que será resgatada em determinado exercício. Não obstante, trata-se de um efeito relevante por estar relacionado ao impacto de curto prazo na despesa orçamentária para o pagamento da dívida. Como esperado, o choque na taxa de juros é o fator de maior efeito na evolução da despesa orçamentária da dívida, seguido pelo choque na taxa de inflação. Especificamente em relação ao risco de taxa de juros para a despesa orçamentária, note-se que, devido ao efeito cumulativo do choque nas taxas de juros, o aumento da despesa orçamentária com resgates de títulos indexados à SELIC teria o potencial de atingir R\$ 11,0 bilhões ao final do próximo triênio, em 2026.

3.3.1.1.2 Riscos da DLSP e da DBGG

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

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

Inicialmente, foi gerado um cenário base para a projeção da DLSP/PIB e DBGG/PIB para o período de 2023 a 2026. Sobre este cenário foram feitas análises de risco de taxa de juros, da taxa de crescimento do PIB e de variações no resultado primário. A Tabela 12 mostra uma análise nas projeções, sempre em relação ao cenário base, para mostrar o aumento na dívida/PIB decorrente de uma variação persistente de 1 ponto percentual na taxa SELIC para cima, uma variação persistente da taxa de crescimento PIB de 1 ponto percentual para baixo, e de um déficit primário persistentemente pior em 1% do PIB. Os impactos são computados isoladamente para cada um desses choques e, posteriormente, assumindo-se um choque combinado nessas variáveis.

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

Choques simulados	DLSP				DBGG			
	2023	2024	2025	2026	2023	2024	2025	2026
PIB, queda de 1 p.p.	0,0%	1,0%	2,3%	4,1%	0,0%	1,2%	2,7%	4,5%
Primário/PIB, queda de 1 p. p.	0,0%	1,0%	2,1%	3,2%	0,0%	1,1%	2,2%	3,2%
SELIC, aumento de 1 p.p	0,1%	0,5%	1,0%	1,6%	0,1%	0,5%	1,0%	1,5%
Choques combinados	0,1%	2,5%	5,5%	8,9%	0,1%	2,7%	5,8%	9,3%

Diferença em relação ao Cenário Base. O choque na SELIC inicia-se a partir da próxima reunião do COPOM, em setembro. Os choques no PIB e no primário iniciam-se em 2024.

Fonte e elaboração: STN/MF.

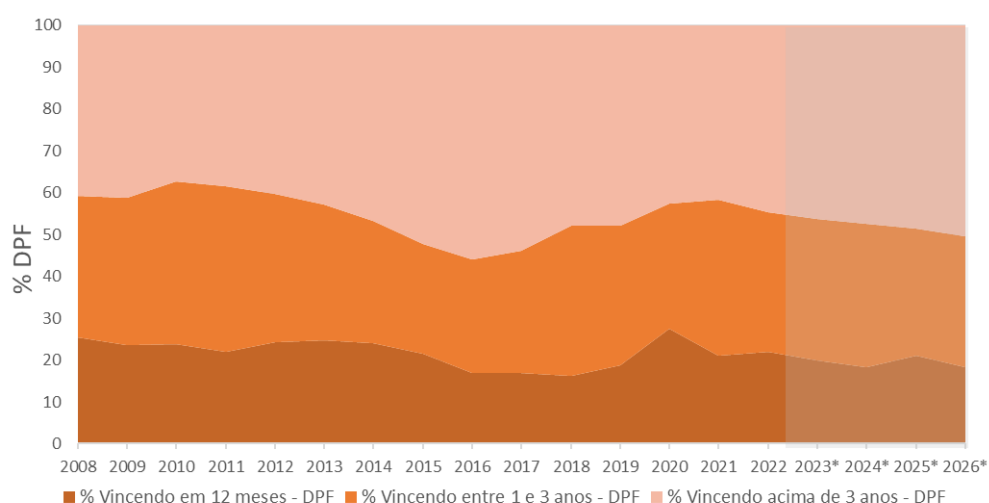
O impacto da variação do PIB se dá via denominador e por meio da correlação com o primário. O efeito de um primário menor é via numerador, sem diferença em relação aos indicadores de DLSP e DBGG. A sensibilidade da Selic é captada tanto pela parcela de LFT na composição da DPF quanto pelo volume de operações compromissadas do BCB e pelas parcelas indexadas à Selic dos demais passivos e ativos das diferentes esferas de governo. A combinação de choques, por sua vez, não consiste na soma dos choques individualizados, mas considera a dinâmica de choques simultâneos.

3.3.2 Risco de Refinanciamento

O risco de refinanciamento representa a possibilidade de o Tesouro Nacional ter de suportar o aumento de custo para se financiar no curto prazo ou, no limite, não conseguir captar recursos suficientes para honrar seus vencimentos. Os principais indicadores de risco de refinanciamento da DPF são o percentual vincendo em 12 meses, que reflete a concentração de dívida no curto prazo, e o prazo médio do estoque, que considera a média de tempo restante para os pagamentos de dívida.

Em 2022 foi possível observar a reversão da trajetória de crescimento do percentual em 12 meses que, em decorrência dos efeitos da pandemia, havia ficado acima da média dos anos anteriores, de 2016 a 2019. A Figura 5 mostra com mais detalhes o histórico do perfil de vencimentos da DPF, bem como os valores esperados para 2023 e anos seguintes. Em suma, espera-se que as condições de mercado permitam o alongamento dos prazos de emissões, ajudando na manutenção da melhora do percentual vincendo em 12 meses e no aumento da parcela da dívida vincenda acima de 3 anos.

Figura 6 - Perfil de Vencimentos do Estoque da DPF



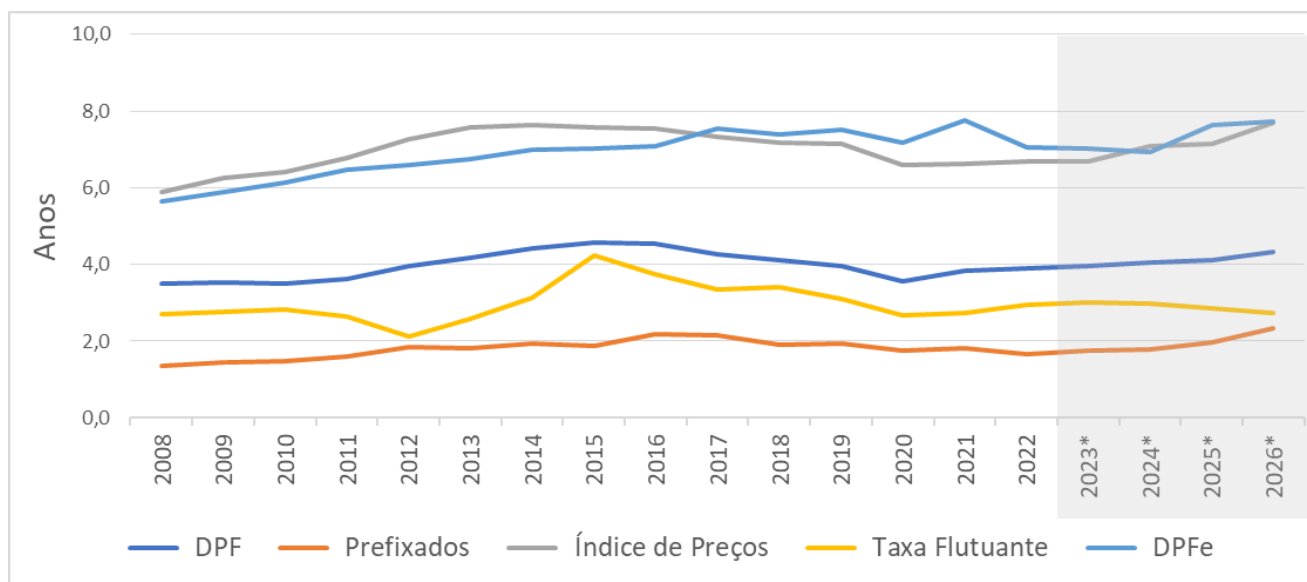
* Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2023.

Fonte e elaboração: STN/MF.

O prazo médio da DPF apresentou leve melhora nos últimos dois anos, aumentando de 3,6 anos ao final de 2020 para 3,9 anos. A expectativa para os anos seguintes, como pode ser visto na Figura 7, é de evolução progressiva deste indicador, que deve atingir em média 4,2 anos no próximo triênio.

Embora o aumento recente das emissões de LFT em substituição aos títulos prefixados curtos (LTN de 6 e 12 meses) tenha contribuído para dilatar os prazos de vencimento, o prazo médio da LFT é menor do que o referencial de longo prazo para DPF. Assim, o aumento do prazo médio deve priorizar a emissão de títulos com prazos mais longos, preferencialmente acima de 5 anos. Em suma, o alongamento sustentável da dívida requer uma mudança estrutural da demanda por títulos públicos, que favoreça a colocação de títulos como a NTN-F, cujo principal demandante são investidores não-residentes, e de NTN-B com prazos acima de 10 anos, cujos principais demandantes são fundos de pensão.

Figura 7 - Evolução do prazo médio (meses)

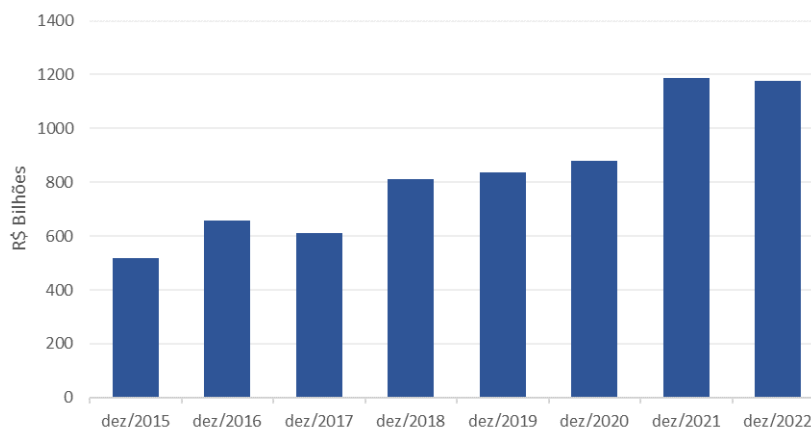


* 2023: Projeção com base no ponto médio do PAF 2023. De 2024 a 2026: Simulações STN.

Fonte e elaboração: STN/MF.

Por fim, destaca-se que o Tesouro Nacional mantém uma reserva de liquidez para pagamento da dívida, o que mitiga o risco de inadimplência no curto prazo. Trata-se de disponibilidade financeira na Conta Única, dedicada à finalidade de honrar os compromissos da DPF. Esse colchão de liquidez permite ao Tesouro Nacional se antecipar a períodos de maior concentração dos vencimentos, reduzir o risco de refinanciamento da DPF e efetivar o pagamento de eventuais passivos contingentes. Essa reserva assegura flexibilidade à gestão da dívida para atuar condições adversas e de elevada volatilidade no mercado de títulos públicos.

Figura 8 - Reserva de Liquidez



Fonte e Elaboração: STN/MF.

Em dezembro de 2022, a reserva de liquidez alcançou o montante de R\$ 1.175,8 bilhões, volume significativo diante do aumento dos vencimentos da DPF no curto prazo nos últimos anos e da maior necessidade de mitigar o risco de refinanciamento neste cenário.

3.4 ESTRESSE DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS E SIMULAÇÕES (NR)

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

O cálculo dos cenários de estresse dos parâmetros macroeconômicos utiliza o método de simulação de Monte Carlo, construída a partir de uma distribuição normal multivariada, na qual o vetor de medianas dos parâmetros são os valores projetados na Grade de Parâmetros fornecida pela SPE/MF⁸ e a matriz de variância-covariância é estimada por meio do histórico de dados dos parâmetros macroeconômicos⁹. É importante ressaltar que este método permite a construção de cenários economicamente consistentes, ou seja, as relações diretas e inversas entre as variáveis são adequadamente refletidas nos resultados, considerando suas correlações históricas. Por exemplo, nota-se que cenários em que as taxas de juros são maiores estão, em geral, associadas a menores níveis de crescimento.

Foram realizados quinhentos choques com base na metodologia apresentada, os quais geraram quinhentas trajetórias distintas para as variáveis macroeconômicas. Os cenários fiscais alternativos, oriundos desses choques, permitiram extrair nuvens de probabilidade, variáveis no

⁸ É importante destacar que esta é a mesma grade de parâmetros utilizada para elaboração do cenário base constante no Anexo de Metas Fiscais da PLDO, de forma que o cenário central de receitas e despesas deste exercício é o mesmo que compõe o anexo de metas.

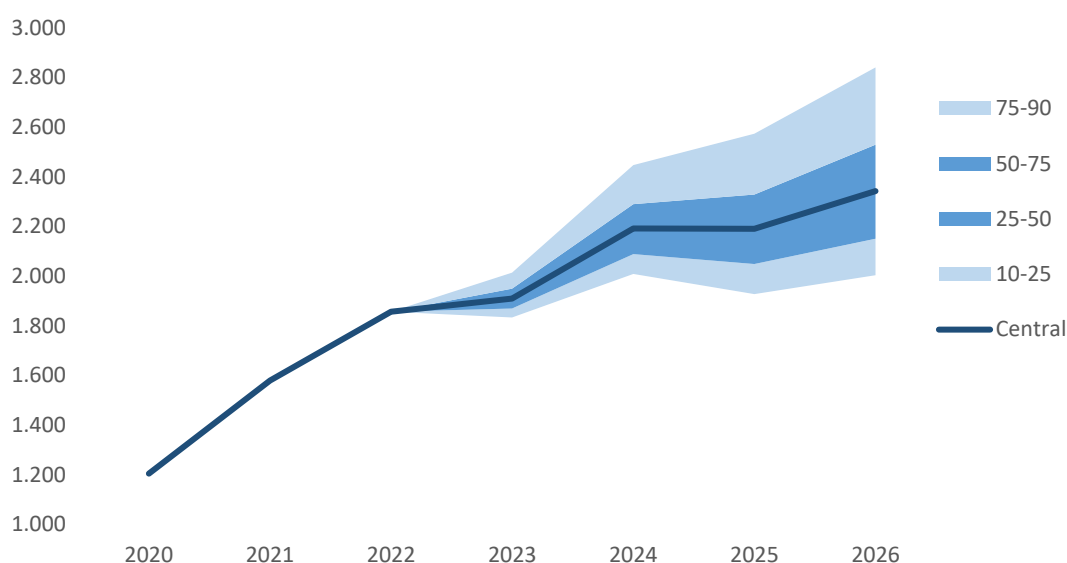
⁹ A metodologia utilizada nesta análise está descrita em maiores detalhes na Nota Técnica SEI nº 1/2017/GEMAF/COPEF/SUPEF/STN-MF, de 29 de dezembro de 2017.

tempo, para os principais indicadores fiscais. Essas nuvens de probabilidade, por sua vez, são apresentadas na forma de um gráfico de leque (fan chart), em que o cenário central é envolto por dois leques. O mais interno, de cor azul escuro, possui como limites os percentis 25 e 75. O leque mais externo possui como limites os percentis 10 e 90.

3.4.1 Receitas

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

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



Fonte e Elaboração: STN/MF.

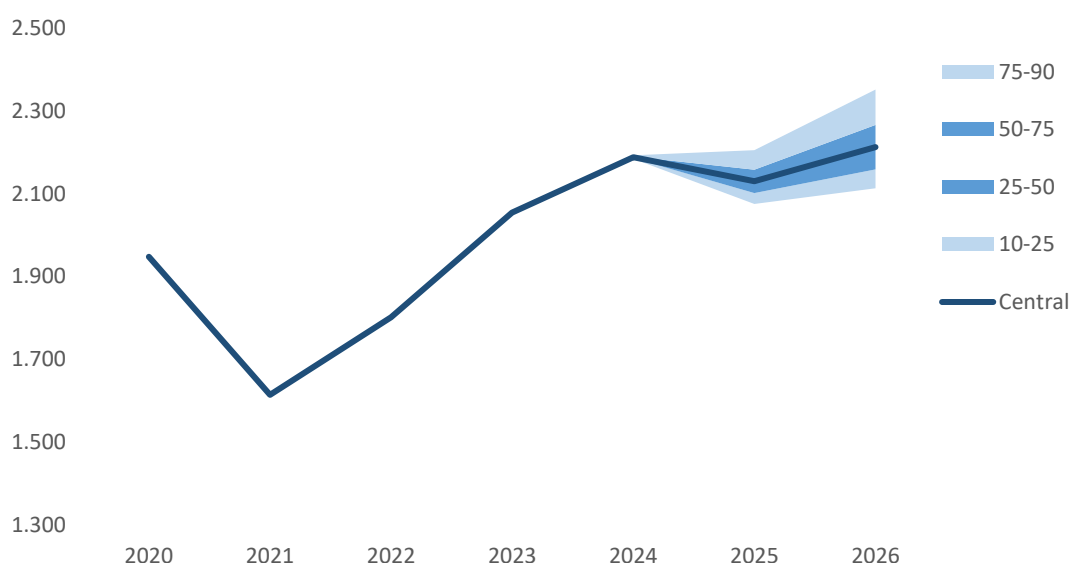
As simulações realizadas evidenciam que a receita líquida pode variar significativamente ao longo do tempo, refletindo a alta variância relacionada às variáveis macroeconômicas e seu impacto sobre as receitas. Com efeito, a arrecadação é o componente mais sujeito às mudanças no ciclo econômico e/ou de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

Para o ano de 2024, as estimativas apontam uma receita líquida no montante de R\$ 2.191 bilhões. A amplitude do leque mais interno (percentil 75 e 25), indicado no gráfico em azul escuro, é de R\$ 101 bilhões para cima ou para baixo do cenário central. Já o leque externo (percentil 90 e 10) possui amplitude de R\$ 220 bilhões para cima ou para baixo. Para os anos de 2025 e 2026, a amplitude do leque interno é de R\$ 140 bilhões para cima ou para baixo do cenário central e de R\$ 190 bilhões, respectivamente.

3.4.2 Despesas

As trajetórias de despesas foram construídas aplicando-se os diferentes cenários macroeconômicos às despesas, com destaque para o peso da inflação nas regras legais que determinam os valores dos benefícios pagos. Cabe também mencionar que algumas despesas, como Complementação da União para o Fundeb e despesas com o Fundo Constitucional do Distrito Federal também são impactadas por variações nas receitas primárias. As premissas utilizadas para o cenário central seguem as mesmas detalhadas no Anexo de Metas Fiscais.

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



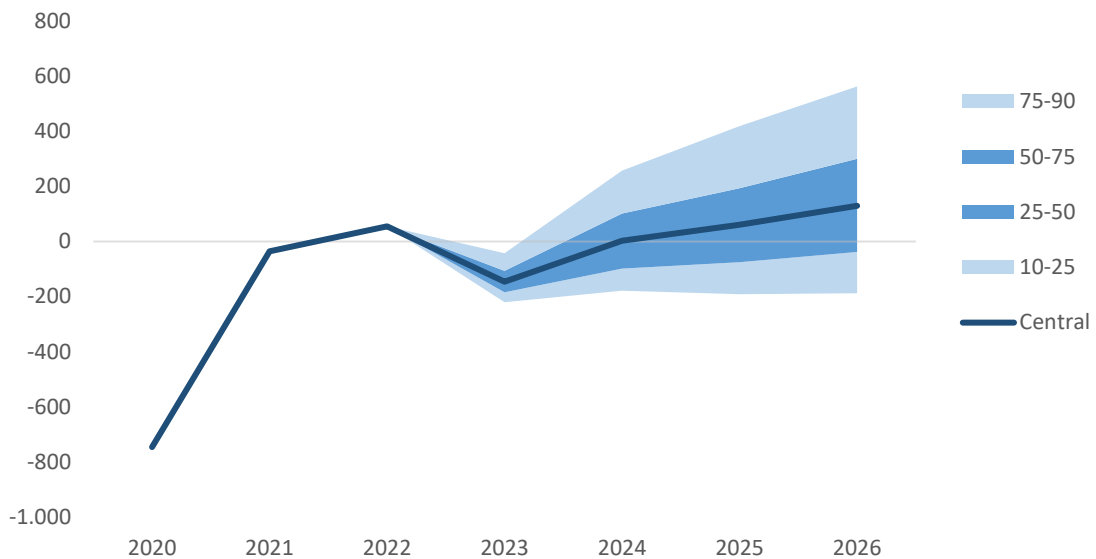
Fonte e Elaboração: STN/MF.

Tendo em vista que o valor fixado no PLOA 2024 para as despesas considera o desempenho de variáveis realizadas até junho de 2023, a variabilidade esperada para 2024 é pequena, na casa de R\$ 4 bilhões para cima ou para baixo, para os percentis 10 e 90. Em 2025 e 2026, esses casos extremos apresentam uma variação esperada, para mais ou para menos, de R\$ 65 bilhões e R\$ 119 bilhões, respectivamente. Esses valores não incluem eventuais cortes ou aumentos de despesas discricionárias, que podem ampliar ou reduzir os valores apresentados, mas que, por estarem sob o controle do governo, não são considerados nesta análise.

3.4.3 Resultado Primário

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

Figura 11 - Espectro de cenários alternativos para Resultado Primário (R\$ bilhões)



Fonte e Elaboração: STN/ MF.

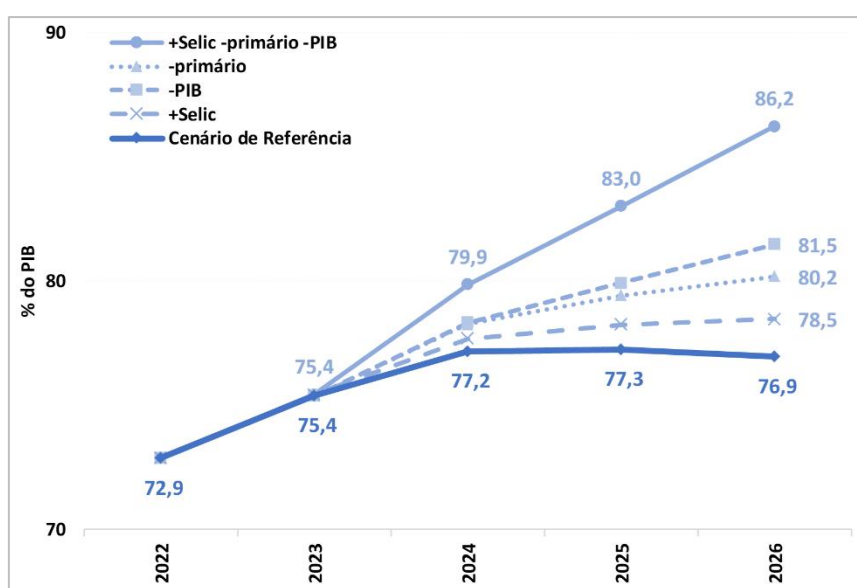
As trajetórias de resultado primário apresentadas mostram que, no ano de 2024, o leque interno (percentis 25 e 75) apresenta uma variação de R\$ 99 bilhões, para cima ou para baixo, relativamente à tendência estimada para o Governo Central. Nos casos extremos inferior e superior (percentis 10 e 90), a variação estimada é em torno de R\$ 217 bilhões para acima ou abaixo. Já para os anos de 2025 e 2026, os resultados relacionados aos mesmos cenários extremos mostram uma melhora ou piora de cerca de R\$ 304 bilhões e 375 bilhões.

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

3.4.4 Dívida Pública

Na sequência são apresentados alguns testes de estresse, de forma a avaliar os efeitos potenciais sobre os indicadores de endividamento bruto e líquido. A trajetória futura da dívida é sensível a alterações nos parâmetros macroeconômicos. O exercício na Figura 12 mostra o impacto na DBGG de estresses de 100 pontos base sobre o crescimento do PIB, o resultado fiscal primário e a taxa Selic subjacentes ao cenário PLDO 2024. O choque no PIB e no primário iniciam-se em 2024, ao passo que o choque na Selic em setembro de 2023. Além disso, o exercício apresenta o impacto sobre a trajetória da DBGG de um choque negativo simultâneo nas três variáveis: ao fim do horizonte de projeções, a DBGG atingiria 86,2% do PIB em um cenário mais adverso.

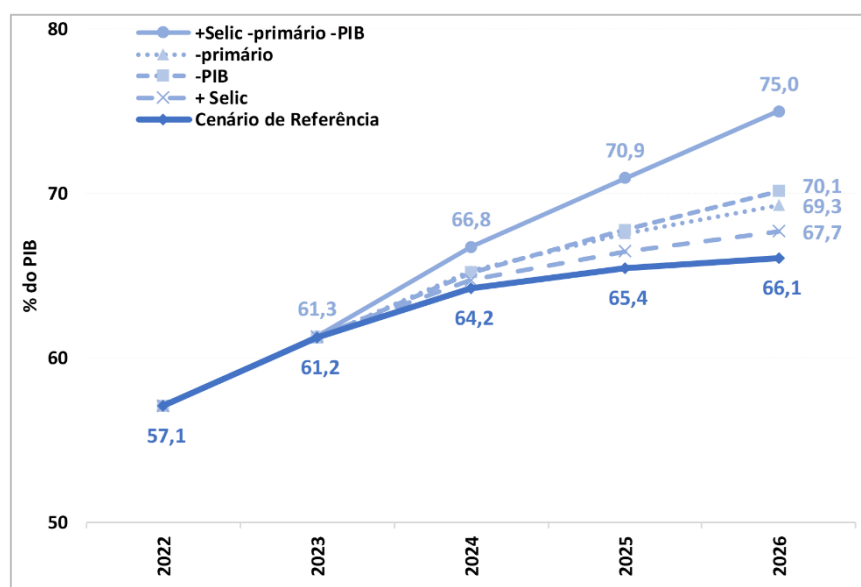
Figura 12 - Teste de estresse primário/PIB, PIB e Selic - DBGG (% PIB)



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

A Figura 13 traz o resultado deste exercício para a DLSP, que ao final de 2026 apresentaria um endividamento líquido superior ao cenário PLDO 2024, atingindo 75% do PIB em decorrência de eventual estresse combinado no resultado primário, no PIB e na taxa Selic.

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

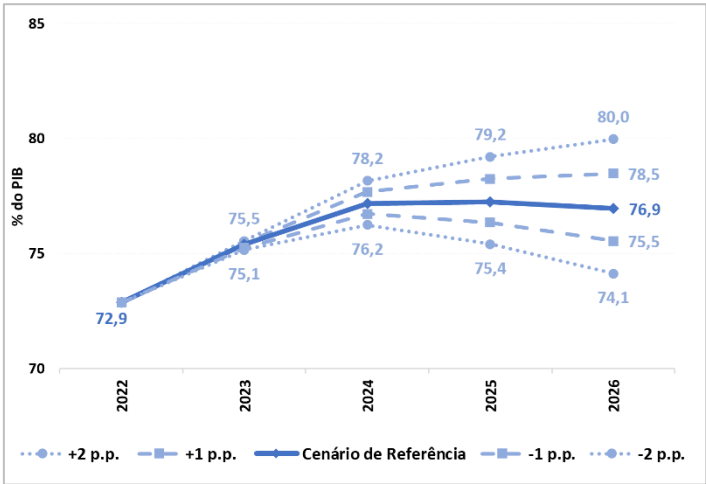


Fonte: Realizado, BCB. Projeções, STN/MF. Elaboração: STN/MF

Alterações na taxa de juros sensibilizam o custo da dívida e a transmissão de mudanças na taxa Selic para o custo da dívida tende a ser rápida, uma vez que existe elevada proporção de instrumentos de financiamento expostos às mudanças nos juros de curto prazo. A Figura 14 e a Figura 15 apresentam como seriam as projeções de DBGG e de DLSP face a uma trajetória de juros que se desviasse em 1 ou 2 p.p., para cima ou para baixo, da trajetória prevista no cenário base. Um choque

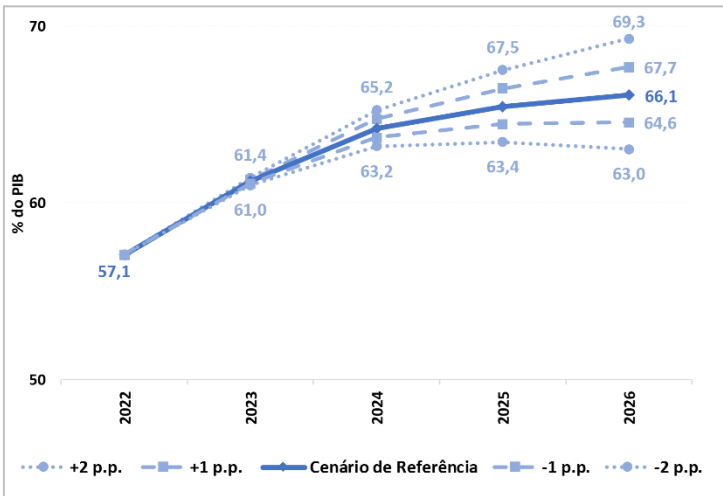
de +2 p.p. na Selic, por exemplo, teria o potencial de elevar a DBGG em 3,0 p.p. do PIB e a DLSP em 3,2 p.p. do PIB ao final de 2026.

Figura 14 - Teste de estresse Selic – DBGG (% PIB)



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

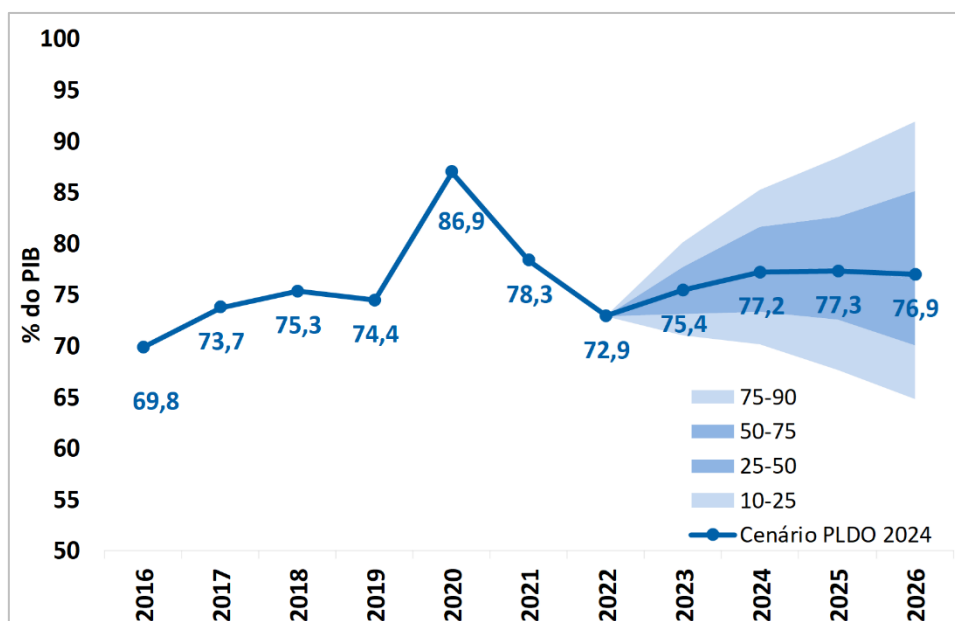
Figura 15 - Teste de estresse Selic - DLSP (% PIB)



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

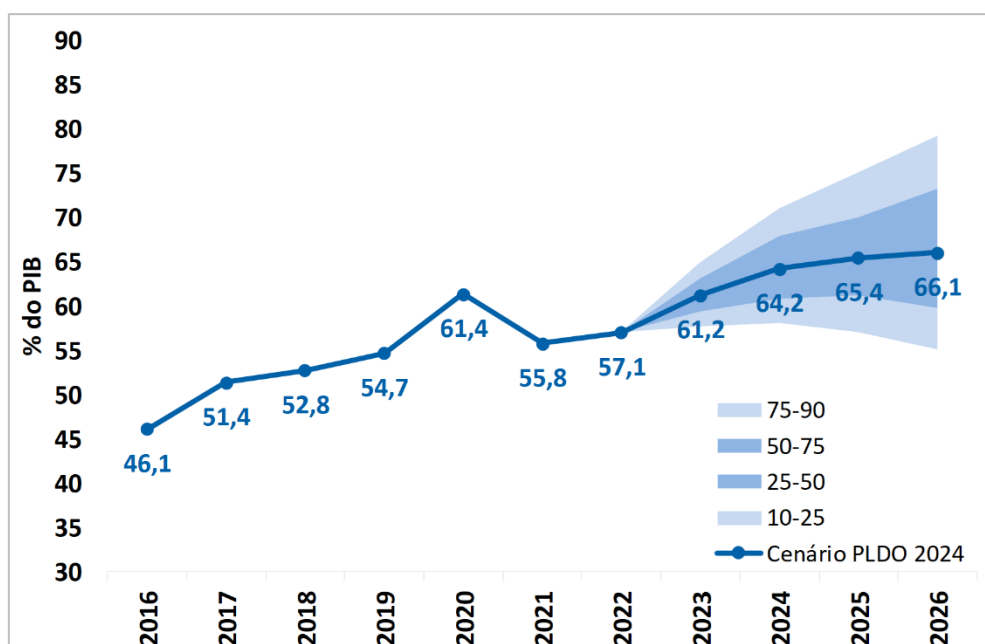
Na Figura 16 e na Figura 17 são mostrados os resultados estocásticos das simulações de DLSP e DBGG. As linhas sólidas representam o cenário PLDO 2024 (Tabela 3 do Anexo de Metas Fiscais) e são muito próximas àquelas das medianas das distribuições. Estas figuras são conhecidas como *fan charts* e mostram o intervalo de confiança para as possíveis trajetórias da DBGG/PIB e DLSP/PIB diante de choques estocásticos no PIB e no resultado fiscal primário ao longo do tempo, mantendo-se constantes as demais variáveis, inclusive juros.

Figura 16 - Cenários estocásticos para DBGG/PIB



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

Figura 17 - Cenários estocásticos para DLSP/PIB

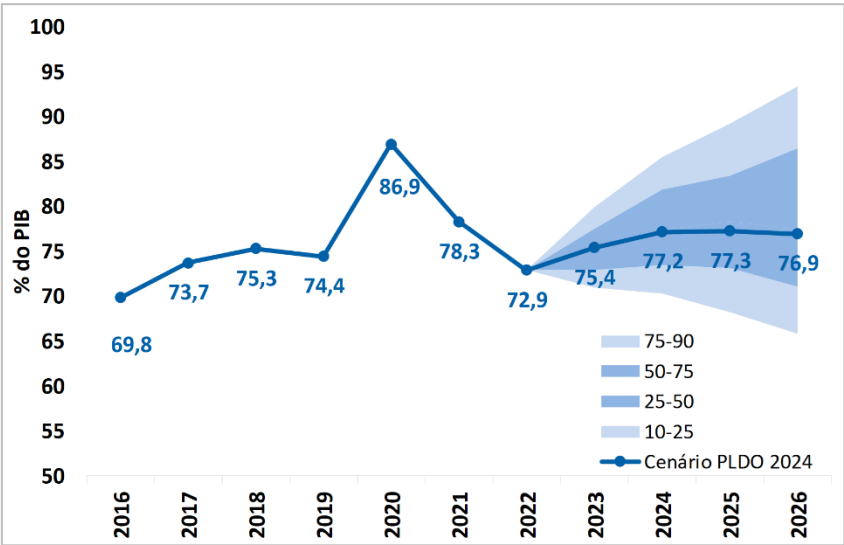


Fonte: Realizado, BCB. Projeções, STN/MF. Elaboração: STN/MF

De forma complementar, são apresentados na Figura 18 e na Figura 19 *fan charts* da DBGG e DLSP assimétricos, em decorrência de uma taxa de Selic estressada em 100 pontos base a partir de maio de 2023. Trata-se de um exercício de avaliação de *downside risk*. Em um contexto de taxa Selic estressada, torna-se maior o risco de a DBGG e a DLSP superarem as projeções do cenário

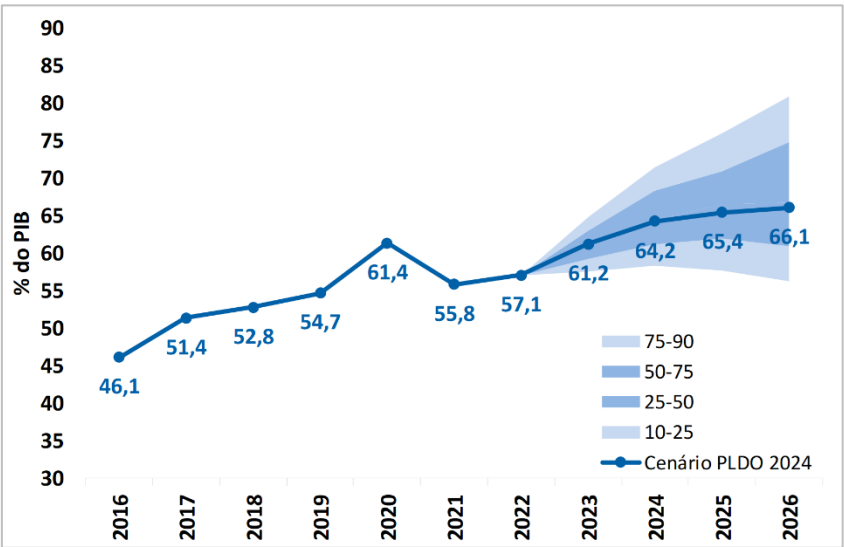
PLDO 2024 ao final de 2026 na presença de choques desfavoráveis à atividade e na ausência de consolidação fiscal.

Figura 18 - Cenários estocásticos assimétricos - DBGG (% PIB)



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

Figura 19 - Cenários estocásticos assimétricos - DLSP (% PIB)



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

Se por um lado, cenários com taxas de juros mais altas conduzem a dívida para uma trajetória de crescimento mais acentuada, por outro lado, as medidas em curso para a instituição de um novo marco fiscal e obtenção de superávits fiscais primários nos próximos anos pode levar à redução nas taxas de juros e, assim, no custo do endividamento público, favorecendo cenários onde a dívida/PIB seja mais baixa no médio horizonte.

3.4.4.1 Riscos Legais

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

Portanto, em um cenário de descumprimento de algum desses limites e condições, não seria possível a utilização de recursos de emissão de títulos para o pagamento de nenhuma despesa orçamentária, exceto a amortização do principal da dívida mobiliária. Essa restrição, principalmente em um cenário de déficit primário, implica possibilidade de interrupção de serviços públicos, impactando não só as despesas discricionárias, como possivelmente as obrigatórias. Também limitaria a execução no âmbito de programas públicos voltados à educação, benefícios sociais, agricultura, entre outros.

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

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

Limites e Condições	Norma
Publicação do RREO até 30 dias após encerramento do bimestre	Art. 165, § 3º, da CF; e art. 52, <i>caput</i> e § 2º, da LRF
Regra de Ouro	Art. 167, III e § 6º; e Art 167-E da CF; art. 32, da LRF; e art. 6º, da RSF 48
Autorização, no texto da lei orçamentária, para contratação de operação de crédito	Art. 32, I, da LRF
Limite de Operações de Crédito	Art. 32, § 1º, III, da LRF; e art. 7º, I, da RSF 48
Limite de despesas de pessoal da União (Poder Executivo)	Arts. 19, 20, 22 e 23 da LRF
Ausência de operações nulas e/ou vedadas	Arts. 33, 35, 36 e 37 da LRF
Consolidação pelo Poder Executivo das Contas Anuais	Art. 51, § 2º, da LRF
Publicação do RGF até 30 dias após encerramento do quadrimestre	Art. 54, <i>caput</i> , e art. 55, §§ 2º e 3º, da LRF
Transparência da Gestão Fiscal	Art. 48, §§ 2º, 3º e 4º, da LRF

Fonte e Elaboração: STN/MF.

Dentre esses riscos, destaca-se aquele relativo ao descumprimento da regra de ouro, estabelecida pelo inciso III do art. 167 da Constituição Federal, que veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Isso porque as projeções apontam que, dado o cenário fiscal esperado, há a necessidade de um monitoramento constante, estimando-se a obtenção de baixas margens para o período de 2024 a 2026, conforme Tabela 14.

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

Em R\$ milhões			
Cenário	2024	2025	2026
Cenário base	15.469,6	15.248,6	4.723,4

O Cenário Base contempla estimativas preliminares, com base em hipóteses simplificadas. O mesmo deve ser atualizado quando da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, momento em que serão definidas com maior exatidão a necessidade de operações de crédito para o financiamento das despesas orçamentárias, bem como serão atualizados os parâmetros macroeconômicos que afetam as projeções de despesas de capital. Diferentemente do PLOA 2024, o cenário aqui apresentado considera projeções de superávits financeiros que poderão ser utilizados para reduzir a insuficiência da regra de ouro.

Fonte e Elaboração: STN/MF.

Essas projeções consideram a possibilidade de utilização do saldo de superávits financeiros de exercícios anteriores de fontes de não emissão exclusivas para pagamento de dívida no momento da execução financeira. Tais valores não são considerados na fase de elaboração e aprovação da LOA (pois essa considera somente as receitas do exercício), motivo pelo qual a LOA pode apresentar excesso de operações de crédito sobre as despesas de capital e indicar recursos de operações de crédito condicionados a aprovação de crédito suplementar ou especial por maioria absoluta do Congresso Nacional. Todavia, após a apuração do superavit financeiro do exercício anterior durante o exercício, e caso haja saldo suficiente, é possível remanejar as fontes condicionadas e cumprir a exigência da regra de ouro quando da execução financeira, sem a necessidade do crédito suplementar (o que de fato vem ocorrendo nos exercícios recentes).

Para os próximos exercícios vislumbra-se os mesmos desafios dos anos recentes. Portanto, para que esse cenário não implique em um descumprimento da Constituição Federal e, conseqüentemente, uma vedação à realização de novas operações de crédito, deve-se buscar a constante administração eficiente das fontes disponíveis para gestão da dívida pública, principalmente as fontes não decorrentes de operações de crédito, e, eventualmente, autorização junto ao Poder Legislativo para a realização dessas operações de crédito que estariam em excesso nos termos estabelecidos no próprio dispositivo legal. Nesse sentido, caso o Poder Legislativo não aprove tais créditos suplementares ou especiais, não seria possível realizar as respectivas despesas, cuja fonte de recursos seriam emissão de títulos da dívida pública, o que levaria a um dos cenários descritos acima, com a possibilidade de interrupção de serviços públicos ou risco de não pagamento de alguma despesa obrigatória.

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

4 ANÁLISE DOS RISCOS ESPECÍFICOS

Os riscos específicos são passivos contingentes e riscos relacionados a ativos, associados a eventos irregulares. Sua análise envolve avaliação qualitativa das particularidades de cada tema, identificando o risco a curto prazo e seu custo. A análise dos riscos específicos está, em grande parte, submetida a um arcabouço institucional e normativo cuja gestão se dá no desempenho das atribuições de órgãos competentes. A consolidação das informações contidas neste documento busca harmonização conceitual e padronização dos impactos fiscais. São diferenciados os impactos primários e financeiros, fluxos e valores de estoques, os exercícios financeiros de incidência e critérios são explicitados para mensuração dos riscos e para a construção de projeções. Análises de Passivos Contingentes, Riscos Associados a Ativos e Outros Riscos Específicos serão apresentados a seguir.

4.1 PASSIVOS CONTINGENTES

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

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

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

4.1.1 Demandas Judiciais (NR)

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

- I. Advogado-Geral da União: representa a União junto ao Supremo Tribunal Federal (art. 4º, III, da LC nº 73/1993), em que é assistido pela Secretaria-Geral de Contencioso (SGCT), (art. 9º do Decreto nº 11.174/2022);

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

Os órgãos do Poder Judiciário são responsáveis pela tramitação e julgamento das ações judiciais. O evento “pagamento judicial” é considerado um risco futuro e incerto. A AGU atua perante os órgãos judiciais para obter decisões favoráveis à Fazenda Pública e evitar pagamentos judiciais. A Portaria Normativa AGU nº 68/2022 estabelece critérios e procedimentos para informações sobre ações judiciais com riscos fiscais.

Além das demandas gerenciadas pela AGU, são consideradas as ações judiciais das Empresas Estatais Dependentes da União e contra o BCB. Este último administra suas ações judiciais, considerando valor, fase processual e risco de perda. A SEST analisa as demandas trabalhistas, tributárias, previdenciárias e cíveis das empresas federais dependentes.

4.1.1.1 Critérios e Procedimentos na prestação de informações sobre Demandas Judiciais

As principais regras estabelecidas pela Portaria Normativa AGU nº 68/2022 e que afetam a classificação das ações judiciais que possam representar riscos fiscais à União são:

- a) O artigo 2º da nova portaria delimita a abrangência das ações: (i) em tramitação nos tribunais superiores; (ii) em tramitação na Turma Nacional de Uniformização; (iii) na fase de conhecimento; ou (iv) na fase de cumprimento de sentença. Além disso, atualiza as hipóteses da multiplicidade de ações judiciais que tratem de questões idênticas de direito;
- b) O artigo 3º atualiza critérios com relação à probabilidade de perda:

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

I – risco provável, que abrange:

a) ação de conhecimento, ação de controle concentrado de constitucionalidade ou recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida, com decisão do Supremo Tribunal Federal desfavorável à Fazenda Pública;

b) ação de conhecimento ou recurso repetitivo com decisão do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior do Trabalho desfavorável à Fazenda Pública, que não tenha matéria passível de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal;

c) ação de conhecimento contra a Fazenda Pública, cuja questão de direito tenha sido julgada desfavorável à Fazenda Pública nos termos das alíneas “a” e “b” deste inciso; e

d) ações judiciais que se encontrem em fase de cumprimento de sentença, cuja questão de direito tenha sido julgada desfavorável à Fazenda Pública nos termos das alíneas “a” e “b” deste inciso.

II – risco possível, que abrange:

a) ação de conhecimento, ação de controle concentrado de constitucionalidade, desde a publicação da pauta, ou recurso extraordinário desde o reconhecimento da repercussão geral, até que seja proferida decisão por órgão do Supremo Tribunal Federal;

b) recurso repetitivo desde a sua afetação por órgão do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior do Trabalho; e

c) ação de conhecimento com decisão de órgão colegiado do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior do Trabalho, desfavorável à Fazenda Pública, que tenha matéria passível de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal;

III – risco remoto, que abrange as ações judiciais que não se enquadrem nas classificações previstas nos incisos I e II deste artigo.

§ 1º As ações judiciais referidas nas alíneas “c” e “d” do inciso I do caput, somente serão classificadas como risco provável após a exclusão das ações judiciais e recursos previstos nas alíneas “a” e “b” do inciso I do caput, que possuam a mesma questão de direito.

§ 2º Excepcionalmente, desde que devidamente justificado, poderão ser incluídas na classificação dos incisos I ou II do caput outras ações judiciais ou recursos não abrangidos pelos critérios ali fixados.

c) O artigo 6º atualiza os parâmetros referentes ao impacto financeiro dos riscos:

“Art. 6º A composição do impacto financeiro dos riscos será:

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

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

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

II – nas condenações da Fazenda Pública que resultem em perda de arrecadação, o resultado da soma dos valores estimados de redução da arrecadação em virtude do cumprimento de decisão judicial, assim considerados o equivalente à estimativa de arrecadação de 1 (um) ano para o futuro e de 5 (cinco) anos de parcelas pretéritas; ou

III – nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, as consequências jurídicas diretamente decorrentes do resultado do processo que impliquem a nulidade ou suspensão de normas arrecadatórias, a extensão de normas desonerativas ou que imponham despesas públicas de caráter continuado que possam ser quantificadas pelos órgãos públicos responsáveis pela implementação.

Parágrafo único. Para composição do impacto financeiro no caso do inciso III do caput, deve ser considerado o equivalente à estimativa de arrecadação de 1 (um) ano para o futuro e de 5 (cinco) anos de parcelas pretéritas, devendo-se proceder aos ajustes necessários em caso de modulação dos efeitos da decisão.

Na subseção seguinte, serão avaliados os processos de risco possível e as ações judiciais de risco provável, incluindo as movidas pelos entes subnacionais contra a União¹⁰.

Nas demandas judiciais, a estimativa dos valores envolvidos nas causas é complexa visto tratar-se de eventos imprevistos e incertos, sendo baseada nos pedidos das partes, nas estimativas dos órgãos públicos federais e da área técnica da AGU. Algumas ações não possuem informações disponíveis sobre o impacto fiscal estimado, o qual deduz-se que o impacto real pode ser maior do que o apresentado nos demonstrativos. O caráter probabilístico e as características dos trâmites jurídicos exigem uma análise cautelosa dos valores relacionados às ações judiciais. As informações apresentadas não implicam reconhecimento da União em relação à sucumbência ou teses em debate, mas apenas o risco potencial ao orçamento federal caso a União não seja bem-sucedida. Não estão incluídas ações judiciais com inscrição em precatório ou com pagamentos judiciais/administrativos.

4.1.1.2 Demandas Judiciais Contra a Administração Direta da União

Compete à AGU, por intermédio da PGU, a representação judicial e extrajudicial da Administração Direta da União. Observa-se, na Tabela 15, que o risco fiscal relativo a demandas judiciais contra a Administração Direta da União¹¹ é estimado em R\$ 1.156,4 bilhões (R\$ 1.161,8 bilhões em 2022).

Tabela 15 - Demandas Judiciais no âmbito da PGU

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto	
		2022	2023 ¹
Reforma da Previdência EC nº 103/2019 (SGCT)	ADIs 6254, 6255, 6256, 6258, 6271, 6279, 6289, 6309, 6336, 6361, 6367, 6384, 6385, 6731, 6916	621,0	621,0
FGTS correção monetária (SGCT)	ADI 5090	295,9	295,9
Setor Sucroalcooleiro - Responsabilidade civil do Estado	RESP 1347136/DF (2012/0207039-3) 0025517-61.1999.4.01.3400. No STF, ARE 884325.	79,6	79,6
ACP - Devolução das diferenças pagas pelos mutuários de Cédulas. de Crédito Rural- Plano Collor I	ERESP 1.319.232/DF	79,0	79,0
Fator Previdenciário (SGCT)	ADI 2110 e ADI 2111	54,6	54,6

¹⁰ As informações são baseadas na Nota Técnica nº 50/2023/SGE/AGU, de 3/7/2023, com atualizações em relação ao BGU de dezembro de 2022.

¹¹ Na Tabela 15 são apresentadas também as ações judiciais que se encontram na SGCT, quando não relacionadas a tema tributário.

Em R\$ bilhões

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto	
		2022	2023 ¹
Fornecimento Medicamento pelo Poder Público (SGCT)	RE 566471, RE 657718, RE 855178, RESP 1.657.156/RJ (Tema 106 do STJ)	14,0	14,0
Reforma da Previdência e Magistratura (SGCT)	ADIs 3308 3363 3998 4802 4803	4,3	Excluído (Trânsito em julgado)
Reajuste e pensões no RPPS (SGCT)	RE 1372723	4,3	4,3
Indenização em pecúnia por férias não gozadas por servidor ativo (SGCT)	ARE 721001	4,1	4,1
Trem-bala Rio de Janeiro-São Paulo	Decreto Injuntivo 47/2012	2,0	1,9 (Estimativa atualizada)
Liquidação de Sentença - Indenização por Restrição Ambiental	5033010-49.2020.4.04.7000 (TRF4_1_PR)	1,0	1,0
Ação de Desapropriação	REsp 1505733; REsp 1522030; REsp 1505700; REsp 1505696 - 0003108-05.2011.4.04.0000	1,0	1,0
Ação Declaratória - Estado do Paraná	5018638-71.2015.4.04.7000	1,0	Excluído
Equiparação do valor das diárias devidas a membros do Ministério Público e do Poder Judiciário (SGCT)	RE 968646	n.d.	n.d.
Isonomia entre Magistratura e Ministério Público para licença prêmio (SGCT)	RE 1059466	n.d.	n.d.
Responsabilidade da União pelo pagamento dos honorários das perícias requeridas pelo MPF	Sem referência	n.d.	n.d.
Anistia – Aeronáutica (SGCT)	ADPF 777	n.d.	n.d.
Reestruturação da carreira auditoria do Tesouro Nacional (SGCT)	ADI 4151 e ADI 4616	n.d.	Excluído
Total		1.161,8	1.156,4

n.d. (informação não disponível).

¹ Posição 30/06/2023.

Fonte: AGU (Nota Técnica nº 50/2023/SGE/AGU, de 3/7/2023, com atualizações em relação à Nota Técnica nº 12/2023/SGE/AGU, de 3/3/2023).

Elaboração: STN/ MF.

4.1.1.3 Demandas Judiciais Contra a União de Natureza Tributária

A PGFN representa a União nas ações judiciais de tributação federal, incluindo as relacionadas às contribuições previdenciárias do RGPS. No STJ, atua em casos tributários em que a União é parte, bem como nas ações de seu interesse. No STF, atua nos recursos extraordinários e agravos tributários, além de acompanhar as ações originárias representadas judicialmente pelo Advogado Geral da União. As discussões no STJ se referem aos questionamentos sob o enfoque da legislação infraconstitucional, enquanto no STF as ações versam sobre questões constitucionais, algumas delas podendo ser discutidas simultaneamente nas duas casas, porém sob enfoques distintos.

As estimativas de impacto fiscal são fornecidas pela RFB, considerando, na maioria dos casos, a perda total de arrecadação anual e uma estimativa de impacto de devolução, considerados os últimos cinco anos e a totalidade dos contribuintes, de modo que representa o máximo de impacto ao erário, que pode não se concretizar em sua totalidade. Estima-se que o impacto das ações tributárias no STF seja de aproximadamente R\$ 700,4 bilhões (R\$ 812,4 bilhões em 2022), conforme a Tabela 16.

Tabela 16 - Ações judiciais de natureza tributária no STF

Em R\$ bilhões

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto	
		2022	2023 ¹
COFINS/PIS. Importação. Exigência de lei complementar para a disciplina de PIS e COFINS sobre a importação. Lei nº 10.865/2004.	RE 565.886	325,0	325,0
PIS/COFINS das instituições financeiras. Discussão a respeito da possibilidade de incidência de PIS/COFINS sobre as receitas de instituições financeiras que decorrem de seu objeto social e incluiriam, portanto, as receitas de natureza financeiras, com fulcro na Lei 9.718/98.	RE 609.096 e 880.143	115,2	(Reclassificado para remoto)
Imposto de Renda pessoa Física - dedução de despesas com educação.	ADI 4927	105,0	105,0
Inclusão do PIS e da Cofins nas suas próprias bases de cálculo.	RE 1.233.096	65,7	65,7
Reintegra - devolução de resíduo tributário remanescentes na cadeia de produção de bens exportados no Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras.	ADIs 6055 e 6040	49,9	49,9
PIS e COFINS. Base de cálculo, inclusão do ISS. Questiona-se a inclusão da parcela relativa ao ISS na base de cálculo da contribuição para o PIS e COFINS (sistemática da tributação por dentro).	RE 592.616	35,4	35,4
Funrural	ADI 4395	20,9	20,9
PIS E COFINS. Incidência sobre as receitas decorrentes da locação de bens móveis.	RE 659.412	20,2	20,2
CIDE sobre remessas ao exterior. Discussão a respeito da incidência da CIDE criada pela Lei nº 10.168/2000, destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação.	RE 928.943	19,6	19,6
Possibilidade de exclusão da base de cálculo do PIS e do COFINS dos valores correspondentes a créditos presumidos de ICMS decorrentes de incentivos fiscais concedidos pelos Estados e pelo Distrito Federal.	RE 835.818	16,5	16,5
PIS sobre locação de bens imóveis. Discussão sobre a incidência de PIS sobre as receitas decorrentes da locação de bens imóveis, inclusive no que se refere às empresas que alugam imóveis esporádica ou eventualmente.	RE 599.658	16,0	16,0
PIS/COFINS e CSLL sobre atos cooperativos. Discussão sobre a incidência do PIS, COFINS e CSLL sobre os valores resultantes dos atos cooperativos próprios das sociedades cooperativas.	RE 672.215	9,1	9,1
Incidência da alíquota de 25% (vinte e cinco por cento) do imposto de renda exclusivamente na fonte, sobre as pensões e os proventos de fontes situadas no País, percebidos por pessoas físicas residentes no exterior.	ARE 1.327.491	n.d.	6,0 (Estimativa atualizada)
Constitucionalidade do artigo 11, § 1º, incisos V a VIII, da Emenda Constitucional 103/2019, ante a previsão de alíquotas progressivas às contribuições previdenciárias dos servidores públicos federais.	RE 1.384.562	5,8	5,8
Aplicabilidade do princípio da anterioridade geral (anual ou de exercício) em face das reduções de benefícios fiscais previstos no Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários.	RE 1.285.177	4,0	4,0
Multa por indeferimento administrativo de pedidos de ressarcimento, compensação e restituição.	RE 796.939	2,8	Excluído (Trânsito em julgado)
Exclusão dos valores relativos ao PIS e à COFINS da base de cálculo da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB).	RE 1.341.464	1,3	1,3
IOF. Fato gerador. Incidência nos contratos de mútuo onde não participem instituições financeiras. Factoring. Artigo 13 da Lei nº 9.779/99.	RE 590.186	n.d.	n.d.
IRPJ. Demonstrações financeiras. Correção monetária. Julho e agosto de 1994. Constitucionalidade. Art. 38 da Lei 8880/94.	RE 595.107	n.d.	n.d.
Imposto de importação. Comércio internacional. Direitos Antidumping. Retroatividade. Diversidade de estágios da operação de importação.	RE 632.250	n.d.	n.d.
Contribuição Previdenciária. Cooperativas. LC 84/96, artigo 1º, inciso II. Alegação de cobrança de alíquotas superiores às das empresas em geral.	RE 597.315	n.d.	n.d.
Constitucionalidade da inclusão dos expurgos inflacionários na correção monetária incidente sobre valores depositados em juízo.	RE 1.141.156	n.d.	n.d.
Alcance da imunidade tributária prevista no artigo 150, inciso VI, alínea e, da Constituição Federal, em relação a suportes materiais importados e produzidos fora do Brasil que contenham obras musicais de artistas brasileiros.	ARE 1.244.302	n.d.	n.d.

Em R\$ bilhões

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto	
		2022	2023 ¹
Equiparação de Caixa de Assistência de grupo profissional a entidades beneficentes de assistência social para fins de imunidade tributária.	RE 600.010	n.d.	n.d.
Imunidade tributária recíproca em favor de sociedade de economia mista prestadora de serviço público relativo à construção de moradias para famílias de baixa renda.	ARE 1.289.782	n.d.	n.d.
Aplicabilidade do prazo bienal, previsto no artigo 7º, XXIX, da Constituição Federal, para cobrança dos depósitos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), por nulidade de contratações temporárias efetuadas pelo Poder Público.	RE 1.336.848	n.d.	n.d.
Total		812,4	700,4

n.d. (informação não disponível).

¹ Posição 30/06/2023.

Fonte: AGU (Nota Técnica nº 50/2023/SGE/AGU, de 3/7/2023, com atualizações em relação à Nota Técnica nº 12/2023/SGE/AGU, de 3/3/2023).

Elaboração: STN/ MF.

Por sua vez, as ações judiciais de natureza tributária em trâmite no STJ representam risco possível estimado da ordem de R\$ 88,7 bilhões (80,4 bilhões em 2022) consoante o exposto na Tabela 17.

Tabela 17 - Ações judiciais de natureza tributária no STJ

Em R\$ bilhões

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto	
		2022	2023 ¹
Excluir os benefícios fiscais relacionados ao ICMS, - tais como redução de base de cálculo, redução de alíquota, isenção, imunidade, diferimento, entre outros - da base de cálculo do IRPJ e da CSLL (extensão do entendimento firmado no ERESP 1.517.492/PR	REsp's: 2010095/RS, 2010089/RS, 1945110/RS, 1987158/SC	47,0	47,0
Creditamento de PIS/Cofins na revenda de produtos submetidos à tributação monofásica dessas Contribuições, realizada à alíquota zero, no regime não cumulativo.	REsp's 1.894.741/RS e 1.895.255/RS (Tema - 1.093 RR)	31,0	31,0
Exclusão da Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa das Bases de Cálculos do PIS/Cofins das Instituições Financeiras.	REsp 1890311/SP	-	6,7
Possibilidade de inclusão de valores de ICMS nas bases de cálculo do Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica - IRPJ e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, quando apurados pela sistemática do lucro presumido	REsp 1767631/SC ; REsp 1772634/RS e REsp 1772470/RS (Tema - 1.008 RR)	2,4	2,4
Legalidade da inclusão do diferencial de alíquotas (Difal) do ICMS nas bases de cálculo do PIS e da Cofins.	REsp 1928887/RS	-	1,6
Limitação a 20 (vinte) salários mínimos na apuração da base de cálculo de contribuições a terceiros.	REsp 1.898.532/CE e REsp 1.905.870/PR (tema 1079)	n.d.	n.d.
Total		80,4	88,7

n.d. (informação não disponível).

¹ Posição 30/06/2023.

Fonte: AGU (Nota Técnica nº 50/2023/SGE/AGU, de 3/7/2023, com atualizações em relação à Nota Técnica nº 12/2023/SGE/AGU, de 3/3/2023).

Elaboração: STN/ MF.

4.1.1.4 Demandas Judiciais Contra as Autarquias e Fundações - PGF

A Procuradoria-Geral Federal (PGF) é responsável pela representação judicial e extrajudicial, consultoria e assessoria jurídica das autarquias e fundações públicas federais, bem como

a apuração da liquidez e da certeza dos créditos, além da inscrição dos créditos em dívida ativa para fins de cobrança.

O impacto estimado dessas ações foi mantido em R\$ 675,9 bilhões (mesmo impacto em 2022) e revela a expectativa da repercussão econômica em caso de decisão judicial desfavorável, seja pela criação de despesa ou pela redução de receita. São consideradas tanto despesas iniciais com o pagamento de atrasados quanto o impacto futuro nas contas públicas. Assim, os impactos podem ser diluídos ao longo de vários exercícios fiscais.

Tabela 18 - Ações judiciais no âmbito da PGF

Em R\$ bilhões

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto	
		2022	2023 ¹
Auxílio-alimentação, pago em espécie e com habitualidade, por meio de vale-alimentação ou na forma de tickets, tem natureza salarial e integra o salário de contribuição para fins de cálculo da renda mensal inicial (RMI).	RE 1413882 e PEDILEF n. 5002880-91.2016.4.04.7105	419,4	419,4
Aposentadoria especial do vigilante.	RESP 1830508 (TEMA 1031)	165,0	165,0
Exclusão do fator previdenciário da base de cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição	RE 639856 (TEMA 616)	89,0	89,0
Juros Compensatórios da Desapropriação para Fins de Reforma Agrária	ADI 2332	2,5	2,5
Servidor. Aposentadoria. Reconhecimento e cômputo, nos proventos, de direito não concedido enquanto o servidor estava em atividade.	RESP 1783975 (TEMA 1017)	n.d.	n.d.
Honorários advocatícios em cumprimento de sentença	RESP 1883715 (RRC)	n.d.	n.d.
Majoração de verba honorária contra o INSS	RESP 1864633 (TEMA 1059)	n.d.	n.d.
Revisão do Tema 692/STJ. Devolução de valores recebidos a título de concessão de benefício previdenciário por decisão judicial precária	RESP 1734627 (TEMA 51) e PET 12482	n.d.	n.d.
Revisão de benefício previdenciário por erro administrativo. Decadência	RE 699535 (TEMA 632)	n.d.	n.d.
Cumulação de benefícios previdenciários	RE 687813 (TEMA 599)	n.d.	n.d.
Eficácia do EPI. Agentes nocivos à saúde.	REsp 1828606/RS (Tema RR 1090)	n.d.	Excluído (Trânsito em Julgado)
Total		675,9	675,9

n.d. (informação não disponível).

¹ Posição 30/06/2023.

Fonte: AGU (Nota Técnica nº 50/2023/SGE/AGU, de 3/7/2023, com atualizações em relação à Nota Técnica nº 12/2023/SGE/AGU, de 3/3/2023).

Elaboração: STN/ MF.

4.1.1.5 Demandas Judiciais das Empresas Estatais Dependentes da União

Segundo a SEST, as ações judiciais das empresas dependentes com risco de perda considerado possível (configurando passivos contingentes), totalizam cerca de R\$ 4,1 bilhões. Os detalhes estão na Tabela 19.

As reclamações trabalhistas são de cerca de R\$ 1,2 bilhão e incluem litígios relacionados a atualização salarial e perdas decorrentes de Planos Econômicos, além de ações como solicitações de pagamento de horas-extras, descumprimento de dissídio coletivo, pagamento de diárias, adicional noturno, adicional de periculosidade e insalubridade e incorporação de gratificação.

As ações cíveis se referem a pleitos de direito de natureza civil, ou seja, não-criminal, envolvendo as áreas familiar, sucessória, obrigacional ou real. No caso das empresas estatais federais dependentes, as ações se referem a uma diversidade de questionamentos, como indenizações por danos materiais, acidentes, desapropriação, garantia de participação do impetrante em contratos de opção e leilões eletrônicos, ação de cobrança, protesto de títulos, suspensão dos efeitos dos atos

administrativos, suspensão de multa, dentre outros. As ações cíveis das Estatais Federais Dependentes somaram aproximadamente R\$ 2,8 bilhões.

As demandas previdenciárias totalizaram cerca de R\$ 20,1 milhões, caracterizadas pelo não recolhimento das contribuições previdenciárias de seus empregados, enquanto as lides tributárias somaram R\$ 82,9 milhões e derivam de não recolhimento de impostos pelas empresas, notadamente os devidos aos estados e municípios.

Tabela 19 - Demandas Judiciais das Empresas Estatais Federais Dependentes - Risco Possível

Em R\$ milhões

Empresa	Tipo de Demanda/Estimativa de Impacto									
	Trabalhista		Cível		Previdenciário		Tributário		Total	
	2022	2023 ¹	2022	2023 ¹	2022	2023 ¹	2022	2023 ¹	2022	2023 ¹
Cia Desenvolvimento V. S. Francisco e Parnaíba - CODEVASF	33,4	29,2	425,1	993,4	-	-	20,9	0,2	479,4	1.022,8
Empresa Brasileira de serviços hospitalares - EBSERH	277,9	280,5	191,4	165,5	-	-	-	-	469,2	446,0
Cia Brasileira De Trens Urbanos - CBTU	270,8	282,3	83,0	67,2	-	-	1,2	0,7	354,9	350,2
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa	159,2	131,0	9,5	8,9	-	-	1,9	14,4	170,6	154,3
Grupo Hospitalar Conceição - GHC	198,8	227,5	109,5	99,4	-	-	-	-	308,3	326,9
Telecomunicações Brasileiras S.A - TELEBRAS	0,6	0,6	95,6	101,0	-	-	24,0	25,0	120,1	126,6
Empresa Brasil de Comunicação - EBC	62,8	55,5	5,4	5,5	12,2	12,4	2,1	2,1	82,5	75,5
Cia Nacional de Abastecimento - CONAB	42,9	38,9	7,8	12,5	-	-	31,2	32,2	81,9	83,6
Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A - TRENSURB	15,5	18,8	21,3	47,7	-	-	-	-	36,8	66,5
Nuclebras Equipamentos Pesados S/A - NUCLEP	11,0	11,0	51,9	51,9	-	-	-	-	62,9	62,9
Infra S.A. ²	64,2	57,8	1.288,2	1.243,4	8,6	7,7	8,3	8,3	1.369,4	1.317,2
Indústria de Material Bélico do Brasil - IMBEL	18,2	12,5	2,5	2,6	-	-	-	-	20,7	15,1
Centro Nac. de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A - CEITEC	5,1	13,4	2,1	2,1	-	-	-	-	7,1	15,5
Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A - AMAZUL	4,8	4,4	-	-	-	-	-	-	4,8	4,4
Cia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM	1,0	1,0	2,2	2,2	-	-	-	-	3,2	3,2
Empresa Pesquisa Energética - EPE	0,3	0,3	0,0	3,9	-	-	-	-	0,4	4,2
Hospital de Clínicas de Porto Alegre - HCPA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	1.166,3	1.164,7	2.295,5	2.807,2	20,8	20,1	89,6	82,9	3.572,1	4.074,9

¹ Posição 30/06/2023.

² A Infra S.A. empresa pública que nasce da junção da Valec Eng., Const. e Ferrovias S.A. com a Empresa de Planejamento e Logística (EPL).

Fonte: SEST/MGI. Elaboração: STN/MF.

4.1.1.6 Demandas Judiciais Contra o Banco Central do Brasil

Em 30 de junho de 2023, o BCB era parte em 8.900 ações, sendo 2.456 no polo ativo, 6.159 no polo passivo e 285 tendo o BCB como parte interessada. As ações referem-se a assuntos como planos econômicos, reclamações trabalhistas, liquidações de instituições financeiras e privatizações.

Em atenção à LDO 2024, os recursos para pagamento de débitos judiciais transitados em julgado serão descentralizados aos tribunais requisitantes dos precatórios, aos quais competirá

efetuar os pagamentos aos beneficiários, eliminando a necessidade de trânsito financeiro pelo BCB. As ações em que o risco de perda foi considerado menor que provável e maior que remoto foram classificadas como passivos contingentes e não foram provisionadas. Em 30 de junho de 2023, havia 746 ações nessa situação, totalizando R\$ 8,0 bilhões (R\$ 7,2 bilhões referentes a regimes especiais de resolução para instituições financeiras).

O Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) era parte em 562 ações judiciais em 30 de junho de 2023 relacionadas à contestação de decisões sobre cobertura de produtores rurais, sendo 3 no polo ativo, 557 no polo passivo e 2 tendo o Proagro como parte interessada. As ações judiciais em que o risco de perda foi considerado menor que provável e maior que remoto foram consideradas como passivos contingentes e não foram provisionadas (128 ações, total de R\$ 40,0 milhões).

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

Tabela 20 - Passivo Contingente do BCB por instância

Em R\$ milhões

Instância	Estimativa de Impacto					
	2022			2023 ¹		
	BCB	Proagro	Total	BCB	Proagro	Total
STF	30,0	-	30,0	32,0	-	32,0
STJ	147,0	-	147,0	1.419,0	-	1.419,0
TST	7,0	-	7,0	6,0	-	6,0
Turmas Recursais	2,0	-	2,0	2,0	-	2,0
Juizado Especial	1,0	1,0	2,0	1,0	-	1,0
1º Grau	7.266,0	26,0	7.292,0	6.356,0	19,0	6.375,0
2º Grau	183,0	21,0	204,0	200,0	21,0	221,0
Total	7.636,0	48,0	7.684,0	8.016,0	40,0	8.056,0

¹ Posição 30/06/2023.

Fonte: BCB. Elaboração: STN/MF.

4.1.1.7 Demandas Judiciais classificadas como de Risco Provável

A Portaria Normativa AGU nº 68/2022 atualizou a classificação das ações judiciais quanto à probabilidade de perda, estabelecendo para este tipo de risco:

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

I – risco provável, que abrange:

a) ação de conhecimento, ação de controle concentrado de constitucionalidade ou recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida, com decisão do Supremo Tribunal Federal desfavorável à Fazenda Pública;

b) ação de conhecimento ou recurso repetitivo com decisão do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior do Trabalho desfavorável à Fazenda Pública, que não tenha matéria passível de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal;

c) ação de conhecimento contra a Fazenda Pública, cuja questão de direito tenha sido julgada desfavorável à Fazenda Pública nos termos das alíneas “a” e “b” deste inciso; e

d) ações judiciais que se encontrem em fase de cumprimento de sentença, cuja questão de direito tenha sido julgada desfavorável à Fazenda Pública nos termos das alíneas “a” e “b” deste inciso.

A AGU utiliza um conjunto de normativos para classificar as demandas judiciais quanto à probabilidade, auxiliando na estimativa do risco e no impacto financeiro. As tabelas a seguir listam as ações judiciais, no âmbito da AGU, classificadas como risco provável, incluindo as ações de responsabilidade dos órgãos PGU, PGFN, PGF, SEST e BCB.

A PGF, nas ações de risco provável, possui cerca de R\$ 482,5 bilhões (mesmo impacto em 2022). Já a PGU¹² possui ações com risco provável no valor de aproximadamente R\$ 238,6 bilhões (R\$ 227,4 bilhões em 2022), com destaque para o tema FUNDEF. A PGFN possui ações relativas à tributação federal com risco provável de R\$ 386,1 bilhões (R\$ 293,9 bilhões em 2022).

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

Órgão Responsável	Estimativa de impacto	
	2022	2023 ¹
Procuradoria-Geral Federal (PGF)	482,5	482,5
Procuradoria-Geral da União (PGU)	227,4	238,6
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)	293,9	386,1
Total	1.003,8	1.107,2

¹ Posição 30/06/2023.

Fonte: AGU (Nota Técnica nº 50/2023/SGE/AGU, de 3/7/2023, com atualizações em relação à Nota Técnica nº 12/2023/SGE/AGU, de 3/3/2023).

Elaboração: STN/ MF.

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

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto	
		2022	2023 ¹
FUNDEF - ACP 0050616-27.1999.4.03.6100.	Diversas Ações. Exemplos: 1000943-94.2017.4.01.3700 (municípios do Estado do Maranhão)1022241-74.2019.4.01.3700 (Estado do Maranhão) 0802946-41.2018.4.05.8200 (Estado da Paraíba)	90,0	90,0
Ação Ordinária - Indenização Obras FUNDEF.	AREsp 2205972/RJ (0306781-98.1900.4.02.5101)	-	32,5
Compensação de ICMS dos Estados. LC 192 e LC 194	ACOs 648 (Bahia), 660 (Amazonas), 661 (Maranhão), 669 (Sergipe), 683 (Ceará), 700 (Rio Grande do Norte), 701 (Alagoas), 722 (Minas Gerais), 718 (Pará) e 658 (Pernambuco)	24,4	24,8(Estimativa atualizada)
FUNDEF - Ações movidas diretamente pelos entes federados.	ACO 3586; ACO 3587; ACO 3590; ACO 3591; ACO 3592; ACO 3594; ACO 3595; ACO 3596; ACO 3601; ACO 3605; ACO 3607; ACO 3611; ACO 3614; ACO 3615; ACO 3620	19,6	Excluído (Reclassificado c/remoto)
	Execuções apuradas no DCP da PGU (08003527320174058108)	18,6	16,9(Estimativa atualizada)

¹² Na Tabela 22 são apresentadas também as ações judiciais que se encontram na SGCT, quando não relacionadas a tema tributário

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto	
		2022	2023 ¹
Intervenção do Estado no domínio econômico. Fixação de tarifas pelo ente central no período compreendido entre 1987 a 1992. Manutenção da equação financeira original do contrato de concessão. ²	ARE 1265503	9,5	9,5
Audidores fiscais. Reajuste de 28,86% sobre a RAV. Incidência na forma integral.	RESP Nº 1318315/AL (Número de origem: 0004027-64.2011.4.05.0000) e demais ações relacionadas ao tema	7,1	7,1
Diferenças salariais.	Vários processos como por exemplo: ASPOMETRON – 306745320154013400/17710820154013400 :R\$ 15.250.787,97,03/2015 - AO 0020877-34.2007.4.01.3400	4,8	4,8
Gratificações de desempenho – GDAT.	Diversos, como exemplo o 0005097-39.2016.4.01.3400 - MS COLETIVO 0028427-61.1999.4.01.3400 / MS COLETIVO 0006246-61.2002.4.01.3400	4,3	4,3
Correção de expurgos inflacionários.	0002243-78.1993.4.01.3400	3,8	3,8
Reajuste Planos Bresser 26,06% e Verão 26,05% - SINDIFER-MG	0154200-31.1992.5.03.0003	-	3,3
Equiparação dos aposentados e pensionistas do extinto DNER com os servidores do DNIT.	RESP nº 1244632/CE (Número de origem: 0016386-69.2006.4.05.8100) e demais ações relacionadas ao tema	3,1	3,1
Incorporação de GAT ao VB.	0000423-33.2007.4.01.3400	3,0	3,0
ASDNER - PEC DNIT - Reenquadramento dos aposentados e pensionistas do DNER no DNIT.	0006542-44.2006.4.01.3400	2,9	1,8 Estimativa atualizada)
Servidor Público - Pagamento de GIFA.	AR 5549/DF (2015/0015867-0) - 0015867-54.2015.3.00.0000	2,6	2,6
Desapropriação.	Algumas ações :0020878-23.2001.4.03.6100 (SC ADM consorcio Almeida Prado) 0216425-57.1900.4.02.5101(Americo da Costa - espolio) 50170449120194036100 (Arnaldo e Angelo Poci - espolio)	2,3	2,3
Indenização por dano material. Aeroporto internacional de Rio Branco/AC.	0002042-15.1999.4.01.3000	2,0	2,0
Reajuste de 28,86% incidentes sobre a RAV.	0400291-47.1994.4.03.6103 e demais ações relacionadas ao tema	2,0	2,0
Anistia política. Possibilidade de acumulação de reparação econômica com indenização por danos morais.	EREsp nº 1467148 / SP (2014/0151681-2) 0004263-64.2007.4.03.6126 e demais ações relacionadas a todos os anistiados e herdeiros dos anistiados pela Lei n. 10.559/02	1,8	1,8
Pagamento de GIFA aos substituídos da ANFIP (Audidores Previdenciários) aposentados ou pensionistas em paridade com os ativos	0039117-76.2004.4.01.3400	1,8	1,1 Estimativa atualizada)
Reenquadramento de TFC para AFC	0016612-14.1992.4.01.3400	1,8	1,1 Estimativa atualizada)
Indenização por Dano Material	0045939-32.2014.4.01.3400 (TRF1_1)	1,7	1,7
Ação Ordinária – Sucroalcooleiro.	0021305-84.2005.4.01.3400	1,6	1,6
Reajuste 3,17%.	0003632-22.1997.4.05.8000	1,5	1,5
Ação Ordinária - Fundos de Pensão.	0008839-79.1999.4.02.5101 (0000690-59.2020.4.02.5101/RJ)	1,2	1,2
Ação Coletiva - SUS - Recomposição de Diárias.	Ação Coletiva NR 0006409-12.2000.4.01.3400	1,1	1,1
Restituição de Valores / Indenização por dano material.	00227832719944025101 / 0003843-28.2005.4.02.5101 / 1030855-27.2021.4.01.3400	1,1	1,1
Adiantamento PCCS (47,12%) e URPs de abril a maio de 1988.	RT 3126/1995 (0312600-79.1995.5.02.0064)	1,1	1,1
Audidores fiscais. Reajuste de 28,86% sobre a GEFA. Incidência de forma integral.	RESP Nº 1478439/RS (Número de origem: 200571000235728) e demais ações relacionadas ao tema	1,0	1,0
Ação Ordinária – Sucroalcooleiro.	0022411-76.2008.4.01.3400	1,0	1,0

Em R\$ bilhões

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto	
		2022	2023 ¹
Ação Ordinária - Indenização – Fibrasa.	0086241-05.1995.8.17.0001 (001.1995.086241-0/00)	1,0	1,0
Ação Ordinária – SUCRO.	0000627-09.1990.4.05.8300	1,0	1,0
Ação Trabalhista - Diferenças Salariais.	MS 0737165-73.2001.5.55.5555- 1055745-37.2020.4.01.3700 (TRF1_1) -	1,0	1,0
Desapropriação por Interesse Social	0015826-09.1997.4.01.0000 e REsp 1179444	1,0	-
Pagamento de RAV aos Técnicos do Tesouro Nacional no teto de 8x maior vencimento da carreira.	0002767-94.2001.4.01.3400	1,0	1,0
Pagamento de GIFA aos substituídos do SINDIRECEITA	6ª VARA FEDERAL CÍVEL DA SJDF (TRF1)	1,0	0,9 (Estimativa atualizada)
Títulos da Dívida Pública	0027424-66.2002.4.01.3400	1,0	1,0
Reenquadramento de Servidores – PUCRCE	O processo gerou diversos pedidos de liquidação: 1008139-67.2020.4.01.3100, 1008204-62.2020.4.01.3100, 1008648-95.2020.4.01.3100, dentre outros.	1,0	1,0
Reajuste de Remuneração - ASPOMETRON	Mandado de Segurança 10.438/DF (0023175-61.2005.3.00.0000) e Reclamação nº 22.536/DF (0321657-77.2014.3.00.0000)	1,0	1,0
Reequilíbrio do contrato de antecipação de recursos financeiros decorrentes do recebimento futuro de royalties de petróleo e gás natural	ACO 2178	1,0	1,0
Fundo Constitucional do Distrito Federal e Imposto de Renda Retido na Fonte das forças de segurança pública do DF.	ACO 3455	0,7	0,7
Refinanciamento das dívidas dos Estados	ACO 3091 (AP);	n.d.	n.d.
Suspensão de execução de garantia e contragarantia da União em relação aos Estados	AO 1726 (AL); ACO 3438 (MA); ACO 3485 (SC)	n.d.	-
Total		227,4	238,6

¹ Posição: 30/06/2023.² Conforme nota retificadora n. 00199/2023/SGCT/AGU, de 10 de abril de 2023, o valor do impacto potencial deve ser alterado de R\$ 95 bi para R\$ 9,52 bi.

Fonte: AGU (Nota Técnica nº 50/2023/SGE/AGU, de 3/7/2023, com atualizações em relação à Nota Técnica nº 12/2023/SGE/AGU, de 3/3/2023).

Elaboração: STN/ MF.

Tabela 23 - Demandas judiciais de Risco Provável de natureza tributária¹³

Em R\$ bilhões

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto	
		2022	2023 ¹
Cofins/PIS. Base de Cálculo, inclusão do ICMS ²	RE 574.706 - Tema de Repercussão Geral nº 0069	236,8	236,8
Refis - Exclusão	ADC 77	-	80,1
Crédito-Prêmio de IPI.	000280-45.1987.4.01.3400	13,2	13,2
Tema 651 - FUNRURAL PJ - Contribuições devidas à seguridade social pelo empregador, pessoa jurídica, que se dedique à produção rural, incidentes sobre a receita bruta proveniente da comercialização da sua produção. Art. 25, I e II, e § 1º, da Lei 8.870		-	12,2

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

Em R\$ bilhões

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto	
		2022	2023 ¹
Tema 304 - Cofins/PIS. Não-cumulatividade. Vedação à apropriação de créditos na aquisição de resíduos, desperdícios ou aparas.	RE 607.109	9,4	9,4
Índice de Correção de Balanço de Instituições Financeiras em Liquidação Extrajudicial em Débitos com o PROER.	0004181-63.2006.4.01.3300	6,4	6,4
Alíquota zero PIS-Cofins combustíveis	ADI 7181	5,7	5,7
Imunidade Recíproca	1074228-74.2022.4.01.3400 (ação originária: 0008066-96.1994.4.01.3400)	4,7	4,7
Crédito-Prêmio de IPI.	1998.34.00.023369-3 / 1998.34.00.091966-4	4,0	4,0
Crédito-Prêmio de IPI.	2000.01.00.103398-8, 1998.34.00.016686-2 e 0012458-40.1998.4.01.3400	3,0	3,0
Alargamento da base de cálculo do PIS/COFINS – Art. 3º, § 1º da Lei n. 9.718/98.	2005.51.01.011297-9 (0011297-59.2005.4.02.5101)	2,4	2,4
Imunidade quanto ao IRPJ e ao ITR, para sociedade de economia mista.	5075103-52.2019.4.04.7100	1,4	1,4
Crédito-Prêmio de IPI.	0703143-93.1993.4.03.6106	1,3	1,3
Crédito-Prêmio de IPI.	0015993-50.1993.4.01.3400	1,2	1,2
IPI nas saídas de produtos importados	5006109-31.2022.4.04.7208	1,2	1,2
Crédito-Prêmio de IPI.	0008307-07.1993.4.01.3400	1,1	1,1
Contribuição previdenciária patronal, RAT e para terceiros (INCRA, SEBRAE-APEX-ABDI, SESC e SENAC).	5017076-13.2018.4.04.7100	1,0	1,0
IPI nas saídas de produtos importados	5006106-76.2022.4.04.7208	1,0	1,0
Produto da arrecadação do IRRF - Bens e serviços.	ACO 2866; ACO 2847; ACO 2897; ACO 3296; ACO 2864; ACO 2970; ACO 2929; ACO 2881; ACO 2854; ACO 2930	n.d.	n.d.
Precatórios	ADI 5755	n.d.	n.d.
Total		293,9	386,1

¹ Posição 30/06/2023.² Alinhamento com o BGU 2023, vide explicação contida na pág 182, Tabela 125, do BGU 1º Trimestre de 2023.**Fonte:** AGU (Nota Técnica nº 50/2023/SGE/AGU, de 3/7/2023, com atualizações em relação à Nota Técnica nº 12/2023/SGE/AGU, de 3/3/2023).**Elaboração:** STN/ MF.

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

Em R\$ bilhões

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto	
		2022	2023 ¹
Reconhecimento aos segurados que ingressaram na Previdência Social até o dia anterior à publicação da Lei nº 9.876/99 o direito de opção, na apuração do seu salário-de-benefício, entre a regra “de transição” estabelecida no art. 3º da Lei nº 9.876/99. (Revisão da Vida Toda)	REsp 1554596/SC e REsp 1596203/PR (TEMA 999, STJ) e RE nº 1276976/DF e RE nº 1276977/DF (TEMA 1102)	480,0	480,0
Ação de desapropriação nº 0000232-92.1993.4.01.4300 (Fazenda Araguaia)	RESP 1179444 e RESP 1179444	1,5	1,5
Agência Nacional de Transportes Terrestres - Pretensão indenizatória formulada pela empresa EUCATUR.	AR 6151	1,0	1,0
Índice de atualização de precatórios e pagamentos judiciais. Correção monetária nas condenações.	ADIs 4425 e 4357	n.d.	n.d.
Total		482,5	482,5

¹ Posição 30/06/2023.**Fonte:** AGU (Nota Técnica nº 50/2023/SGE/AGU, de 3/7/2023, com atualizações em relação à Nota Técnica nº 12/2023/SGE/AGU, de 3/3/2023).**Elaboração:** STN/ MF.

O montante das demandas judiciais sob responsabilidade da SEST, classificadas como de risco provável que em 31/12/2022, somava R\$ 3,3 bilhões, nesta atualização saltou para R\$ 4,7 bilhões, majoritariamente devido ao aumento de risco em cerca de R\$ 1,5 bilhões da Empresa Infra S.A. Em geral, as reclamações trabalhistas e as ações de natureza cível, destacaram-se como as demandas de maior importância em termos de valor de ações provisionado, totalizando, em conjunto, R\$ 4,6 bilhões.

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

Em R\$ milhões

Empresa	Tipo de Demanda/Estimativa de Impacto									
	Trabalhista		Cível		Previdenciário		Tributário		Total	
	2022	2023 ¹	2022	2023 ¹	2022	2023 ¹	2022	2023 ¹	2022	2023 ¹
Cia Desenvolvimento V. S. Francisco e Parnaíba - CODEVASF	7,9	7,7	160,9	87,0	-	-	-	-	168,8	94,7
Empresa Brasileira de serviços hospitalares - EBSERH	400,8	399,5	47,9	40,4	-	-	-	-	448,8	439,9
Cia Brasileira De Trens Urbanos - CBTU	133,9	104,3	281,9	300,2	-	-	37,1	54,3	453	458,7
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa	87,7	113,5	2,0	3,6	20,5	19,5	0,1	0,1	110,3	136,8
Grupo Hospitalar Conceição - GHC	823,3	836,7	40,6	23,2	-	-	-	-	863,9	859,9
Telecomunicações Brasileiras S.A - TELEBRAS	13,3	14,1	49,0	52,4	-	-	0,8	0,5	63,1	67,0
Empresa Brasil de Comunicação - EBC	21,1	26,4	16,3	21,0	-	-	-	-	37,4	47,4
Cia Nacional de Abastecimento - CONAB	249,2	253,9	39,3	13,1	-	-	15,1	15,4	303,6	282,4
Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A - TRENSURB	97,0	101,3	31,0	32,0	-	-	-	-	128,0	133,3
Nuclebras Equipamentos Pesados S/A - NUCLEP	28,0	28,0	17,6	17,6	-	-	-	-	45,6	45,6
(1) Infra S.A.	83,5	54,3	436,3	1.952,2	0,9	0,5	0,1	1,3	520,8	2.008,3
Indústria de Material Bélico do Brasil - IMBEL	16,6	25,7	5,9	7,1	-	-	-	-	22,6	32,8
Centro Nac. de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A - CEITEC	3,4	28,0	0,0	0,0	-	-	-	-	3,4	28,0
Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A - AMAZUL	4,3	3,2	0,1	0,1	-	-	-	-	4,4	3,3
Cia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM	2,4	1,2	4,7	4,7	-	-	-	-	7,1	5,9
Empresa Pesquisa Energética - EPE	4,3	4,4	0,0	0,0	-	-	6,6	6,7	10,9	11,1
Hospital de Clínicas de Porto Alegre - HCPA	57,1	66,8	3,4	4,1	-	-	-	-	60,6	70,9
Total	2.034,2	2.069,0	1.136,9	2.558,7	21,4	20,0	59,8	78,3	3.252,3	4.726,1

¹ Posição 30/06/2023.

Fonte: SEST/MGI.

Elaboração: STN/MF.

Segundo a Procuradoria-Geral do BCB, as provisões são contabilizadas em 100% do valor em risco, incluindo estimativas de honorários de sucumbência, para as ações com probabilidade de perda provável (acima de 50%). Em 30 de junho de 2023, foram contabilizadas provisões para 812 ações nas quais o BCB era parte, totalizando R\$ 9,4 bilhões. Em relação às ações com risco de perda provável do Proagro, foram contabilizadas provisões para 213 ações, totalizando R\$ 428,0 milhões. Conforme descrito na Tabela 26, o valor total de ações judiciais de risco provável sob responsabilidade do Banco Central é de R\$ 9,9 bilhões.

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

Em R\$ milhões

Instância	Estimativa de impacto					
	2022			2023 ¹		
	BCB	Proagro	Total	BCB	Proagro	Total
STF	1.035,0	-	1.035,0	1.090,0	1,0	1.091,0
STJ	2.635,0	9,0	2.644,0	2.484,0	151,0	2.635,0
TST	6,0	-	6,0	6,0	-	6,0
Turmas Recursais	1,0	-	1,0	1,0	-	1,0
Juizado Especial	-	1,0	1,0	2,0	1,0	3,0
1º Grau	4.360,0	355,0	4.715,0	4.105,0	223,0	4.328,0
2º Grau	1.497,0	33,0	1.530,0	1.741,0	52,0	1.793,0
Total	9.534,0	398,0	9.932,0	9.429,0	428,0	9.857,0

¹ Posição 30/06/2023.

Fonte: BCB. Elaboração: STN/MF.

4.1.1.8 Demandas Judiciais dos entes subnacionais contra a União¹⁴

As ações judiciais de entes subnacionais contra a União, de risco possível e de risco provável, sofreram redução em relação ao último ARF e foram estimadas na ordem de R\$ 142,9 bilhões (R\$ 164,8 bilhões em 2022), sendo as ações relacionadas ao FUNDEF de R\$ 131,7 bilhões. Tais ações já estão incluídas nas tabelas anteriores, sendo apresentadas nesta seção para fins de detalhamento dos riscos.

Segundo informações da AGU, existe elevada probabilidade da emissão de precatórios no montante de R\$ 6,4 bilhões, no exercício de 2024, relacionada às seguintes ações cíveis originárias (ACOs) do FUNDEF: 648 (Bahia), 660 (Amazonas), 661 (Maranhão), 669 (Sergipe), 683 (Ceará), 700 (Rio Grande do Norte), 701 (Alagoas), 722 (Minas Gerais), 718 (Pará) e 658 (Pernambuco).

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

Em R\$ bilhões

Ações Judiciais	Processo de Referência	Estimativa de impacto	
		2022	2023 ¹
Ação Declaratória - Estado do Paraná	5018638-71.2015.4.04.7000	1,0	-
Tema 254 - Equiparação de Caixa de Assistência de grupo profissional a entidades beneficentes de assistência social para fins de imunidade tributária.	RE 600.010	n.d.	n.d.
Tema 1122 - Imunidade tributária recíproca em favor de sociedade de economia mista prestadora de serviço público relativo à construção de moradias para famílias de baixa renda.	ARE 1.289.782	n.d.	n.d.
Tema 1189 - Aplicabilidade do prazo bienal, previsto no artigo 7º, XXIX, da Constituição Federal, para cobrança dos depósitos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), por nulidade de contratações temporárias efetuadas pelo Poder Público.	RE 1336848	n.d.	n.d.
Total		1,0	-

¹ Posição 30/06/2023.

Fonte: AGU (Nota Técnica nº 50/2023/SGE/AGU, de 3/7/2023, com atualizações em relação à Nota Técnica nº 12/2023/SGE/AGU, de 3/3/2023).

Elaboração: STN/ MF.

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

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

Ações Judiciais	Processo de Referência	Em R\$ bilhões	
		Estimativa de impacto	
		2022	2023 ¹
FUNDEF - ACP 0050616-27.1999.4.03.6100.	Diversas Ações. Exemplos: 1000943-94.2017.4.01.3700 (municípios do Estado do Maranhão)022241-74.2019.4.01.3700 (Estado do Maranhão) 0802946-41.2018.4.05.8200 (Estado da Paraíba)	90,0	90,0
FUNDEF	ACOs 648 (Bahia), 660 (Amazonas), 661 (Maranhão), 669 (Sergipe), 683 (Ceará), 700 (Rio Grande do Norte), 701 (Alagoas), 722 (Minas Gerais), 718 (Pará) e 658 (Pernambuco).	24,4	24,8 Estimativa atualizada)
Compensação de ICMS dos Estados. LC 192 e LC 194	ACO 3586; ACO 3587; ACO 3590; ACO 3591; ACO 3592; ACO 3594; ACO 3595; ACO 3596; ACO 3601; ACO 3605; ACO 3607; ACO 3611; ACO 3614; ACO 3615; ACO 3620	19,6	-
FUNDEF - Ações movidas diretamente pelos entes federados	Execuções apuradas no DCP: 08003527320174058108 / 100189118.2017401.3900 / 5513-45.2005.401.3900/02478-6.2017.401.3907 / 08087754620174058100 / 100017802.2017.4013902 / 08002097120184058101 / 08002097120184058101 / 00373 - Informações PRU5 :EXECUÇÕES decorrentes da coletiva da AMA 0011204-19.2003.4.05.8000, da coletiva da AMUPE 0000001-28.2006.4.05.8300, algumas de coletiva da APRECE e individuais.	18,6	16,9 Estimativa atualizada)
Intervenção do Estado no domínio econômico. Fixação de tarifas pelo ente central no período compreendido entre 1987 a 1992. Manutenção da equação financeira original do contrato de concessão. ²	ARE 1265503	9,5	9,5
Ação Execução – FUNDEF	0006119-05.2015.4.05.8300	-	-
Reequilíbrio do contrato de antecipação de recursos financeiros decorrentes do recebimento futuro de royalties de petróleo e gás natural	ACO 2178	1,0	1,0
Fundo Constitucional do Distrito Federal e Imposto de Renda Retido na Fonte das forças de segurança pública do DF.	ACO 3455	0,7	0,7
Refinanciamento das dívidas dos Estados	ACO 3091 (AP)	n.d.	n.d.
Produto da arrecadação do IRRF - Bens e serviços.	ACO 2866; ACO 2847; ACO 2897; ACO 2881; ACO 2854;	n.d.	n.d.
Suspensão de execução de garantia e contragarantia da União em relação aos Estados	AO 1726 (AL); ACO 3438 (MA); ACO 3485 (SC)	n.d.	-
Total		163,8	142,9

¹ Posição 30/06/2023.

Fonte: AGU (Nota Técnica nº 50/2023/SGE/AGU, de 3/7/2023, com atualizações em relação à Nota Técnica nº 12/2023/SGE/AGU, de 3/3/2023).

Elaboração: STN/ MF.

4.1.1.9 Avaliação de Risco das Demandas Judiciais

Este anexo apresenta, com mais detalhes, as demandas judiciais de risco provável, ainda que provisionadas no BGU. Existe alta possibilidade de parte desses riscos se transformarem em precatórios em breve, afetando as despesas previstas no orçamento da União. O risco total de demandas judiciais, incluindo o risco provável e possível, alcançou R\$ 3.755,4 bilhões em 2023, número praticamente estável em relação a 2022. As ações de risco possível alcançaram R\$ 2.633,6 bilhões, queda de 3,9% em relação a 2022, enquanto as ações de risco provável totalizaram R\$ 1.121,8 bilhões, um aumento de 10,3%.

Conforme apresentado na Tabela 29, destacam-se nas ações classificadas como de risco possível, as demandas referentes à Administração Direta, que representam 43,9% do total das ações deste grupo. Já para as ações de risco provável, sobressaem-se as demandas judiciais referentes as autarquias e fundações que representam 43% do total das ações de risco provável.

Tabela 29 - Demandas Judiciais de Risco Possível e Risco Provável

Em R\$ bilhões

Demandas Judiciais	Ano Base								
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 ¹
Risco Possível	565,1	884,0	1.195,1	1.528,0	1.540,1	1.316,1	1.260,4	2.741,8	2.633,6
Tributário	327,0	828,3	1.139,5	1.512,8	1.342,1	862,9	842,6	892,8	789,1
Demais	238,1	55,6	55,6	15,2	198,0	453,2	417,8	1.849,0	1.844,5
Administração Direta	1,0	4,0	3,1	3,7	171,6	230,6	209,3	1.161,8	1.156,4
Autarquias e Fundações	194,7	8,3	8,3	3,5	16,0	211,6	198,9	675,9	675,9
Estatais Dependentes	2,0	2,0	2,1	2,0	4,0	4,9	3,7	3,6	4,1
Banco Central	40,4	41,3	42,1	6,0	6,4	6,1	5,9	7,7	8,1
Risco Provável	181,7	269,7	162,6	117,6	659,7	707,2	871,9	1.016,9	1.121,8
Tributário	65,8	152,5	56,3	60,3	500,0	384,7	614,2	293,9	386,1
Demais	116,0	117,2	106,3	57,3	159,8	322,5	257,7	723,0	735,7
Administração Direta	84,5	98,9	87,9	42,7	136,9	306,3	240,5	227,4	238,6
Autarquias e Fundações	22,0	8,5	7,0	2,5	8,2	1,0	5,2	482,5	482,5
Estatais Dependentes	3,5	2,9	2,7	3,1	5,4	5,4	3,0	3,2	4,7
Banco Central	6,0	6,9	8,7	9,0	9,3	9,8	9,1	9,9	9,9
Total	746,8	1.153,7	1.357,7	1.645,6	2.199,8	2.023,3	2.132,3	3.758,7	3.755,4

¹ Posição 30/6/2023.

Fonte: AGU (Nota Técnica nº 50/2023/SGE/AGU, de 3/7/2023, com atualizações em relação à Nota Técnica nº 12/2023/SGE/AGU, de 3/3/2023), SEST e BCB.

Elaboração: STN/MF.

A Tabela 30 mostra que as despesas decorrentes de demandas judiciais contra a União apresentaram comportamento crescente, como percentual da despesa primária, até 2021, quando se estabilizaram em cerca de 3,3%. No ano de 2023 (posição junho), a dotação inicial prevista para o pagamento de tais despesas alcançaram o montante de R\$ 65,6 bilhões, correspondendo a 3,2% da despesa primária total do ano.

Tabela 30 - Despesas Judiciais em relação à Despesa Primária

Em R\$ bilhões

Despesa	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ações Judiciais (Valores pagos) ¹	26,1	30,3	31,7	36,5	41,3	50,3	54,9	58,7	65,6 ²
Despesa Primária Total	1.164,5	1.249,4	1.279,0	1.351,8	1.441,8	1.947,2	1.614,7	1.802,0	2.054,6 ³
Percentual da Despesa Primária Total	2,2%	2,4%	2,5%	2,7%	2,9%	2,6%	3,4%	3,3%	3,2%

¹ Valores pagos referem-se a todas as Despesas da União em cumprimento a sentenças judiciais, exceto o exercício de 2023.

² Refere-se à dotação inicial do exercício de 2023 para pagamento de sentenças judiciais.

³ Projeção do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) - 2023 - 3º bimestre.

Fonte: AGU, PGFN, SEST, BCB. **Elaboração:** STN/MF.

4.1.2 Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento (NR)

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

1. Dívidas decorrentes da extinção/dissolução de entidades da Administração Federal;
2. Dívidas diretas da União; e

3. Dívidas decorrentes do Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS.

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

De acordo com a Lei nº 8.029/1990 e outras leis específicas que extinguíram entidades da Administração Pública Federal, a União assumiu os direitos e obrigações decorrentes dessas entidades. Isso inclui compromissos relacionados à extinção ou dissolução de autarquias e empresas, como Nuclebrás, Rede Ferroviária Federal, CEASA/AM e Petromisa.

Dívidas Diretas da União

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

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

O FCVS é um fundo público criado em 1967 como parte do SFH, gerido pelo BNH. Seu objetivo é cobrir saldos residuais em contratos de financiamento habitacional do SFH. As receitas do fundo são compostas por aporte inicial da União e contribuições periódicas de agentes financeiros e mutuários. A CAIXA administra o FCVS desde a extinção do BNH em 1986.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O passivo da União decorrente do FCVS vem sendo progressivamente liquidado mediante a celebração de sucessivos contratos entre a União e os agentes financeiros (ou seus cessionários, ou o FGTS). De fato, desde 1998 foram celebrados 599 contratos de novação (dos VAFs 1 e 2) ou de assunção (dos VAFs 3 e 4), totalizando R\$ 248,9 bilhões, em valores posicionados em agosto/2023. Os contratos estabelecem o pagamento mediante títulos de longo prazo denominados CVS, com vencimento em 1º de janeiro de 2027, com pagamento de parcelas mensais de juros desde 1º de janeiro de 2005, e de parcelas mensais do principal desde 1º de janeiro de 2009.

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

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

A Tabela 31 demonstra a evolução da regularização dos passivos contingentes nos últimos três exercícios, segregados conforme os agrupamentos indicados no início desta seção.

Tabela 31 - Evolução dos passivos contingentes administrados pela STN

Em R\$ milhões

Classificação	2020			2021			2022		
	LOA	Empenhado	Pago ¹	LOA	Empenhado	Pago ¹	LOA	Empenhado	Pago ¹
Extinção de entidades	5.670,9	-	-	5.670,0	-	-	6.220,7	-	-
Dívida direta		-	-		-	-		24,4	24,4
FCVS	15.857,1	3.816,0	3.765,5	25.000,0	11.923,4	9.844,2	25.000,0	11.359,8	10.613,6
Total	21.528,0	3.816,0	3.765,5	30.670,0	11.923,4	9.844,2	31.220,7	11.384,2	10.638,0

Em R\$ milhões

Classificação	2020			2021			2022		
	LOA	Empenhado	Pago ¹	LOA	Empenhado	Pago ¹	LOA	Empenhado	Pago ¹

¹ Inclui pagamentos relativos a restos a pagar.

Fonte e Elaboração: STN/MF

Até o ARF de 2020, os valores apresentados nesta tabela referiam-se aos valores contratados no ano civil. A partir de 2021, os processos de FCVS em estágio avançado foram incluídos em restos a pagar, resultando em uma diferença significativa entre os contratos do ano civil e a execução orçamentária. A partir deste ARF, a execução orçamentária passou a ser utilizada para separar os exercícios¹⁵. Assim, novos pagamentos relacionados a compromissos de 2021 e 2022 ainda devem ser feitos neste ano, aproximando-se dos valores empenhados. As Leis nº 13.932/2019, e a nº 14.257/2021, aumentaram significativamente os valores empenhados e pagos para o FCVS. No entanto, a execução ainda está abaixo do necessário para liquidar o passivo até o final de 2026.

A Tabela 32 traz a posição do estoque no final de cada ano de 2020 a 2022, bem como o estimado na LOA do exercício corrente.

Tabela 32 - Valores provisionados no BGU e estimado na LOA, por tipo de Passivo

Em R\$ milhões

Passivo	Valor do estoque no BGU			Valor LOA
	2020	2021	2022	2023
Extinção de entidades	259,4	288,0	280,1	6.905,0
Dívida direta ¹	5.372,8	5.911,0	6.105,0	
FCVS VAFs 1 e 2 ²	100.566,2	98.643,8	90.537,2	25.000,0
FCVS VAFs 3 e 4 ³	7.415,1	7.415,1	7.908,2	
Total	113.613,5	112.257,9	104.830,5	31.905,0

¹ Refere-se, predominantemente, a passivos contingentes da União com a Caixa, pendentes de pleno reconhecimento que possibilite o andamento dos respectivos processos administrativos de regularização. No BGU, esses passivos compõem a categoria "Riscos Fiscais".

² Estimativa a partir de informações do balanço do FCVS registrado no SIAFI.

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

Fonte: STN/ MF e CAIXA. Elaboração: STN/MF.

A Tabela 33 apresenta a estimativa de pagamentos dos passivos em reconhecimento entre 2023 e 2026, bem como mostra o tipo de impacto fiscal para cada um deles.

Tabela 33 - Obrigações oriundas de passivos contingentes a regularizar

Em R\$ milhões

Passivo	Credores	Fluxo Estimado				Impacto Financeiro (F) Primário (P)
		2023 ¹	2024	2025	2026	
Extinção de entidades	Diversos	141,9	138,2	-	-	F
Dívida direta	CAIXA	-	6.637,1	-	-	F
FCVS VAFs 1 e 2	Agentes do SFH ou seus cessionários	23.000,0	35.000,0	16.268,6	16.268,6	F
FCVS VAFs 3 e 4	FGTS, com eventual repasse aos agentes do SFH ou seus cessionários	2.000,0	2.000,0	1.954,1	1.954,1	F
Total		25.141,9	43.775,3	18.222,7	18.222,7	

¹ Dentro dos limites estabelecidos na LOA 2023 - ações 00Q3 e 00QE.

Posição em 30/06/2023.

Fonte: STN/MF e CAIXA. Elaboração: STN/MF.

¹⁵ Com base na Lei nº 4.320/64.

Potenciais obrigações da dívida direta relacionadas a passivos junto à CAIXA estão sendo tratadas pela comissão estabelecida pelo Decreto nº 10.802/2021. Essas obrigações afetam o endividamento público, mas não impactam o resultado primário devido ao ajuste patrimonial realizado pelo BCB.

4.1.3 Garantias Prestadas pelo Tesouro Nacional (NR)

O Sistema de Garantias da União é um dos pilares do regramento fiscal do Brasil, estruturado para assegurar o equilíbrio das contas públicas e a responsabilidade dos agentes na condução da política fiscal, assim como garantir o enquadramento legal quanto à natureza do endividamento dos entes públicos, incluídos os da esfera federal e subnacional.

Tendo em vista a missão da Secretaria do Tesouro Nacional – STN de gerir as contas públicas de forma eficiente e transparente, o fluxo de trabalho referente às concessões de garantia pela União no âmbito da STN engloba a concessão de garantias, mas também o controle e execução de garantias e contragarantias.¹⁶

4.1.3.1 Garantias de Operações de Crédito

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

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

A Tabela 34 sintetiza a evolução do saldo devedor das operações de crédito garantidas pela União conforme Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas do primeiro quadrimestre de 2023, segundo as diferentes naturezas das operações.

Tabela 34 - Saldo devedor das Dívidas Garantidas em Operações de Crédito (posição em 30/04/2023)

Em R\$ bilhões

Garantias em Operações de Crédito	Saldo Devedor						
	Valor Realizado (\$) ¹						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 ²
Garantias Internas	111,5	114,3	109,3	114,1	112,9	105,4	102,5
Estados	84,7	91,4	90,9	97,3	96,7	90,1	87,2
Municípios	3,9	3,9	4,9	6,9	8,2	9,2	9,5
Bancos Federais	6,5	6,1	5,4	4,7	4,1	3,2	3,0
Estatais Federais	16,0	12,7	8,2	5,1	3,9	2,9	2,9
Entidades Controladas	0,4	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Garantias Externas	121,9	143,9	146,6	181,9	190,5	171,5	162,4

¹⁶ Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas (RQG):

<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-quadrimestral-de-operacoes-de-credito-garantidas-rqg/2023/27>

Em R\$ bilhões

Garantias em Operações de Crédito	Saldo Devedor						
	Valor Realizado (\$) ¹						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 ²
Estados	91,2	107,7	109,6	135,2	137,4	123,8	118,5
Municípios	11,1	13,5	14,6	20,0	22,4	21,7	21,5
Bancos Federais	12,6	13,1	12,3	14,4	18,7	15,9	14,7
Estatais Federais	1,4	2,2	2,4	2,9	2,9	2,5	0,6
Entidades Controladas	5,6	7,5	7,8	9,6	9,2	7,6	7,1
Total	233,4	258,2	255,9	296,0	303,4	276,9	264,9

¹ Utilizada PTAX de venda do fechamento de 30/04/2023 para apuração de valores em reais.

² Até abril.

Fonte e elaboração: STN/MF.

Ao final do 1º quadrimestre de 2023, o saldo da dívida garantida em operações de crédito alcançou R\$ 264,9 bilhões, com a dívida garantida em operações de crédito externas respondendo por R\$ 162,4 bilhões, equivalente a 61,3% do total, enquanto a dívida garantida em operações de crédito internas representa R\$ 102,53 bilhões, 38,7% do total. O saldo devedor das operações de crédito garantidas pela União apresenta um crescimento de aproximadamente 13,5% no período entre 2017 e 2023.

A Tabela 35 demonstra as estimativas de saldo devedor das garantias em operações de crédito e, também, de honras de garantias para o atual e os próximos três exercícios. A previsão de honras apresenta os valores projetados de pagamentos de garantias da União em obrigações de entes abrigados pelo Regime de Recuperação Fiscal (RRF) ou em condições de adesão, e de entes que possuem seus compromissos honrados pela União e que se encontram amparados por liminares expedidas pelo STF impedindo a regular execução de contragarantias.

Tabela 35 - Estimativas: Saldo Devedor e Honras de Garantias de Operações de Crédito

Em R\$ bilhões

Estimativas	2023	2024	2025	2026
Saldo Dev. das Garantias de Op. Cred. (estoque)	282,5	275,0	257,5	236,3
Honras de Garantias a Op. Cred. (fluxo)	15,1	9,5	9,6	9,4

Fonte e elaboração: STN/MF.

A Tabela 36 apresenta o histórico de honras ocorridas entre 1999 e 2022.

Tabela 36 - Garantias honradas pela União

Em R\$ milhões

Anos	Valor Estimado	Valor Realizado
1999/2000	-	187,3
2001	-	15,3
2002	-	28,0
2003	-	6,5
2004	-	36,1
2005 a 2015	-	-
2016	-	2.377,7
2017	-	4.059,8
2018	4.436,1	4.823,1
2019	8.426,3	8.353,7
2020	11.804,1	13.331,4
2021	9.490,3	8.964,8
2022	9.952,8	9.782,9
2023 ¹	15.080,6	7.617,1

Em R\$ milhões		
Anos	Valor Estimado	Valor Realizado

¹ Até Julho

Fonte e Elaboração: STN/MF.

No que concerne à natureza do impacto, o pagamento de garantias pela União em operações de crédito é exclusivamente financeiro. As fontes utilizadas para a honra de garantias são 1443 (amortização de principal) e 1444 (amortização de juros), ambas alimentadas por receitas de emissões de títulos.

4.1.3.2 Medidas de mitigação de riscos

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

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

Cabe informar que a concessão de garantias pela União em operações de crédito tem como contrapartida a vinculação, pelo tomador de crédito, de contragarantias em valor suficiente para cobertura dos compromissos financeiros assumidos, conforme previsto em lei. Dessa forma, sempre que a União honra compromissos de outrem em decorrência de garantias por ela oferecidas, são acionadas as contragarantias correspondentes visando a recuperação dos valores dispendidos na operação. Além do valor original devido, são incluídos juros de mora, multas e outros encargos eventualmente previstos nos contratos de financiamento. As contragarantias vinculadas, previstas nos contratos de contragarantia, podem ser, entre outras: Cotas do Fundo de Participação dos Estados – FPE; Fundo de Participação dos Municípios – FPM; além do fluxo de outras receitas próprias do ente da federação.

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

4.1.3.3 Valores provisionados na LOA referentes aos riscos apresentados

Foram consignadas na Lei Orçamentária Anual – LOA de 2023 dotações orçamentárias para fazer face aos pagamentos de honras de garantias no valor de R\$ 13,17 bilhões. Tal montante refere-se aos valores projetados de pagamentos de garantias da União em obrigações de estados no RRF, ou em condições de adesão, e de entes que vem tendo seus compromissos honrados devido a liminares judiciais.

Tendo em vista as mais recentes inadimplências em operações de crédito garantidas de estados devido a liminares judiciais advindas da Lei Complementar nº 194/2022, foi solicitada suplementação nas dotações orçamentárias de honras de garantias constantes da LOA 2023.

4.1.3.4 Garantias de Fundos e Programas

O estoque de garantias prestadas pelo Tesouro Nacional a Fundos e Programas é de R\$ 3.662,2 milhões, com posição de 31/12/2022. Cerca de 72% desse valor decorre da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, referente ao risco de operações ativas junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), enquanto os demais valores são referentes à Assunção de Riscos das Operações do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura – Pronaf e do Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana.

No ano de 2022, a STN efetuou o pagamento de R\$ 30,9 milhões para o Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana. Na LOA 2023 está previsto o valor de R\$ 100 milhões para o mesmo programa.

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

Tabela 37 - Garantias prestadas pelo TN a fundos e programas

Em R\$ milhões					
Garantias a fundos e programas	2018	2019	2020	2021	2022
Saldo de garantias (estoque)	22.862,3	23.674,6	5.631,3	3.651,3	3.662,2
Honras de garantias realizadas (fluxo)	-	153,7	25,1	185,4	30,9

Fonte e elaboração: STN/MF.

4.1.4 Fundos Constitucionais de Financiamento

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

Tendo em vista que os Fundos têm natureza pública e compõem o patrimônio da União, as provisões reduzem, indiretamente, o patrimônio da União. Por esta razão, estão contidos neste Anexo de Riscos Fiscais.

A Portaria Interministerial nº 11/2005 estabelece as regras contábeis para os fundos FNO, FNE e FCO. De acordo com os critérios estabelecidos em seu artigo 3º, nas operações em que os Fundos assumam risco integral ou compartilhado, o banco administrador de cada Fundo deve constituir provisão para créditos de liquidação duvidosa referentes às parcelas do principal e encargos vencidos há mais de cento e oitenta dias. Tais provisionamentos resultam em déficit primário no momento de sua ocorrência.

Com base no balanço dos Fundos Constitucionais de 31/12/2022 para o FCO, o FNE e o FNO, constata-se que as despesas com provisões para devedores duvidosos somaram,

respectivamente, R\$ 13,5 milhões, R\$ 919,6 milhões e R\$ 173,6 milhões, totalizando R\$ 1.106,7 milhões. Tais valores estão apresentados nas contas de resultado dos balanços dos respectivos fundos. Adicionalmente, os bancos administradores desses fundos projetam os valores de provisão esperados para os anos futuros. A Tabela 38 consolida essas informações.

Tabela 38 - Fundos Constitucionais: previsão de despesas com provisão para devedores duvidosos

Em R\$ milhões

Fundos	Realizado	Estimativa			
	2022 ¹	2023	2024	2025	2026
FCO	13,5	12,2	11,0	9,9	8,9
FNE	919,6	862,8	944,9	1.035,5	1.123,6
FNO	173,6	226,9	198,7	169,2	133,7
Total	1.106,7	1.101,9	1.154,5	1.214,5	1.266,2

¹ Valores efetivamente realizados (31/12/2022).

A despesa com provisão para devedores duvidosos afeta a rubrica de resultado dos fundos constitucionais que, por sua vez, impacta o resultado primário do Governo Central.

Fonte: Bancos Administradores dos Fundos Constitucionais. **Elaboração:** STN/MF.

Por outro lado, os créditos baixados como prejuízo e registrados em contas de compensação podem ser futuramente recuperados, mesmo que em pequena fração. Esses créditos, que outrora geraram impacto fiscal negativo no momento da provisão, poderão afetar positivamente o resultado primário na eventualidade de recuperação. Com base nos balanços de 31/12/2022, para o FCO, o FNE e o FNO, os valores baixados como prejuízo e não recuperados até a referida data, relativos a operações com risco dos fundos, foram de R\$ 728,2 milhões para o FCO, R\$ 11.096,2 milhões para o FNE e R\$ 4.096,1 milhões para o FNO, totalizando R\$ 15.920,6 milhões, conforme Tabela 39. Os valores constantes da coluna A correspondem a créditos outrora baixados em prejuízo que foram recuperados no decorrer de 2022.

Tabela 39 - Recuperação e estoque de créditos dos fundos constitucionais baixados como prejuízo

Em R\$ milhões

Fundos ¹	Recuperação de créditos baixados como prejuízo (A)	Estoque de créditos baixados como prejuízo (B)	Quociente de recuperação (A/B)
FCO	6,5	728,2	0,90%
FNE	791,2	11.096,2	7,13%
FNO	253,6	4.096,1	6,19%
Total	1.051,3	15.920,6	6,60%

¹ Posição: 31/12/2022.

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

Elaboração: STN/MF.

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

4.1.5 Seguro de Crédito à Exportação – Fundo de Garantia à Exportação (NR)

O Seguro de Crédito à Exportação (SCE) é o instrumento público da União para cobertura contra riscos comerciais, políticos e extraordinários, com lastro no Fundo de Garantia à Exportação (FGE), que possam afetar operações de crédito às exportações brasileiras. O SCE pode cobrir

financiamento concedido por qualquer banco, público ou privado, brasileiro ou estrangeiro, a exportações brasileiras, sem restrições de bens ou serviços ou quanto ao país do importador.

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

As principais informações atuariais do FGE são apresentadas na Tabela 40, com destaque para os valores de exposição total do fundo, que totalizam US\$ 6,1 bilhões (posição de junho de 2023), e para a métrica de solvência, que é a capacidade do fundo de fazer frente às suas obrigações correntes, além da capacidade de reter novas obrigações.

Tabela 40 - Indicadores de Solvência do FGE

Em milhões

Indicadores de Solvência FGE	jun/2023	mai/2023	Δ%
Patrimônio Líquido do FGE (Contábil) (R\$)	42.492,9	42.474,0	0,0%
Patrimônio Líquido do FGE (Contábil) (US\$)	8.817,4	8.334,9	5,8%
PPNG (Provisão de Prêmios não ganhos) (US\$)	369,1	375,7	-1,7%
Exposição Vigente Total (Cobertura Total Atual) (A) (US\$)	6.087,6	6.115,4	-0,5%
Capital Requerido (k%) (B)	9,9%	9,9%	0,6%
Margem de Solvência (Patrimônio Líquido Exigido - PLE) = (A)x(B) (US\$)	603,2	602,5	0,1%

Cotação pelo Dólar Ptax para venda do último dia do mês.

Fonte: ABGF. **Elaboração:** CAMEX/SE/MDIC.

4.1.5.1 Riscos fiscais mapeados relacionados a operações do FGE

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

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

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

Há ainda o risco cambial associado às operações do FGE, uma vez que as suas despesas são lastreadas em dólar estadunidense, enquanto o orçamento é estabelecido em moeda nacional. A variação cambial entre o momento da elaboração do orçamento para um exercício até o momento do pagamento da indenização gera incerteza quanto à adequação orçamentária do Fundo. Ressalta-se que o período entre a elaboração do orçamento e o efetivo pagamento de indenização pode durar até dois anos.

Os últimos exercícios vêm consolidando tendência de queda acentuada na exposição brasileira relacionada ao uso do instrumento público de Seguro de Crédito à Exportação, lastreado no FGE. O fato se verifica principalmente em virtude de:

- O Fundo de Garantia à Exportação – FGE, que dá lastro ao Seguro, passou a enfrentar restrições orçamentárias mais significativas a partir de 2017, quando o volume de sinistros nas operações cobertas pelo SCE aumentou de maneira importante devido aos *defaults* soberanos de Moçambique, Venezuela e Cuba;
- Como efeito secundário, o aumento nas restrições orçamentárias enfrentadas pelo Fundo levou à adoção de mecanismos internos prudenciais adicionais para a aprovação de novas operações, como por exemplo a impossibilidade de avaliação nos comitês de operações com potencial impacto financeiro no mesmo exercício da aprovação quando não há adequação entre a dotação orçamentária e os compromissos já assumidos;
- Registra-se que entendimento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (Parecer nº 4.392/2022/ME, de 4 de abril de 2022), esclareceu não haver necessidade de dotação orçamentária específica para aprovação de novas operações, tendo em vista que não implica em dispêndio;
- Como resultado secundário das punições oriundas de processos judiciais envolvendo empresas que detinham fatia significativa da exposição na política pública, com destaque para o setor de infraestrutura, uma parte das operações aprovadas tiveram seus saldos cancelados e excluídos da exposição nacional;
- Ademais, número significativo de operações de exportação com cobertura do SCE foram concluídas, consequentemente tendo seus saldos removidos da referida exposição.

Em junho de 2023, a exposição total do FGE estava em US\$ 6,1 bilhões, com a seguinte distribuição por setor do devedor: 49,5 % em Transporte Aéreo de Passageiros, 32,1% em Infraestrutura, 5,4% em Energia Elétrica, 5,1% em Defesa, 3,9% em Transporte Metroviário e 4% em outros setores. Quanto à exposição do FGE por agente financeiro, em junho de 2023, 91,2% do total da carteira correspondia às operações financiadas pelo BNDES.

4.1.5.2 Possíveis consequências de insuficiência de orçamento do FGE

Na hipótese de a União não honrar sua obrigação em um contrato regularmente constituído, o Garantido poderá procurar a execução da dívida via processo judicial e a União terá que pagar juros de mora em razão do atraso¹⁷:

“Art. 5º Nas condenações impostas à Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, remuneração do capital e compensação da mora, haverá a

¹⁷ Artigo 5º da Lei nº 11.960, de 29 de junho de 2009

incidência uma única vez, até o efetivo pagamento, dos índices oficiais de remuneração básica e juros aplicados à caderneta de poupança”.

No entanto, as consequências do não pagamento das obrigações do SCE/FGE podem ter maior abrangência. A fim de detalhar essa perspectiva tem-se que, até o momento, as indenizações dos sinistros que já estão em curso têm como beneficiário o BNDES e o BB. A inadimplência com esses Garantidos pode configurar operação de crédito com instituição financeira controlada pela União, prática vedada pelo Artigo 36 da LRF¹⁸:

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

Ainda, é importante alertar que, caso o Garantido seja uma instituição financeira internacional, existe a possibilidade de declaração do *Cross-Default* (inadimplência cruzada) do Brasil, que vincula contratos de dívida não relacionados, implicando a possibilidade de declaração do default do Brasil em todos os contratos em que o país figura como devedor. Esse cenário traria consequências inestimáveis sobre a confiança no Governo e na economia nacional como um todo.

4.1.5.3 Mensuração dos impactos da manutenção do SCE - FGE

A estimativa do impacto nas contas públicas da manutenção do SCE com lastro no FGE, considerando atual carteira do fundo, em 2024 e nos três anos subsequentes, é apresentada na Tabela 41.

Tabela 41 - Estimativa de impacto da manutenção do Seguro de Crédito à Exportação

Em US\$ milhões				
2024	2025	2026	2027	Demais Anos
633,0	493,0	415,0	340,0	1.158,0
As estimativas foram obtidas a partir da estimativa de impacto orçamentário em 2024, ponderada pelo Run-Off dos exercícios seguintes, fornecido pela ABGF.				
Fonte: CAMEX/SE/MDIC.				

4.1.6 Fundos Garantidores (NR)

Os Fundos Garantidores mencionados neste ARF possuem natureza privada com patrimônio separado dos cotistas. Seu patrimônio é formado pelas contribuições dos cotistas e pelos rendimentos obtidos com sua administração. A responsabilidade dos cotistas é limitada ao valor aportado. Taxas e comissões são cobradas dos beneficiários das garantias com vistas a buscar a sustentabilidade a longo prazo do fundo. A União pode ser a única cotista ou participar em conjunto com outros cotistas, de acordo com lei específica que define o propósito e os parâmetros de atuação do fundo. A administração dos fundos é realizada por uma instituição financeira federal que atua em nome dos fundos e recebe remuneração pelos serviços prestados. Atualmente, a União é cotista dos seguintes fundos garantidores privados:

- Fundo de Garantia para a Construção Naval (FGCN):** criado pela Lei nº 11.786/2008, tem por finalidade garantir o risco de crédito das operações de financiamento à

¹⁸ Artigo 36 da LC nº 101, de 4 de maio de 2000

construção ou à produção de embarcações e o risco decorrente de performance de estaleiro brasileiro. O FGCN é administrado pela Caixa Econômica Federal – CAIXA;

- b) **Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab):** criado pela Lei nº 11.977/2009, o fundo 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). O fundo tinha originalmente um limite de 2 milhões de contratos, que foi atingido em 2016. Em 2022, a Lei nº 14.462/2022 ampliou o objetivo do fundo para garantir parte do risco em operações contratadas a partir de 1º de junho de 2022, deixando o fundo apto a retomar as concessões de garantia no âmbito dos programas habitacionais do governo federal. Em complemento, a MP nº 1.162/2023, convertida na Lei nº 14.620/2023, que dispõe sobre o PMCMV, promoveu novas alterações na Lei nº 11.977/2009, em especial no art. 20 que autoriza a participação da União no FGHab, retirando o limite financeiro de participação da União no fundo e permitindo novos aportes conforme disponibilidades orçamentárias e financeiras da União. O FGHab é administrado pela CAIXA, conforme definido em seu Estatuto.
- c) **Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC):** criado pela Lei nº 12.087/2009, o 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 operações de financiamento estudantil contratadas até o final de 2017. O FGEDUC é administrado pela CAIXA.
- d) **Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil (FG-Fies):** instituído pela Lei nº 13.530/2017, sua finalidade é garantir o crédito do financiamento a estudantes no âmbito do Fies a partir do primeiro semestre de 2018. Assim como o FGEDUC, o FG-Fies é administrado pela CAIXA, que também exerce o papel de agente operador do Fies para as operações contratadas a partir de 2018.
- e) **Fundo Garantidor para Investimentos (FGI):** criado pela Lei nº 12.087/2009, com a finalidade de garantir financiamentos para micro, pequenas e médias empresas para a aquisição de bens de capital. O FGI tradicional consiste em um produto perene, enquanto o FGI PEAC consiste em um programa de garantias de crédito com vigência determinada por Lei (Lei nº 14.042/2020), com o objetivo de possibilitar a ampliação ao acesso ao crédito para Microempresários Individuais (MEIs), micro, pequenas e médias empresas (MPMEs), permitindo a manutenção do emprego e da renda, por meio da concessão de garantias em financiamentos a esse público. Atualmente a vigência do programa é até 31 de dezembro de 2023. O FGI é administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento - BNDES.
- f) **Fundo de Garantia de Operações (FGO):** criado a partir da Lei nº 12.087/2009 (que autorizou a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito) tem por finalidade garantir parte do risco dos empréstimos e financiamentos concedidos pelas instituições financeiras cotistas do Fundo e instituições autorizadas a funcionar pelo BCB, para micro, pequenas e médias empresas, microempreendedor individual, profissionais liberais, e autônomos transportadores rodoviários de carga, na aquisição de bens de capital inerentes a sua atividade. A Lei nº 13.999/2020 instituiu o FGO

PRONAMPE, tendo como objeto o desenvolvimento e fortalecimento dos pequenos negócios, por meio da concessão de crédito para o financiamento da atividade empresarial nas suas diversas dimensões, podendo ser utilizado para investimentos e para capital de giro. A Medida Provisória nº 1.176/2023, definiu que parcela dos recursos do FGO será destinada para a concessão de garantias no âmbito do Programa Nacional de Renegociação de Dívidas de Pessoas Físicas Inadimplentes – Desenrola Brasil. O FGO é administrado pelo Banco do Brasil (BB).

Conforme pode ser observado na Tabela 42, ao final de dezembro de 2022 a União possuía R\$ 71,2 bilhões de participação em cotas nos fundos garantidores privados listados acima.

Tabela 42 - Fundos garantidores com participação da União - dezembro de 2022

Em R\$ milhões

Fundo Garantidor	Administrador	Participação da União	Valor Cotas da União	Patrimônio Líquido
FGI Tradicional	BNDES	78,27%	1.041,6	1.330,7
FGI PEAC	BNDES	100%	18.241,7	18.241,7
FGO Original	BB	20,19%	985,3	4.879,9
FGO PRONAMPE	BB	100%	38.784,1	38.784,1
FGEDUC	CAIXA	100%	8.096,8	8.096,8
FG-Fies	CAIXA	63,41%	2.194,9	3.461,6
FGCN	CAIXA	98,3%	54,2	55,2
FGHab	CAIXA	60,05%	1.782,8	2.968,9
Total			71.181,4	77.818,9

Fonte: Administradores. *Dados não auditados. Elaboração:* STN/MF.

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

Os aportes e resgates nos fundos garantidores têm impacto nas receitas e despesas primárias da União. Já as receitas de fundos de investimento ou o pagamento de honras dos fundos garantidores privados não impactam diretamente as receitas ou despesas da União, uma vez que não há fluxo de entrada ou saída de recursos na CTU. As variações nas cotas da União são registradas no BGU.

No caso específico do FGEDUC, o pagamento de honras gera uma receita primária em detrimento do patrimônio da União. A tendência é de continuidade no pagamento de honras, mas há limitação do pagamento devido ao *stop loss*, medida de proteção ao fundo definida em seu estatuto.

No caso do FG-Fies, a União integralizou cotas no Fundo no montante de R\$ 500 milhões em 2022, em conformidade com o Plano Trienal 2022-2024 (Resolução CG-Fies nº 48/2021). Como foram realizados aportes pelas mantenedoras, a participação da União foi

reduzida de 67,3% em 2021 para 63,41% em 2022, com a ampliação da participação das mantenedoras, atendendo o objetivo de compartilhar riscos e incentivar as instituições de ensino a aprimorar a seleção de alunos com maior potencial de aprendizagem e oferecer cursos de qualidade. Em janeiro, foi publicada a Portaria MF nº 16, de 27 de janeiro de 2023, que autoriza nova integralização de R\$ 500 milhões, atingindo o limite R\$ 3 bilhões autorizados pelo Decreto nº 9.305, de 2018.

Em relação ao FGHab, a partir de 2023, não há vedação para novos aportes da União, observadas suas disponibilidades orçamentárias e financeiras consignadas nas dotações anuais, em função da edição da Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023, convertida na Lei nº 14.620/2023. Não há perspectiva de perda do patrimônio já aportado, uma vez que, historicamente, o fundo vem se mantendo sustentável, e portanto, com baixa exposição a risco.

4.2 RISCOS FISCAIS ASSOCIADOS AOS ATIVOS

Existem riscos fiscais relacionados aos ativos da União que envolvem a possibilidade de não receber o retorno desses ativos dentro de um prazo aceitável (IFI, 2018)¹⁹. Além disso, há ativos contingentes que são direitos cobrados judicial ou administrativamente, mas que só são confirmados após a ocorrência de eventos incertos que estão além do controle das entidades envolvidas, como decisões judiciais. Esses direitos, quando confirmada a sua exigibilidade, são reconhecidos como ativos e passam a integrar as demonstrações contábeis e, neste caso geram receitas. Os riscos associados aos ativos da União, suas autarquias e fundações, são classificados em Dívida Ativa da União, Depósitos Judiciais da União, e Haveres financeiros da União administrados pelo Tesouro Nacional.

No Brasil, os recursos financeiros do Tesouro Nacional podem ser divididos em relacionados e não relacionados aos entes federativos. Os recursos não relacionados a entes federativos são considerados como riscos fiscais associados aos ativos. Já os recursos relacionados são agrupados com outros riscos fiscais associados aos entes subnacionais. Os créditos do BCB estão incluídos na Subseção 4.3.5 - riscos do sistema financeiro.

4.2.1 Dívida Ativa da União (DAU) (NR)

A Dívida Ativa da União (DAU) constitui-se em um conjunto de créditos de várias naturezas, em favor da Fazenda Pública, vencidos e não pagos pelos devedores, cobrados pela PGFN. A PGFN gerencia a DAU, no valor de R\$ 2,9 trilhões, referentes a 23,7 milhões de débitos, titularizados por 6,8 milhões de devedores. Após efetuar o controle de legalidade, a PGFN inscreve os débitos e efetua sua cobrança administrativa ou judicial.

A inscrição de créditos em dívida ativa gera um ativo para a União, sujeito a juros, multa e atualização monetária que será escriturado como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias²⁰.

Existem 2 tipos de dívida ativa: a) tributária, em que o crédito da Fazenda Pública é proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas e; b) não tributária,

¹⁹ Nota Técnica nº 24, de 1/11/2018, da Instituição Fiscal Independente (IFI).

²⁰ Segundo a Lei nº 4.320/1964.

o qual se refere aos demais créditos da Fazenda Pública. Estes últimos são, em geral, multas de natureza não tributária, foros, laudêmios, aluguéis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

De acordo com a legislação, cabe à PGFN analisar a regularidade e, se necessário, inscrever em dívida ativa da União os créditos tributários ou não tributários encaminhados pelos órgãos competentes. Além disso, a PGFN é responsável por realizar a cobrança desses créditos, tanto de forma amigável quanto judicial.

Em relação aos riscos fiscais, a Portaria MF nº 293/2017 estabelece uma metodologia de classificação (rating) dos créditos tributários inscritos em dívida ativa, conforme seu grau de recuperabilidade. Esses créditos são divididos em quatro classes:

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

Os créditos classificados com rating “C” e “D” são registrados como ativos contingentes, em contas de controle, até a sua extinção ou reclassificação. A Tabela 43 apresenta os créditos por exercício segundo o tipo de crédito e classe (*rating*).

Tabela 43 - Créditos da DAU, por exercício, segundo o tipo de crédito e classe (rating)

Em R\$ milhões

Tipo de Crédito	Rating	2021 Valor (\$) Variação ¹ (%)	2022 Valor (\$) Variação ¹ (%)	2023 ³ Valor (\$) Variação ¹ (%)	Impacto Financeiro (F) Primário (P)
Crédito Tributário Não Previdenciário	A	227.872,6 6,4	236.680,6 3,9	184.567,4 -22,0	P
	B	464.701,1 9,3	528.362,0 13,7	611.829,2 15,8	P
	C	222.380,2 -2,1	238.581,6 7,3	260.965,6 9,4	P
	D	1.038.775,3 4,9	969.020,7 -6,7	1.001.593,7 3,4	P
	Subtotal	1.953.729,2 5,2	1.972.644,9 1,0	2.058.955,9 4,4	P
Crédito Tributário Previdenciário	A	47.851,9 1,3	47.328,8 -11,1	45.520,5 -3,8	P
	B	181.231,5 11,7	206.608,2 14,0	222.648,1 7,8	P
	C	118.945,5 7,6	126.561,0 6,4	134.957,9 6,6	P
	D	286.199,6 13,2	293.279,6 2,5	285.702,6 -2,6	P
	Subtotal	634.228,6 10,7	673.777,6 6,2	688.829,1 2,2	P
Crédito Não Tributário ²	A	3.576,3 -12,9	3.899,4 9,0	4.209,4 8,0	-
	B	11.585,7 7,7	12.823,2 10,7	13.431,0 4,7	-

Em R\$ milhões

Tipo de Crédito	Rating	2021 Valor (\$) Variação ¹ (%)	2022 Valor (\$) Variação ¹ (%)	2023 ³ Valor (\$) Variação ¹ (%)	Impacto Financeiro (F) Primário (P)
	C	7.005,6 -8,7	7.361,5 5,1	7.843,0 6,5	-
	D	73.450,5 1,1	72.585,5 -1,2	74.662,7 2,9	-
	Subtotal	95.618,1 0,4	96.670,0 1,1	100.146 3,6	-
Total		2.683.575,9 6,3	2.743.092,1 2,2	2.847.931,1 3,8	

¹ Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

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

³ Base: Junho de 2023.

Fontes: BGU e PGFN/MF. Elaboração: STN/MF

De acordo com a PGFN, a expectativa de recuperação dos créditos das classes "A" e "B" nos próximos 15 anos é de 70% e 50%, respectivamente. Por conseguinte, os ajustes para perdas correspondem a 30% e 50%. Já para os créditos das classes "C" e "D" não é considerado percentual de recuperação. Assim, do saldo de R\$ 2,84 trilhões em 2023²¹, cerca de 79% (R\$ 2,25 trilhões) são considerados perdas, enquanto se espera recuperar/arrecadar R\$ 587,9 bilhões nos próximos 15 anos. A Tabela 44 apresenta detalhes sobre as expectativas de perdas e recuperação de créditos da DAU.

Tabela 44 - Expectativa de Perdas e Recuperação de Créditos da DAU

Em R\$ milhões

Tipo de Crédito	2023 ¹ Valor (\$)	Expectativa de Perdas Valor (\$)	Recuperação de Créditos Valor (\$)
Crédito Tributário Não Previdenciário	2.058.955,9	1.623.844,1	435.111,8
Crédito Tributário Previdenciário	688.829,1	545.640,7	143.188,4
Crédito Não Tributário	100.146,2	90.484,1	9.662,1
Total	2.847.931,1	2.259.968,9	587.962,3

¹ Base: Junho de 2023

Fontes: PGFN/MF. Elaboração: STN/MF

A Tabela 45 e a Tabela 46 apresentam, respectivamente, a comparação entre os fluxos da arrecadação dos créditos, estimados e realizados, e a estimativa de arrecadação dos créditos da DAU para os próximos exercícios. As estimativas de fluxo de crédito da Tabela 46 utilizaram a metodologia de suavização exponencial²², tomando por base série histórica iniciada em 2015.

Tabela 45 - Fluxos da arrecadação dos créditos da DAU, estimados e realizados, por exercício

Em R\$ milhões

Arrecadação dos Créditos			
Valor	2021	2022	2023 ²
Estimado	27.464,2	29.373,6	20.988,0
Realizado	31.256,6	38.540,6	21.966,5
Variação ¹ (%)	13,8%	31,2%	4,7%

²¹ Esse montante se refere à soma dos créditos do último exercício com base no mês de junho de 2023, classificados por rating, bem como dos créditos ainda aguardando classificação.

²² Métodos de suavização exponencial podem produzir previsões a partir de médias ponderadas de observações anteriores, onde o peso associado a cada observação declina a medida em que se recua no tempo. Assim, quanto mais recente a observação, maior será seu peso no modelo preditivo.

Em R\$ milhões

Arrecadação dos Créditos			
Valor	2021	2022	2023 ²

¹ Variação entre os valores estimados e realizados.

² Base: Junho 2023

Fonte: PGFN/MF. Elaboração: STN/MF.

Tabela 46 - Estimativa de arrecadação dos créditos da DAU, por exercício

Em R\$ milhões

Arrecadação dos Créditos			
Valor Estimado (\$)			
2023	2024	2025	2026
46.138,2	46.408,7	47.800,3	45.746,5

Fonte: PGFN/MF. Elaboração: STN/MF.

A estimativa de arrecadação dos créditos da DAU deixa de considerar créditos irrecuperáveis e de difícil recuperação, desconhecidos do BGU²³. Todavia, a PGFN firmou acordos de transação tributária²⁴ tendo por objeto, especialmente, os créditos de classe “C” e “D”. Esta reestimativa considera a estabilização do instituto da transação tributária e a celebração de mais de 1,8 milhão de acordos (até julho de 2023), que alcançam estoque superior a R\$ 466,0 bilhões.

A arrecadação com a transação tributária, em 2022, atingiu R\$ 14,3 bilhões. Em 2023, nos primeiros 6 (seis) meses do ano, a arrecadação decorrente de acordos somou R\$ 10,1 bilhões. Os acordos firmados têm expectativa de rescisão à taxa de 10% ao ano. Todavia, o ritmo de contratações de novos acordos se mantém, bem como a perspectiva de recuperação desses créditos.

Portanto, de acordo com a PGFN e conforme a Tabela 46, adiciona-se, para o ano de 2023, o impacto positivo de R\$ 14,3 bilhões decorrente do instituto da transação tributária na cobrança da DAU. Para 2024, adiciona-se o impacto de R\$ 17,2 bilhões; para 2025, adiciona-se R\$ 20,1 bilhões, repetindo-se essa estimativa de impacto para 2026.

4.2.2 Depósitos Judiciais da União (NR)

Depósitos judiciais de natureza tributária são recolhimentos feitos pelos contribuintes durante processos judiciais, quando há divergência na interpretação da legislação tributária entre o contribuinte e a União. Segundo o Código Tributário Nacional, o depósito judicial suspende a exigibilidade do crédito tributário. Os depósitos são realizados em conta corrente da CAIXA e os recursos são repassados à Conta Única do Tesouro Nacional²⁵. Se a decisão for favorável ao contribuinte, o depósito é devolvido em até 24 horas. Se for contrária, o depósito é convertido em renda e se torna um pagamento definitivo. A variação líquida desses depósitos afeta o resultado primário.

A evolução dos depósitos judiciais é registrada na Tabela 47. Durante a execução orçamentária, a estimativa dos fluxos relacionados aos depósitos judiciais é revisada bimestralmente

²³ Conforme a Nota SEI nº 9/2023/CDA/PGADAFGTS/PGFN-MF.

²⁴ Conforme a Lei nº 13.988/2020.

²⁵ Conforme a Lei nº 9.703/1998.

nos Relatórios de Avaliação de Despesas e Receitas Primárias para ajustar eventuais desvios em relação à programação orçamentária-financeira.

Tabela 47 - Evolução do fluxo dos depósitos judiciais por exercício, segundo movimentação

						Em R\$ milhões
Movimentação	Fluxo					Impacto Financeiro (F) Primário (P)
	Valor Realizado (\$)					
	Variação ¹ (%)					
	2018	2019	2020	2021	2022	
Recolhimento	17.317,6 22,0%	18.553,0 7,1%	21.284,1 14,7%	23.650,6 11,1%	24.376,7 3,1%	P
Devolução ao depositante	6.881,1 48,6%	8.864,2 28,8%	11.313,1 27,6%	10.869,3 -3,9%	8.695,6 -20,0%	P
Saldo	10.436,5 7,4%	9.688,8 -7,2%	9.971,0 2,9%	12.781,3 28,3%	15.681,1 28,7%	P

¹ Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

Fonte: RFB/MF. Elaboração: STN/MF.

Os valores dos fluxos estimados das devoluções de depósitos judiciais por exercício são apresentados na Tabela 48, conforme revisão dos parâmetros de projeção das estimativas de receita, e do comportamento dos levantamentos de depósitos nos últimos doze meses.

Tabela 48 - Fluxos estimados de depósitos judiciais por exercício

Em R\$ bilhões

Item	Valor Estimado			Impacto Financeiro (F) Primário (P)
	2024	2025	2026	
Devolução de Depósitos Judiciais	10,8	10,7	11,3	P

Fonte: RFB/ME. Elaboração: STN/MF.

4.2.3 Haveres Financeiros Não Relacionados a Entes Federativos (NR)

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

I. Haveres Originários de Empréstimos concedidos às Instituições Financeiras

Este grupo é composto pelos haveres oriundos da concessão de empréstimos às Instituições Financeiras Federais. O volume de recursos corresponde a grande parte do total dos haveres da União não relacionados aos entes federativos sob a gestão da STN, com o BNDES como a principal contraparte. O restante dos contratos encontra-se pulverizado entre BB, CAIXA, BNB e BASA.

II. Haveres Originários de Operações de Crédito Rural

Haveres oriundos de programas de crédito rural, como Securitização, Programa Especial de Saneamento de Ativos (PESA), Pronaf, Estoques de produtos agrícolas operacionalizados pela CONAB (Programa de Garantia de Preço Mínimo ao Produtor – PGPM), Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana – PRLCB e outros.

III. Haveres Originários de Operações de Cessões de Créditos

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

IV. *Haveres Originários de Operações de Crédito à Exportação*

Haveres decorrentes do crédito à exportação, atualmente aqueles relativos ao Programa de Financiamento às Exportações (Proex).

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

Haveres compostos por operações em que a contraparte é a Administração Nacional de Eletricidade do Paraguai (ANDE).

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

Haveres referentes à ação orçamentária criada em 2020 para concessão de financiamentos para pagamento de folha salarial no âmbito do Programa Especial de Suporte a Empregos²⁶, devido à pandemia do COVID-19.

4.2.3.1 Evolução dos haveres e créditos

No tocante à evolução dos haveres e créditos, a Tabela 49 apresenta o histórico dos valores do estoque, por exercício, segundo haver financeiro sob gestão da STN.

Tabela 49 - Evolução do estoque, segundo haver financeiro sob gestão da STN, por exercício

Em R\$ milhões

Haver Financeiro	Estoque				
	Valor Realizado (\$)				
	Variação ¹ (%)				
	2018	2019	2020	2021	2022
Empréstimos às Instituições Financeiras	361.683,2 -22,2%	241.183,7 -33,3%	235.726,3 -2,3%	171.234,2 -27,4%	89.729,5 -47,6%
Operações de Crédito Rural	14.290,4 -38,6%	10.478,5 -26,7%	6.632,3 -36,7%	4.579,1 -31,0%	3.902,3 -14,7%
Operações de Cessões de Crédito (ou estruturadas)	15.367,5 -16,0%	11.565,1 -24,7%	10.799,1 -6,6%	7.370,0 -31,8%	5.822,1 -21,0%
Operações de Crédito à Exportação	3.701,6 -1,3%	4.029,9 8,9%	5.236,3 29,9%	6.024,8 15,1%	5.775,2 -4,1%
Empréstimos a Entidades Não Financeiras	89,7 1,8%	73,9 -17,6%	66,5 -9,9%	42,3 -36,5%	10,6 -74,9%
Programa Emergencial de Suporte ao Emprego - PESE/FOPAG	- -	- -	6.895,3 -	4.774,2 -30,8%	2.343,0 -50,1%
Total	395.132,4 -22,5%	267.331,1 -32,3%	265.355,8 -0,73%	194.024,5 -26,8%	107.582,7 -44,5%

¹ Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

Fonte e elaboração: STN/MF.

4.2.3.2 Evolução e estimativas dos fluxos

²⁶ MP 944/2020, convertida na Lei nº 14.043, de 19 de agosto de 2020

Quanto à evolução dos fluxos, a Tabela 50 apresenta uma comparação entre os fluxos, estimados e realizados, por exercício, segundo haver financeiro sob gestão da STN.

Tabela 50 - Fluxos estimados e realizados segundo haver financeiro

Em R\$ milhões

Haver Financeiro	Fluxo					
	Valor Estimado (E) Valor Realizado (R) Variação ¹ (%)					
		2018	2019	2020	2021	2022
Empréstimos às Instituições Financeiras	E	3.806,0	25.759,8	24.478,4	14.488,3	68.928,7
	R	131.694,0	136.654,0	18.604,5	76.541,5	87.241,9
	%	3.360,2%	430,5%	-24,0%	428,3%	26,6%
Operações de Crédito Rural	E	1.058,2	5.695,1	4.420,5	2.176,2	661,8
	R	6.302,2	6.964,8	4.593,5	2.818,7	456,7
	%	495,6%	22,3%	3,9%	29,5%	-31,0%
Operações de Cessões de Crédito (ou estruturadas)	E	5.130,9	5.625,8	2.269,4	2.339,0	2.021,4
	R	6.100,4	7.222,0	5.286,6	4.750,7	4.769,9
	%	18,9%	28,4%	133,0%	103,1%	136,0%
Operações de Crédito à Exportação	E	1.278,8	1.279,6	882,2	734,9	813,0
	R	1.523,6	1.254,8	1.328,6	667,5	798,5
	%	19,1%	-1,9%	50,6%	-9,2%	-1,8%
Empréstimos a Entidades Não Financeiras	E	17,7	21,9	21,9	25,2	32,4
	R	23,4	23,1	29,8	30,3	29,2
	%	32,2%	5,6%	36,1%	20,4%	-9,8%
Programa Emergencial de Suporte ao Emprego - PESE/FOPAG	E	-	-	-	0,0	2.538,8
	R	-	-	22,9	2.344,1	2.574,2
	%	-	-	-	-	1,4%
Total	E	11.291,6	38.382,2	32.072,4	19.763,6	74.996,1
	R	145.643,6	152.118,8	29.866,0	87.152,9	95.870,5
	%	1.189,8%	296,3%	-6,87%	340,9%	27,8%

¹ Variação entre os valores estimados e realizados.

Fonte e elaboração: STN/MF.

As diferenças entre os valores previstos e realizados nos empréstimos concedidos às instituições financeiras em 2018 e 2019 decorrem das liquidações antecipadas realizadas pelo BNDES em seus contratos junto à STN (respectivamente, R\$ 130 bilhões e R\$ 100 bilhões). Em 2019, ainda houve amortizações de contratos do BNB e da CAIXA de R\$ 11,6 bilhões. Uma vez que a decisão de amortizar extraordinariamente um empréstimo cabe ao tomador, não é possível à União projetar esses eventos financeiros com uma razoável confiança. Assim, essas liquidações, em geral, não compõem a previsão de receita realizada.

Já no caso das Operações de Cessões de Crédito (ou Estruturadas), os credores de precatórios podem ofertar créditos líquidos e certos, próprios ou adquiridos de terceiros, para quitação de débitos com a União²⁷. Assim, há concessionárias da RFFSA que têm apresentado reiteradamente requerimentos de quitação das parcelas de arrendamento e concessão por meio de uso de créditos dessa natureza. De acordo com os normativos que regulamentam o tema, caso deferidos os pleitos, tais valores apenas serão recebidos pela União em exercícios subsequentes ao do PLDO.

Em 2018, a variação observada nas operações de crédito rural derivou-se sobretudo de dois processos: primeiro, a regularização da dívida rural securitizada iniciada ao final de 2017, a qual

²⁷ § 11º do art. 100 da Constituição Federal, alterado pela EC nº 113/2021.

resgatou valores inadimplidos desde a década de 1990 junto aos bancos e cooperativas; segundo, a liquidação de R\$ 4,5 bilhões em títulos CTNs, emitidos inicialmente pela União como garantia do principal das operações de PESA. As operações conduzidas pelo BB foram adquiridas pela União²⁸. Na medida em que os títulos vencem, esses retornam ao Tesouro em um novo fluxo que não foi inicialmente previsto.

Em 2020, a queda não antecipada nas receitas referentes a empréstimos concedidos a instituições financeiras foi resultado da forte redução das taxas de juros que remuneram os contratos de financiamento do BNDES, bem como das amortizações antecipadas no final do exercício de 2019, as quais reduziram a base sobre a qual as parcelas de principal e juros são calculadas.

Em 2021, as receitas referentes a empréstimos concedidos a instituições financeiras voltaram a apresentar valores realizados acima dos valores previstos, por conta, principalmente, do Acórdão TCU nº 56/2021-Plenário, que entendeu serem irregulares os contratos de concessão de crédito firmados entre a União e suas instituições financeiras controladas realizados por meio da emissão direta de títulos da dívida pública, e também determinou a definição de um cronograma para a devolução desses valores a União.

As diferenças entre as receitas previstas e executadas de operações estruturadas em 2020, 2021 e 2022 dizem respeito, em sua maior parte, ao Contrato nº 808/PGFN/CAF/2012, cujas receitas não foram estimadas devido à incerteza. Parte menos significativa da diferença é devida à variação nos índices de correção dos contratos, como o IGP-M, IPCA e o câmbio do dólar americano.

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

Em relação às estimativas de fluxo, a Tabela 51 apresenta os respectivos valores a receber, por exercício, segundo haver financeiro sob gestão da STN, bem como a categorização do impacto gerado em financeiro ou primário.

Tabela 51 - Fluxos estimados, segundo haver financeiro sob gestão da STN, por exercício

Em R\$ milhões

Haver Financeiro	Estoque Valor Realizado	Fluxo Valor Estimado ²					Impacto Financeiro (F) Primário (P)
		2022 ¹	2023	2024	2025	2026	
Empréstimos às Instituições Financeiras	89.729,5	35.990,2	2.656,6	8.747,9	9.205,6		F
Operações de Crédito Rural	3.902,3	177,4	109,3	127,8	55,3		F
Operações de Cessões de Crédito (ou estruturadas)	5.822,1	2.565,9	1.059,2	1.325,1	784,4		F
Operações de Crédito à Exportação	5.775,2	795,3	795,3	795,3	795,3		P
Empréstimos a Entidades Não Financeiras	10,6	10,7	-	-	-		F
Programa Emergencial de Suporte ao Emprego - PESE/FOPAG	2.343,0	1.884,3	-	-	-		P

²⁸ MP nº 2.196-3/2001

Total	107.582,7	41.424,0	4.620,3	10.996,1	10.840,6
--------------	------------------	-----------------	----------------	-----------------	-----------------

¹ Posição em 31/12/2022.

² Posição em 30/06/2023. No caso das receitas referentes ao PESE, PROEX, Securitização e PRONAF, a metodologia de projeção das receitas já considera as inadimplências históricas ou informadas pelos gestores dos programas. Dessa forma, não se vislumbram outras prováveis frustrações de receita, e, consequentemente, riscos fiscais. Na estimativa de receitas do PROEX foram consideradas aquelas decorrentes de novas contratações. Tais operações podem vir a não se concretizar. Nesse caso, entretanto, também não haverá despesa para a União com a disponibilização dos recursos para sua contratação. Ou seja, uma possível frustração dessas receitas é acompanhada da correspondente redução das despesas, mantendo o equilíbrio e afastando o risco fiscal.

Fonte e elaboração: STN/MF.

4.2.3.3 Riscos fiscais mapeados e mensurados

No que tange à gestão de riscos da carteira sob a gestão da STN, entende-se que os riscos fiscais decorrentes desses haveres são reflexos dos riscos de crédito e liquidez inerentes às operações supramencionadas. As estimativas de impacto estão disponíveis na Tabela 52.

Tabela 52 - Estimativas dos riscos fiscais por haver financeiro

Em R\$ milhões

Haver Financeiro	Riscos fiscais Valor Estimado (\$) Probabilidade (%)			
	2023	2024	2025	2026
Empréstimos às Instituições Financeiras	0,0	0,0	0,0	0,0
Operações de Crédito Rural	0,0	0,0	0,0	0,0
Operações de Cessões de Crédito (ou estruturadas)	283,0 13,0%	307,5 23,2%	333,9 20,3%	303,0 27,5%
Operações de Crédito à Exportação	0,0	0,0	0,0	0,0
Empréstimos a Entidades Não Financeiras	0,0	0,0	0,0	-
Programa Emergencial de Suporte ao Emprego - PESE/FOPAG	0,0	0,0	-	-
Total	283,0	307,5	333,9	303,0

Fonte e elaboração: STN/MF.

No acompanhamento dos haveres financeiros da União não relacionados a entes federativos, sob a gestão da STN, há operações em que o risco de inadimplência é garantido por parte relacionada e, por outro lado, há casos em que o risco de não recebimento dos recursos é responsabilidade da União, conforme a norma ou ato que lhes deu origem. Quando há inadimplência, sendo o garantidor parte relacionada da União, a STN inicia processo de conciliação e cobrança dos valores devidos com o próprio garantidor. Já no segundo caso, são adotadas as medidas de cobrança dos valores inadimplidos e, caso não pagas, promove-se a inscrição dos débitos em Dívida Ativa da União - DAU para que a PGFN possa realizar a cobrança e execução.

Cumprir destacar o registro no SIAFI do valor de R\$ 5,34 bilhões, posição de 31/12/2022, referente a ajustes para perdas. Nas operações referentes a PROEX, PRONAF, Cacau, Securitização, PESA e PESE, essa conta contém os registros de ajustes de perdas que são apurados junto às instituições financeiras que possuem saldo na carteira das operações de crédito. A constituição do Ajuste para Perdas em Créditos, bem como as atualizações posteriores (acréscimos ou decréscimos), são realizadas após circularização com as instituições financeiras, que informam os valores e a metodologia utilizada para a constituição das prováveis perdas. Os ajustes de perdas para CDRJ e RFFSA são calculados tanto com base no histórico de créditos inadimplentes como em projeções de inadimplência em saldos normais.

4.3 OUTROS RISCOS ESPECÍFICOS

Nesta seção serão analisados os riscos fiscais que, por sua especificidade ou para fins didáticos, não foram incorporados nas categorias avaliadas anteriormente, seja de Ativos ou Passivos Contingentes. Serão apresentados os riscos fiscais relacionados aos Entes Subnacionais, às Parcerias Público Privadas e Concessões, às Empresas Estatais, ao Fundo de Financiamento Estudantil – Fies, aos Riscos do Sistema Financeiro, as estimativas de impactos fiscais decorrentes da mudança demográfica e, por fim, aos Riscos Ambientais.

4.3.1 Entes Subnacionais (NR)

A exposição da União a riscos fiscais decorrentes de entes subnacionais tem duas principais fontes: o não pagamento de créditos financeiros pelos entes subnacionais à União e a honra de garantias da União em empréstimos contraídos pelos entes subnacionais. Os créditos financeiros da União são provenientes de programas de financiamento e refinanciamento de dívidas, enquanto as garantias da União são aplicadas a empréstimos externos e internos contraídos pelos entes subnacionais. As contragarantias são as contrapartidas das concessões de garantias pela União em operações de crédito, em valor suficiente para cobertura dos compromissos financeiros assumidos.

A Tabela 53 apresenta o estoque e o fluxo de pagamentos esperados desses créditos e garantias. As alterações legais impactaram os valores ao longo de 2022²⁹, incluindo as mudanças nos fluxos das dívidas e a homologação do RRF para os estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Goiás e a adesão via liminar de Minas Gerais. O fluxo de recebimentos da Lei nº 9.496/97 também tem sofrido alterações devido a decisões liminares do STF relacionadas à compensação ou suspensão das dívidas dos estados com a União em virtude da perda de arrecadação do ICMS. Além disso, a dívida do município de São Paulo foi reduzida devido a uma conciliação relativa ao aeroporto de Campo de Marte.

Tabela 53 - Riscos Fiscais Decorrentes dos Haveres e das Garantias Junto aos Estados e Municípios

Em R\$ bilhões

Haveres/Passivos	Estoque ¹	Fluxo de Recebimentos / Pagamentos			
		2023 ⁵	2024	2025	2026
Haveres	729,8	28,5	40,6	48,1	54,7
Lei nº 9.496/1997 ²	576,9	19,1	26,0	29,4	32,5
Lei nº 8.727/1993 ³	6,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Carteira de Saneamento	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1
DMLP ⁴	3,3	0,2	0,1	0,0	0,0
MP nº 2.185/2001	4,0	0,3	0,3	0,4	0,4
RRF - Ressarcimento de honras	0,0	0,8	1,9	3,0	4,1
LC nº 159/2017 – Art. 9º A e Decreto	99,2	7,1	12,0	14,9	17,3
LC nº 178/2021 – Art. 23	40,1	0,8	0,1	0,1	0,1
Passivos Contingentes	236,7	38,1	40,3	39,1	37,7
Garantias a Estados - Internas	87,2	15,9	16,7	15,5	14,5
Garantias a Estados - Externas	118,5	16,3	16,8	16,9	16,6
Garantias a Municípios - Internas	9,5	2,8	3,0	2,7	2,4
Garantias a Municípios - Externas	21,5	3,2	3,8	4,1	4,0
Total	966,5	66,6	80,9	87,2	92,4

²⁹ Por exemplo, as alterações recentes nos fluxos das dívidas da LC nº 159/2017 – Art. 9º-A e da LC nº 178/2021 – Art. 23

Em R\$ bilhões

Haveres/Passivos	Estoque ¹	Fluxo de Recebimentos / Pagamentos			
		2023 ⁵	2024	2025	2026

¹ Posições das dívidas administradas: 30/06/2023. Posição das garantias: 30/04/2023.

² Lei nº 9.496/1997 considerando a aplicação do RRF aos estados de Goiás (a partir de jan/2022), Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro (a partir de jun/2022), além de Minas Gerais (previsão a partir de dez/2023).

³ Lei 8.727/1993 considerando a aplicação do RRF ao estado de Goiás (a partir de jan/2022).

⁴ Os valores de DMLP consideram apenas os juros, porque a amortização em 2024 não vai ser paga à União.

⁵ O fluxo de 2023 considera a suspensão de pagamentos até março, em virtude de liminares obtidas pelos estados de MA, AL, SP, MG, AC, RN e PE em decorrência da LC nº 194/2022.

Fonte e Elaboração: STN/MF.

Em 2021, a União pagou aproximadamente R\$ 9,0 bilhões em dívidas inadimplidas de estados e municípios. Em 2022, foram pagos R\$ 9,8 bilhões e até julho de 2023, mais R\$ 7,6 bilhões.

A EC nº 109/2021 revogou a obrigação da União de financiar a quitação dos saldos remanescentes de precatórios de estados e municípios ao final de 2024, porém há uma ação em andamento para reverter essa decisão. O estoque atual de precatórios é de R\$ 139,3 bilhões. Em caso de obrigação de fornecer uma linha de crédito, o impacto financeiro seria igual a esse valor.

Tabela 54 - Riscos Fiscais Decorrentes de Relações Intergovernamentais

Em R\$ bilhões

Riscos Fiscais	Estoque ¹ Valor (\$) % do PIB
Decorrentes de Haveres	692,7 7,1%
Decorrentes de Garantias	244,8 2,5%
Liminares à EC nº 109/2021	139,3 1,4%
Total	1.076,8 10,9%

¹ Posição de 31/12/22

Fonte e Elaboração: STN/MF.

A Tabela 54 consolida os riscos fiscais 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 chega a R\$ 937,5 bilhões, ou 9,6% do PIB.

A LC nº 194/2022³⁰ limitou a alíquota de ICMS cobrada sobre combustíveis, energia elétrica, comunicações e transporte coletivo, prevendo uma compensação, pela União, das perdas de arrecadação dos Estados ou do Distrito Federal sofridas no exercício de 2022. Acordo celebrado em março de 2023 entre Governo Federal e estados prevê o valor de R\$ 27 bilhões em compensações advindas das perdas de ICMS (perdas originárias das Leis Complementares nº 192 e 194/22)³¹, sendo que já foram compensados R\$ 9,2 bilhões (até junho de 2023) e a estimativa de compensação para o segundo semestre é de R\$ 3,9 bilhões.

Outro risco fiscal para a União decorre dos benefícios tributários de IPI que a União concedeu em 2022. O IPI compõe os repasses do FPE, FPM e IPI-Exportação, fazendo com que quase

³⁰ Regulamentada pela Portaria ME nº 7.889/2022, alterada pela Portaria MF nº 43/2023.

³¹ https://www.gov.br/fazenda/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2023/marco/governo-federal-fecha-acordo-com-todos-os-estados-para-reposicao-do-icms-perdas-originarias-das-leis-complementares-192-e-194-22

60% de sua arrecadação seja destinada a governos estaduais e municipais. O risco decorre da possibilidade de a União ser instada judicialmente a arcar unilateralmente com a perda de arrecadação, uma vez que os incentivos foram concedidos sem consulta aos entes subnacionais, havendo precedente quanto a isso em nível estadual. Estima-se que a renúncia tributária de IPI seja de R\$ 23,1 bilhões em 2022, R\$ 33,9 bilhões em 2023 e R\$ 35,4 bilhões em 2024 e que a perda de receita para o FPE, FPM e IPI-Exportação seja de R\$ 20,4 bilhões em 2023 e R\$ 21,2 bilhões em 2024³².

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 contas públicas dos entes subnacionais envolvidos. A União, por meio da STN, realiza monitoramento das finanças públicas dos entes federativos com o objetivo de definir condições para concessão de operações de crédito e mitigar riscos fiscais. 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 STN.

Nas subseções a seguir serão conceituados e detalhados os haveres financeiros relacionados aos entes subnacionais. Nela, os haveres financeiros da União serão fundamentados de acordo com as normas e atos que lhes deram origem e serão acompanhados dos demonstrativos da evolução nos últimos 4 anos e estimativas de fluxos futuros para os próximos 4 exercícios, além das estimativas de impacto nas contas públicas. Na sequência, serão detalhadas as informações de garantias prestadas aos entes subnacionais e as contragarantias em operações de crédito garantidas pela União, fazendo-se o mapeamento dos diversos riscos fiscais agrupando-os de acordo com sua natureza (ações judiciais, frustração de receitas e incertezas legislativas). Apresenta-se, também, a evolução do estoque de contragarantias não executadas e a mensuração do impacto nas contas públicas. Por fim, é exposta a estimativa de ressarcimento das honras realizadas pela União.

4.3.1.1 Haveres Financeiros Relacionados aos Entes Subnacionais

Os créditos financeiros da União com Estados e Municípios surgem de programas de financiamento e refinanciamento de dívidas, estabelecidos por leis específicas e formalizados por meio de contratos. Cada “programa” mencionado refere-se ao conjunto de contratos com entes subnacionais que compartilham características contratuais e financeiras semelhantes. Por exemplo, o programa “Lei nº 9.496/1997” engloba os contratos dos entes subnacionais celebrados sob essa lei.

Os haveres financeiros da União relacionados aos entes federativos são categorizados em:

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

Operações de financiamento e refinanciamento de dívidas internas efetuadas entre 1993 e 2000, as quais correspondem aos principais créditos relacionados aos entes federativos sob gestão da STN:

- a) Lei nº 8.727/1993 e alterações posteriores (Leis Complementares - LCs nºs 148/2014, 178/2021 e 181/2021) - Refinanciamento, pela União, de dívidas internas

³² Os instrumentos normativos que instituíram esses benefícios foram as leis nº 11.087/22, 14.301/22 e 14.302/22 e os decretos nº 10.979/22, 10.985/22, 11.021/22, 11.055/22, 11.087/22, 11.090/22, 11.158/22 e 11.182/22.

de origem contratual, de responsabilidade das administrações direta e indireta dos Estados e dos Municípios com a União e sua administração indireta;

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

II. Renegociação da Dívida Externa do Setor Público

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

III. Retorno de Repasses de Recursos Externos

Financiamento a diversas entidades nacionais com recursos externos captados ou garantidos pela União perante a República da França, mediante Protocolos Financeiros, para a importação de equipamentos e serviços (Acordo Brasil-França). Esse crédito foi integralmente quitado em dezembro/2021.

IV. Saneamento de Instituições Financeiras Federais

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

V. Aquisição de Créditos Relativos a Participações Governamentais

Créditos originários de participações governamentais devidas ao Estado do Rio de Janeiro (originárias da exploração de petróleo e gás natural), e aos Estados do Paraná e do Mato Grosso do Sul (decorrentes da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica). Em 2021, esses créditos foram integralmente quitados pelos devedores.

VI. Refinanciamentos autorizados pela LC nº 178/2021

Créditos pendentes de recuperação originários de dívidas refinanciadas ou reestruturadas e, ainda, de avais honrados externos e internos (crédito sub-rogados) honrados pela União, visando compor novo ativo a ser diferido, mediante celebração de novos contratos de refinanciamento, para pagamento nas condições previstas nos Artigos 17 e 23 da LC nº 178/2021.

VII. Regime de Recuperação Fiscal (RRF)

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

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

venham a ser honrados, sendo acrescidos ao menos 11,11% a cada ano subsequente, de acordo com o mecanismo de benefício decrescente. Para fins de controle, esses recebimentos são apresentados como LC nº 159/2017 - art. 49 Decreto nº 10.681/21. Além disso, poderão ser acumuladas as parcelas honradas pela União entre a celebração do Contrato do Art.9º-A e a homologação do RRF; e

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

VIII. Dedução de parcelas de dívidas administradas pela União

A recém aprovada LC nº 194/2022 traz em seu art. 3º a possibilidade de a União deduzir do valor das parcelas dos contratos de dívida de Estados e Distrito Federal parte das perdas de arrecadação destes entes em decorrência da redução de alíquota do ICMS sobre combustíveis. Em acordo entre a União e os Estados perante o STF foi estipulado a compensação total no montante de R\$ 27,0 bilhões. O critério principal é a compensação por meio do abatimento de prestações vincendas, ao passo que outra parte será realizada por meio de transferências da União aos Estados. A compensação se dará nos termos de nova LC a ser aprovada (até o momento, tramita na Câmara dos Deputados o PLP nº 136/23). No entanto, essa compensação já está sendo realizada em virtude da decisão proferida no âmbito da ADI nº 7.191 e da ADPF nº 984, que homologou o acordo da União com os Estados. Nesse sentido, durante o ano de 2023 ou até que sobrevenha a referida LC, a União deve proceder à compensação dos valores com as prestações de contratos por ela administrados.

4.3.1.1.1 Evolução dos haveres e créditos

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

Tabela 55 - Estoque de haveres e créditos, segundo ativo/programa sob gestão da STN, por ano

Em R\$ milhões

Ativo / Programa	Estoque				
	Valor (R\$ milhões)				
	Variação (%) ¹				
	2019	2020	2021	2022	2023
Ac. Brasil-França	5,3 -44,80%	1,1 -78,40%	- -100,00%	- -	- -
Carteira de Saneamento	387,5 -10,6%	346,1 -10,7%	310,3 -10,3%	281,8 -9,2%	266,3 -5,5%
DMLP	6.090,2 3,8%	5.142,6 -15,6%	4.663,1 -9,3%	4.120,9 -11,6%	3.270,1 -20,6%
Contratos de Cessão – <i>Royalties</i>	352,8 -70,9%	10,2 -97,1%	- -100,0%	- -	- -
Lei nº 8.727/1993 - Receitas da União	5.332,3 2,4%	6.335,0 18,1%	4.617,5 -27,1%	4.154,1 -10,0%	4.106,6 -1,1%
Lei nº 8.727/1993 - Demais Credores	2.679,9 -3,2%	2.754,1 2,8%	2.725,7 -1,0%	2.397,0 -12,1%	1.958,6 -18,3%
Lei nº 9.496/1997	536.327,8 1,5%	567.786,8 5,9%	553.961,6 -2,4%	555.511,9 0,3%	576.932,1 3,9%
MP nº 2.185/2001	30.084,5	30.523,7	28.200,5	4.011,7	4.020,1

Em R\$ milhões

Ativo / Programa	Estoque				
	Valor (R\$ milhões)				
	Variação (%) ¹				
	2019	2020	2021	2022	2023
	-3,9%	1,5%	-7,6%	-85,8%	0,2%
Contrato BACEN-BANERJ	14.634,3	27.188,4	31.195,1	-	-
	-2,0%	85,8%	14,7%	-100,0%	-
Regime de Recuperação Fiscal - Lei nº 9.496/1997	19.974,4	6.065,8	4.567,3	-	-
	61,5%	-69,6%	-24,7%	-100,0%	-
Regime de Recuperação Fiscal – Contrato BACEN-BANERJ	6.866,6	1.397,7	3.438,0	-	-
	68,0%	-79,6%	146,0%	-100,0%	-
LC nº 159/2017 - art. 9º A	-	-	879,9	83.665,9	99.176,6
	-	-	-	9408,6%	18,5%
LC nº 178/2021 – art. 23	-	-	3.626,80	38.537,20	40.062,90
	-	-	-	962,6%	4,0%
Total	622.735,6	647.551,4	638.185,9	692.680,4	729.793,1
	2,7%	4,0%	-1,5%	8,5%	5,36%

¹ Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

Fonte: STN/MF.

Uma das principais variações ocorreu no programa da LC nº 159/17 – art. 9º-A, com um acréscimo de cerca de 18,5%. Esse alto incremento encontra-se em consonância com a metodologia do Regime de Recuperação Fiscal – RRF, posto que recebe incorporações advindas de outros programas e de honras de aval realizadas em nome dos entes que estão no Regime. O estoque da DMLP apresenta uma variação negativa de 20,6% devido ao encerramento iminente do programa, previsto para abril de 2024. Isso faz com que o valor das garantias caucionadas em depósito, as quais são corrigidas ao longo do tempo, se aproxime atualmente do valor devido pelos mutuários, incentivando-os a utilizarem essas garantias para realizar quitações antecipadas. Esse procedimento foi observado a partir de 2021.

A redução no saldo da Lei nº 8.727/1993 (18,3% para receitas de demais credores) decorre do fluxo normal de pagamentos de suas dívidas, isto é, da amortização do principal da dívida. Isto faz com que seu montante se reduza, principalmente pela proximidade de encerramento de vários dos contratos.

4.3.1.1.2 Evolução e estimativas dos fluxos de haveres e créditos

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

Tabela 56 - Fluxos de haveres e créditos, estimados e realizados, segundo ativo/programa

Em R\$ milhões

Ativo / Programa	Fluxo					
	Valor Estimado (E)					
	Valor Realizado (R)					
	Variação (%) ¹					
	2019	2020	2021	2022	2023	
Ac. Brasil-França	E	4,1	5,9	1,1	-	-

Ativo / Programa	Fluxo					
	Valor Estimado (E)					
	Valor Realizado (R)					
		Variação (%) ¹				
		2019	2020	2021	2022	2023
	R	4,6	6,3	1,1	-	-
	%	10,6	7,7	-1,3	-	-
Carteira de Saneamento	E	78,6	71,5	62,6	57,1	53,1
	R	79,7	71,8	63,0	57,5	29,4
	%	1,4	0,4	0,6	0,8	-44,6
DMLP	E	256,5	338,4	253,5	163,4	152,6
	R	271,8	437,5	186,0	128,1	111,9
	%	6,0	29,3	-26,6	-21,6	-26,7
Contratos de Cessão – <i>Royalties</i>	E	1.158,3	607,0	8,4	-	-
	R	995,8	334,8	10,2	-	-
	%	-14,0	-44,8	21,9	-	-
Lei nº 8.727/1993 - Receitas da União	E	452,3	-	-	-	52,3
	R	310,7	-	-	-	23,6
	%	-31,3	-	-	-	-54,9
Lei nº 8.727/1993 - Demais Credores	E	505,0	237,8	131,7	45,2	8,9
	R	330,2	177,0	115,2	42,8	19,1
	%	-34,6	-25,5	-12,6	-5,3	114,3
Lei nº 9.496/1997	E	18.249,5	4.611,4	17.854,7	15.815,4	19.122,6
	R	18.225,2	3.153,0	17.993,7	16.218,1	6.741,5
	%	-0,1	-31,6	0,8	2,5	-64,7
MP nº 2.185/2001	E	3.209,0	1.344,3	2.890,0	24.496,9	320,1
	R	3.248,4	853,2	2.911,5	2.585,8	159,6
	%	1,2	-36,5	0,7	-89,4	-50,1
Aval Honrado – Conta A	E	-	-	-	-	-
	R	-	-	-	-	-
	%	-	-	-	-	-
Avais Honrados e Recuperados	E	-	-	-	-	-
	R	15,8	861,7	1,6	29,4	-
	%	-	-	-	-	-
RRF - Avais Honrados	E	-	-	-	-	-
	R	-	100,8	467,4	-	-
	%	-	-	-	-	-
RRF – Contrato BACEN-BANERJ (encerrado)	E	-	95,6	44,1	-	6.328,7
	R	-	98,9	279,2	-	2.395,7
	%	-	3,5	533,8	-	-62,1
LC nº 159/2017 - Art. 9º A	E	-	-	-	2.619,0	819,0
	R	-	-	-	1.902,3	938,5
	%	-	-	-	-	14,6
LC nº 178/2021	E	-	-	-	812,3	761,8
	R	-	-	-	611,9	278,9
	%	-	-	-	-	-63,4
Total	E	23.913,4	7.311,8	21.246,1	44.009,3	27.619,1
	R	23.482,1	6.095,1	22.028,8	21.575,9	10.698,2
	%	-1,8	-16,6	3,7	-50,9	-61,3

¹ Variação entre os valores estimados e realizados.

Fonte e elaboração: STN/MF

Os contratos de Ac. Brasil-França e de Cessão de Créditos - royalties foram encerrados pelo decurso natural de tempo, com todo o saldo devedor sendo quitado. Em relação aos contratos Aval Honrado - Conta A, RRF - Avais Honrados e RRF - Contrato BACEN-BANERJ, não existe mais

perspectiva de recebimentos, uma vez que com a homologação do RRF do Rio de Janeiro, o saldo de estoque dessas dívidas foi incorporado aos contratos do art. 9º-A e art. 23 da LC nº 178/2021.

A previsão para 2023 foi elaborada considerando o cenário de suspensão do pagamento das dívidas dos Estados de AC, AL, MA, MG, PE, RN e SP até março de 2023 por motivo de liminares concedidas pelo Poder Judiciário. No entanto, conforme descrito anteriormente, o acordo da União com os Estados perante o STF em relação à compensação das perdas de arrecadação do ICMS irá afetar o fluxo de pagamentos por mais tempo do que o considerado quando da projeção. Diante da ausência de regras detalhadas acerca de como se dará essa compensação com o abatimento de prestações de dívidas administradas – o que possivelmente só será conhecido quando da regulamentação infralegal após aprovação da LC, não há como se determinar o impacto individualizado em cada programa. Não obstante, a tabela abaixo apresenta uma estimativa da compensação por meio do abatimento das prestações. É necessário ressaltar que a decisão que homologou o acordo fez referência somente a 2023. Assim, os valores para 2024 e 2025 estão condicionados à aprovação da referida LC nos termos do PLP nº 136/23.

Tabela 57 - Estimativa de compensação das perdas de arrecadação do ICMS com prestações de dívidas administradas pela União

Em R\$ milhões

2023	2024	2025
3.952,01	6.913,79	4.036,91

Fonte e elaboração: STN/MF.

Ainda, o Estado de Minas Gerais obteve por decisão judicial a prorrogação do seu pedido de homologação ao RRF. Inicialmente considerava-se que tal homologação ocorreria até junho de 2023, mas com a dilação do prazo, a nova provável data será dezembro de 2023. Esse fator impacta dois programas: LC nº 159/2017 - art. 9º A, que deixa de contabilizar os valores provenientes do Estado e, portanto, apresenta fluxo a menor; e LC nº 178/2021, que vem apresentando um volume de recebimentos a maior (enquanto não for homologado o RRF, o Estado deve pagar as prestações do programa).

Destaca-se, ainda, a presença de novo programa - LC nº 159/2017 - art. 49, Decreto nº 10.681/21. Conforme explicado anteriormente, trata-se de valores honrados pela União que os Estados do RRF devem devolver em decorrência dos percentuais regressivos do Regime. É necessário esclarecer que esse programa não possui saldo devedor, posto que todo mês os Estados devem realizar a quitação total dos valores incorporados em cada mês.

Tabela 58 - Fluxos estimados de haveres e créditos, segundo Ativo/Programa, por exercício

						Em R\$ milhões
Ativo/ Programa	Estoque Valor (\$)	Estimativa de Recebimento				Impacto Financeiro (F) ou Primário (P)
	2023 ¹	2023	2024	2025	2026	
Ac. Brasil-França (encerrado)	-	-	-	-	-	-
Carteira de Saneamento	266,3	53,1	51,1	49,6	48,8	F
DMLP	3.270,1	152,6	65,4	-	-	F
Contratos de Cessão - Royalties	-	-	-	-	-	F
Lei nº 8.727/1993 - Receitas da União	4.106,6	52,3	117,7	180,9	245,4	F
Lei nº 8.727/1993 - Demais Credores	1.958,6	8,9	0,6	0,3	-	F

Em R\$ milhões

Ativo/ Programa	Estoque Valor (\$)	Estimativa de Recebimento				Impacto Financeiro (F) ou Primário (P)
	2023 ¹	2023	2024	2025	2026	
Lei nº 9.496/1997	576.932,1	19.122,6	26.031,1	29.405,8	32.455,8	F
MP nº 2.185/2001	4.020,1	320,1	342,5	361,0	373,5	F
LC nº 159/2017 - Art. 9º A	99.176,6	6.328,7	10.100,7	11.867,3	13.325,1	F
LC nº 178/2021	40.062,9	819,0	100,5	106,0	109,6	F
LC nº 159/2017 - art. 49 Decreto Nº 10.681/21	-	761,8	1.930,2	3.009,5	4.056,7	F
Total	729.793,1	27.619,1	38.739,8	44.980,3	50.615,0	

¹ Posição em 30/06/2023.

Fonte e elaboração: STN/MF.

Ressalta-se, novamente, que os fluxos estimados de recebimento apresentados na Tabela 58 não consideram o abatimento das prestações em decorrência das compensações das perdas de arrecadação do ICMS.

No caso do refinanciamento ao amparo da Lei nº 9.496/1997 - Estados, as receitas estimadas já incorporam as novas condições da LC nº 159/2017, concernente ao RRF, para os Estados do RJ, GO, MG e RS. Foram considerados também os efeitos da LC nº 173/2020 para as dívidas amparadas pela Lei nº 9.496/1997 e pela MP nº 2.185/2001. O detalhamento a respeito dos dispositivos trazidos pelo referido normativo é apresentado no item “4.3.1.1.4 Impacto nas Contas Públicas”.

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

Em adição, a inclusão do art. 1º-B à mesma LC nº 156/2016 permitiu ao Estado do Rio de Janeiro incorporar o saldo devedor do contrato BACEN-BANERJ ao saldo da Lei nº 9.496/1997, com efeitos retroativos a julho de 2016.

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

A inclusão do Art. 9º-A na LC nº 159/2017 trouxe a necessidade de se criar novo programa para tratar do RRF (até o momento denominou-se “LC nº 159/2017 – Art. 9º-A”). O saldo inicial desta conta são os valores renegociados de dívidas que estavam suspensas, notadamente as provenientes da Lei nº 9.496/1997 e de avais honrados, mas também da Lei nº 8.727/1993, DMLP, Conta A, do próprio art. 23 da LC nº 178/2021, dentre outras. Até o momento, três estados tiveram a homologação do RRF: Goiás, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. O Estado de Minas Gerais já assinou o contrato do art. 9º-A em dezembro de 2022 e é esperado que tenha seu pedido de adesão ao RRF homologado em 2023. Prevê-se que esta dívida terá rápido aumento de saldo devedor, pois nela são

incorporadas todas as parcelas de outras dívidas suspensas pelo RRF, motivo pelo qual se observa um aumento da projeção de recebimentos com o passar do tempo.

Paralelamente ao art. 9º-A, tem-se o programa do art. 23 da LC nº 178/2021, nos mesmos moldes, que refinanciou dívidas que estavam suspensas em virtude de decisões judiciais. Os estados de Goiás, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul celebraram contratos baseados nesse artigo, no entanto o saldo devedor já foi incorporado à dívida do art. 9º-A por ocasião da homologação dos respectivos RRF. Atualmente, são quatro contratos ativos dentro do programa: Amapá, Maranhão, Rio Grande do Norte e Minas Gerais. Esse último pode ter seu saldo incorporado também ao art. 9º-A caso venha a ter seu RRF homologado. Para os demais, não existe expectativa de adesão ao RRF, motivo pelo qual é esperado que os saldos permaneçam nessa conta. Cabe destacar, por fim, que ainda há um refinanciamento do município de Maringá, que apresentava pendência jurídica no âmbito da Lei nº 8.727/1993. Apesar de fazer parte do programa da LC nº 178/2021, ela foi renegociada pelo art. 17 da referida LC.

Por fim, na dinâmica do RRF, os entes participantes têm suas prestações oriundas de contratos de operações de crédito em que a União é garantidora (desde que relacionados no pedido de adesão ao RRF) honradas pela União. No entanto, a partir de janeiro do ano subsequente à homologação do regime, o Estado passa a pagar à União, mediante GRU informada pelo agente financeiro Banco do Brasil S/A, o montante correspondente a 11,11% dos avais que venham a ser honrados, sendo acrescidos ao menos 11,11% a cada ano subsequente, de acordo com o mecanismo de benefício decrescente. Para a operacionalização deste procedimento foi criado o programa chamado Lei Complementar nº 159/2017 - art. 49, decreto Nº 10.681/21.

Já no caso das dívidas administradas, a partir de janeiro do ano subsequente, o Estado ficará responsável pela quitação de 11,11% da parcela devida, sendo a diferença incorporada ao contrato do art. 9ºA, com o acréscimo de ao menos 11,11% para cada ano subsequente, também de acordo com o mecanismo de benefício decrescente do novo RRF. No entanto, os valores a serem cobrados serão considerados dentro do próprio programa a que se refere (como as Leis nºs 8.727/1993 e nº 9.496/1997, por exemplo), sem a necessidade de se criar novo programa como feito para as dívidas com garantia da União.

4.3.1.1.3 Riscos Fiscais mapeados relacionados a Estados e Municípios

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

I. Riscos relativos às ações judiciais

Estes riscos decorrem de ações impetradas pelos mutuários contra a União em diversas instâncias da Justiça referentes aos haveres originários de operações de crédito (empréstimos) contratadas com a União antes da vigência da LC nº 101, de 04/05/2000 (LRF), bem como àqueles decorrentes de avais honrados pela União, ou integrantes do Regime de Recuperação Fiscal (RRF).

No que tange à carteira supracitada, composta por 273 contratos celebrados pelos entes e pelas entidades das administrações indiretas com a União (sendo 218 de dívidas administradas e 55 de avais honrados pela União), atualmente há 98 ações judiciais, com impacto financeiro de R\$ 21,8 bilhões (posição de 30/06/2023). Desse total, R\$ 15,9 bilhões correspondem a valores suspensos em

decorrência de liminares obtidas pelos Estados em ações que questionam a compensação das perdas de arrecadação do ICMS em decorrência da LC nº 194/22.

Em condições de normalidade, a recuperação desses haveres – prazos, periodicidade, encargos, garantias etc., atende estritamente ao que a legislação específica determina, e está claramente definida nos instrumentos contratuais. Alterações dessas condições são atualmente vedadas pelo art. 35 da LRF.

No caso de Estados, Municípios e DF, os créditos têm garantias dos devedores através de suas próprias receitas e cotas dos Fundos de Participação. No caso das administrações indiretas, as operações com a União são garantidas pelas respectivas receitas próprias, complementadas pelas garantias do ente controlador – Estado, Distrito Federal ou Município.

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

Com a vigência da LC nº 178/2021, parte razoável das pendências jurídicas acumuladas foi equacionada, com perspectiva do início do recebimento dos valores não pagos. No entanto, após a vigência da LC nº 194/2022 passou-se a observar novo aumento de decisões judiciais contrárias à União, implicando um aumento de pendência jurídica. Atualmente, é esperado que a aprovação do PLP 136/23 venha a solucionar todas essas lides.

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

Estes riscos se referem às receitas no âmbito da Ação 2026 - Gestão de Políticas Econômicas e Fiscais, Plano Orçamentário PO 004 - Gestão de Haveres da União, e decorrem de variações nos indexadores das dívidas. As receitas previstas para os exercícios subsequentes são estimadas pela STN de acordo com premissas conservadoras, utilizando cenários fornecidos pela própria STN e pela Secretaria de Política Econômica (SPE)³³. Não é possível mensurar os impactos desses riscos sobre os fluxos de pagamentos, pois não são considerados cenários alternativos.

Outro risco à frustração de receitas se refere ao RRF³⁴. A adesão de Estados ao RRF pode suspender e adiar o pagamento das dívidas estaduais à União durante sua vigência. Até o momento, os estados de Goiás, do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul tiveram homologados seus RRF. É alta a probabilidade de que o estado de Minas Gerais venha a ter seu RRF homologado ainda este ano (dezembro de 2023).

No entanto, o processo de adesão ao RRF pode sofrer atrasos, o que afetará os fluxos de recebimento estimados.

III. Riscos relativos a Incertezas legislativas

³³ Encaminhadas anualmente para compor o PLOA do ano subsequente.

³⁴ Instituído pela LC nº 159/2017

Outra fonte de risco, dados os seus desdobramentos fiscais, é a atividade legislativa, que tradicional e frequentemente aborda temas que podem interferir nas relações financeiras entre a União e entes subnacionais.

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

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

Ademais, com a realização de acordo entre a União e Estados e DF para tratar da compensação da perda de arrecadação de ICMS por parte dos entes em decorrência da LC 194/2022, a União apresentou o PLP 136/23, justamente dispondo sobre os critérios para essa compensação das perdas de arrecadação. Os possíveis impactos do projeto serão detalhados na próxima sessão. Ainda assim, por se tratar de um projeto de lei que ainda não foi aprovado, estando suscetível a mudanças, existem incertezas relacionadas aos valores ora projetados, sendo necessário aguardar o desfecho da tramitação do referido PL para maior acurácia.

Tramita, também, no legislativo federal, projeto de emenda à Constituição Federal, PEC nº 51/2019, que prevê um aumento de 1% a cada ano para o Fundo de Participação dos Estados (FPE) a contar do 2º ano após o da sua aprovação até o do 4º ano e depois mais um aumento da ordem de 1,5% no 5º ano, para que o FPE atinja então um percentual final de 26% sobre o produto da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Atualmente esse percentual corresponde a 21,5%. A Tabela 59 apresenta as estimativas de impactos, imediatos e para um período de dez anos, dessas propostas legislativas para União.

Tabela 59 - Incertezas Decorrentes de Propostas Legislativas relativa aos Entes Subnacionais

Em R\$ bilhões

Proposta Analisada	Impacto sobre o fluxo de caixa da União	
	2023	Próximos 10 anos
PEC nº 51/2019 (FPE)	0,0	403,4
PEC nº 51/2019 (FPE + Fundeb)	0,0	421,9
Total	0,0	825,3

Fonte e Elaboração: STN/MF.

4.3.1.1.4 Impacto nas contas públicas dos riscos relacionados aos Entes Subnacionais

Quanto aos impactos nas contas públicas dos riscos relativos às ações judiciais e à frustração de receitas em decorrência da aplicação de dispositivos legais, tem-se:

I. Adesão ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF.

A Tabela 60 apresenta os impactos nas contas públicas dos riscos relativos à adesão dos Estados de Goiás, de Minas Gerais, do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul ao RRF. O impacto realizado de 2023, bem como a projeção para os anos de 2024 e 2025 foram afetados pela postergação do prazo para adesão ao regime por parte de Minas Gerais. Além disso, a tabela abaixo considera o impacto tão

somente da adesão ao RRF, sem levar em consideração, por exemplo, os efeitos das compensações da LC nº 194/22.

Tabela 60 - Estimativas dos impactos da adesão dos entes subnacionais ao RRF, por exercício

Em R\$ milhões

Natureza do Risco	Impacto					
	Valor Estimado (E)					
	Valor Realizado (R)					
		2021	2022	2023 ^{2 3}	2024	2025
Adesão dos entes ao RRF ¹	E	13.361,6	9.922,9	8.784,2	5.201,2	2.370,6
	R	12.590,9	8.242,2	4.764,1		
	%	-5,8	-16,9	-45,8		

¹ Impacto da adesão dos entes ao RRF: houve a homologação do RRF dos Estados de GO (Jan/22), RJ e RS (Jun/22). Além disso, trabalhou-se com a projeção de que MG irá ter seu pedido homologado em Dez/23. As comparações foram efetuadas em relação ao cenário em que esses Estados pagariam normalmente suas dívidas, conforme fluxo esperado.

² O Estado de Minas Gerais conseguiu a dilação do prazo para homologação de seu RRF, motivo pelo qual foi necessário reestimar os impactos.

³ Valor realizado até junho de 2023.

Fonte e elaboração: STN/MF.

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

- I. *Lei Complementar nº 178/2021 – Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, alterando dispositivos das LC nºs 156/16, 159/17, 173/21, da Lei nº 9.496/1997 e da MP nº 2.185/2001, entre outras providências e LC nº 181/2021 – Altera dispositivos das LC nºs 156/16, 159/17, 172/20 e 178/21 e Lei nº 14.029/20.*

A Lei Complementar nº 178, de 13/01/2021 - LC nº 178/2021, instituiu o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, o qual tem por objetivo reforçar a transparência fiscal dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e compatibilizar as respectivas políticas fiscais com a da União. No caso, o Programa poderá estabelecer metas e compromissos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, sendo que os entes que efetuarem sua adesão, deverão firmar o compromisso de contrair novas dívidas exclusivamente em conformidade com os termos do referido Programa. Ademais, a adesão dos entes ao Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal será condição para a pactuação de Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal com a União.

Por sua vez, o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal conterá conjunto de metas e de compromissos pactuados entre a União e cada Estado, o Distrito Federal ou cada Município, com o objetivo de promover o equilíbrio fiscal e a melhoria das respectivas capacidades de pagamento. O mencionado Plano terá vigência temporária, devendo conter, no mínimo, as metas de compromissos pactuados, e autorização para contratações de operações de crédito com garantia da União e as condições para liberação dos recursos financeiros.

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

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

a) concederá redução extraordinária das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela STN contratados em data anterior ao protocolo do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal. Esse benefício será aplicado regressivamente no tempo, de tal forma que a relação entre os pagamentos do serviço das dívidas estaduais e os valores originalmente devidos das prestações dessas mesmas dívidas será zero no primeiro exercício e aumentará pelo menos 11,11% a cada exercício financeiro;

b) poderá pagar em nome do Estado, na data de seu vencimento, as prestações de operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais, garantidas pela União, contempladas no pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, e contratadas em data anterior ao protocolo do referido pedido, sem executar as contragarantias correspondentes. Por sua vez, esse benefício será aplicado regressivamente no tempo, de tal forma que a União pagará integralmente as parcelas devidas durante a vigência do Regime, mas a relação entre os valores recuperados por ela dos Estados e os valores originalmente devidos das prestações daquelas dívidas será zero no primeiro exercício e aumentará pelo menos 11,11% a cada exercício financeiro.

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

Os efeitos das LCs nº 178/2021 e 181/2021 podem ser sintetizados da seguinte forma:

1) Impactos decorrentes da adesão de Estados ao RRF ao amparo das LC's nº 178/2021 e 181/2021, conforme Art. 9º da LC nº 173/2021.

2) Modificações trazidas pela LC nº 178/2021, por meio da inclusão dos Arts. 1º, 1º-A e 1º-B ao texto da LC nº 156/2016.

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

4) Introdução dos arts. 4º-A, 4º-B e 4º-C à LC nº 156/2016.

Embora em um primeiro momento tenha sido feito uma estimativa em separado para cada um dos efeitos, não é possível medir o impacto de cada um de forma separada, posto que afetam as dívidas dos mutuários de forma simultânea. Dessa forma, tem-se o impacto das medidas avaliadas sobre duas bases: na primeira, considerou-se os Estados que estão no RRF pagando normalmente suas dívidas, como se elas não estivessem suspensas antes da adesão. Na segunda, considerou-se essas mesmas dívidas suspensas, de modo que o impacto se dá no cenário de que os entes do RRF, ao não aderirem ao regime, manteriam suas dívidas suspensas por meio de decisões judiciais.

Sobre o fluxo esperado de recebimentos destes dois cenários é que se determinou o valor do impacto sobre a arrecadação, por meio da subtração dos valores previstos mensalmente sem a LC nº 178/2021 pelos valores com a referida Lei Complementar. Para valores realizados até jun/22, considerou-se tudo que foi arrecadado nas contas da Lei nº 9.496, art. 9º-A, art. 23, Bacen-Banerj (RJ)

e 8.727/1993 (GO), além de recebimentos de contratos renegociados dos municípios de Bauru, Campina Grande e Juazeiro. Para os valores projetados a partir de julho, considerou-se o funcionamento do RRF da forma como foi apresentado acima, considerando ainda os recebimentos provenientes do art. 9º-A e do art. 23.

Cabe ressaltar novamente que o impacto foi estimado sobre o fluxo de recebimento. Dessa forma, os números apresentados pela Tabela 61 não apresentam o gasto da União com honra de novos avais previstos pelos moldes do RRF. Esse dado pode ser verificado na parte de contragarantias, onde se estimou o impacto da União com essas novas honras.

Conforme explicado anteriormente, os efeitos da LC nº 178/2021 são diversos, e não é possível estimar com precisão o impacto de cada medida individualmente, posto que há diversos pontos de interconexão entre as alterações trazidas. A título de ilustração, temos o caso do Rio de Janeiro, que foi beneficiado com a suspensão e renegociação do teto de gastos, adesão ao novo RRF e incorporação da conta de Bacen-Banerj ao saldo principal da dívida da Lei nº 9.496/97. Como todos esses fatores alteram o saldo das dívidas do ente, não é possível determinar qual o montante se refere a cada alteração.

Além disso, não foram considerados os efeitos das compensações provenientes das perdas de arrecadação do ICMS pela LC nº 194/2022.

Tabela 61 - Impactos estimados da LC nº 178/2021, segundo cenário, por exercício

Em R\$ milhões

Cenário		Impacto ¹		
		Valor Estimado (E)	Valor Realizado (R)	Variação (%)
		2021	2022	2023
Entes RRF pagando suas dívidas	E	-8.537,3	-22.965,7	-16.024,0
	R	-29.723,6	-22.691,9	-8.597,7
	%	248,16	-1,19	-46,3
Entes RRF com dívidas permanecendo suspensas	E	-8.537,3	-7.171,2	-6.959,4
	R	-7.605,3	-6.897,4	-2.698,6
	%	-10,9	-3,82	-61,2

¹ Impactos decorrentes de: (i) adesão ao RRF pelos estados de Goiás, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro; (ii) inclusão dos arts. 1º-A, 1º-B e 1º-C à LC nº 156/2016, além do inciso VI ao art. 8º da MP nº 2185; e (iii) inclusão dos arts. 4º-A, 4º-B e 4º-C à LC nº 156/2016.

Fonte e elaboração: STN/MF

II. Lei Complementar nº 194/2022 e PLP 136/2023.

A LC nº 194/2022 limitou as alíquotas de ICMS incidentes sobre combustíveis, gás natural, energia elétrica e transporte coletivo. Prevendo a possibilidade de essa medida acarretar perdas de arrecadação para os entes, o art. 3º da lei fez constar que a União deduziria do valor das parcelas dos contratos de dívida do Estado ou do DF administradas pela STN, independentemente de formalização de aditivo contratual, as perdas de arrecadação dos Estados ou do DF ocorridas no exercício de 2022, decorrentes da redução da arrecadação do ICMS que excedesse o percentual de 5% (cinco por cento) em relação à arrecadação deste tributo no ano de 2021. Posteriormente, foi editada a Portaria ME nº 7.889/2022, regulamentando a forma pela qual se daria a dedução do valor das parcelas dos contratos de dívida do Estado ou DF administradas pela STN.

Porém, pelo menos 15 Estados impetraram ações junto ao STF questionando a legalidade do disposto na Lei e da norma regulamentadora, solicitando a imediata compensação dos valores perdidos de arrecadação. A maioria das ações obtiveram liminares favoráveis – algumas exigindo a compensação, outras suspendendo a cobrança das parcelas de dívidas administradas pela União e, em alguns casos, exigindo que a União honrasse as prestações de dívidas com instituições financeiras ou de crédito em que figura como garantidora, sem executar as contragarantias correspondentes. Essas liminares acarretaram um montante de cerca de R\$ 15,2 bilhões em valores não cobrados pela União (posição de junho de 2023).

Houve diversas tratativas conciliatórias entre a União e representantes dos Estados e DF junto ao STF, até chegar a um acordo: por um lado, suspender-se-iam as ações cíveis originárias nas quais se discute a compensação da queda de arrecadação do ICMS, nos termos dos arts. 3º e 14 da LC nº 194/2022, bem como se encerraria as demandas em sede de controle concentrado; pelo outro lado, entre outras deliberações – e também para o encerramento da ADI nº 7.191 e ADPF nº 984 –, a União pagaria um valor de cerca de R\$ 27,0 bilhões aos Estados-membros para compensar a queda de arrecadação do ICMS, nos termos dos arts. 3º e 14 da LC nº 194/2022.

Dessa forma, foi proposto o PLP nº 136/2023 pela União dispondo acerca dos termos em que se daria essa compensação aos Estados e DF, trazendo em seu anexo o valor que cada um dos entes teria direito e o escalonamento das compensações pelos anos de 2023, 2024 e 2025, sendo que todos esses valores foram devidamente estabelecidos no acordo. Ainda, a decisão judicial que homologou o acordo estabeleceu que deve haver a inclusão de determinação de pagamento, na forma do art. 3º da LC nº 194/2022, de acordo com os valores e cronograma descritos no anexo único do acordo, durante o exercício do ano de 2023 ou até que sobrevenha a lei complementar a ser apresentada ao Parlamento Federal (o que ocorrer primeiro), apenas para os contratos administrados pela União. Assim, a partir de meados de junho, quando houve a homologação do acordo, a compensação já começou a ocorrer.

A efetiva compensação dos valores levou a diversos cenários. Alguns Estados já compensaram mais do que lhes seria de direito apenas com as suspensões em razão de deferimento de tutela de urgência em ações em trâmite no STF. Para esses casos, o PLP nº 136/2023 estabelece alternativas, como incorporação dos valores excedentes às dívidas dos programas da Lei nº 9.496/1997, art. 9º-A da LC nº 159/2017 ou art. 23 da LC nº 178/2021; a celebração de novo contrato com as mesmas condições previstas no art. 23 da LC nº 178/2021; ou ainda firmar com a União convênio ou contrato de repasse para custeio de obra cujo objeto seja de interesse da União.

Por outro lado, para aqueles que não compensaram via liminar ou que compensaram em valores menores do que disposto no acordo, o PLP estabelece que farão jus à diferença positiva entre os respectivos valores previstos e os valores correspondentes já compensados por meio de dedução do valor das parcelas vincendas de contratos de dívida administrados pela STN. Caso essas parcelas sejam insuficientes, o valor excedente será transferido diretamente pela União ao Estado ou DF.

A Tabela 62 apresenta o montante total a ser compensado pela perda de arrecadação do ICMS. Observa-se o que já foi compensado até 30 de junho de 2023, seja por liminares ou pela efetiva compensação após o acordo, o que foi compensado em excesso por meio das liminares, e o que efetivamente foi compensado – isto é, retirando-se a compensação em excesso, o valor que efetivamente será abatido do montante total acordado de R\$ 27,0 bilhões.

Tabela 62 - Valores relativos à compensação pela queda de arrecadação do ICMS

Em R\$ milhões

Valor a ser compensado	Valor já compensado	Valor compensado acima do disposto no Anexo do PLP nº 136/2023	Valor líquido já compensado
27.014,9	15.982,4	-6.736,1	9.246,3

¹Posição: junho de 2023

Fonte e elaboração: STN/MF

A Tabela 63, por sua vez, traz a estimativa de impacto decorrente da aplicação das compensações segundo o PLP nº 136/2023. Por se tratar de normativo ainda não aprovado, até que haja a sua conversão em lei é possível que sejam realizadas alterações em seus dispositivos que venham a impactar nos números ora apresentados. Além disso, os valores foram projetados com base nas premissas disponíveis em junho de 2023, o que pode gerar algumas diferenças quando da efetiva realização das compensações e transferências.

Tabela 63 - Estimativas dos impactos, segundo a natureza do risco, por exercício

Em R\$ milhões

Natureza do Risco		Impacto		
		Valor Estimado (E)	Valor Realizado (R)	
		2023 ²	2024	2025
Compensação com abatimento de prestações ou honras de aval realizadas ^{1 e 2}	E	13.198,3	6.913,8	4.036,9
	R	9.246,3	-	-
Compensação com transferências	E	783,5	1.801,7	280,8
	R	-	-	-
Total		13.981,8	8.715,5	4.317,7

¹ As honras de aval foram utilizadas como compensação somente durante a vigência das liminares concedidas em ações impetradas pelos estados contra a União. A partir da homologação do acordo no âmbito das ADI nº 7.191 e da ADPF nº 984, as prestações utilizadas para abatimento serão apenas as relativas a dívidas administradas pela União.

² Os dados de valor estimado de 2023 incluem o realizado do primeiro semestre (R\$ 9.246,3 milhões) e a estimativa do segundo semestre (R\$ 3.952,0 milhões). O valor realizado apresenta a posição até junho de 2023.

Fonte e elaboração: STN/MF

4.3.1.1.5 Medidas de mitigação ou providências

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

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

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

Os valores relativos às ações judiciais incidentes sobre empréstimos da União estão contabilizados nas contas de ajuste 1.2.1.1.1.99.04 (Ajuste de Perdas – Empréstimos Concedidos), 1.2.1.1.4.99.04 (Ajuste de Perdas – Empréstimos Concedidos – Estados) e 1.2.1.1.5.99.04 (Ajuste de Perdas – Empréstimos Concedidos – Municípios), e são apresentados na Tabela 64. Trata-se de contas redutoras do ativo da STN.

Tabela 64 - Ajustes de perdas para os empréstimos concedidos a Estados e Municípios, por ano

Item	Ajuste de Perdas Curto Prazo (\$) e Longo Prazo (\$) Variação (%) ¹			
	2020	2021	2022	2023
	Em R\$ milhões			
LC nº 148/2014	465,0	273,9	-	-
	9,8	-41,1	-100,0	-
Estados	-	-	-	-
	-100,0	-	-	-
Municípios	465,0	273,9	-	-
	16,0	-41,1	-100,0	-
Perda estimada dos créditos com liquidação duvidosa	349.939,9	325.834,8	124.893,3	101.598,9
	908,2	-6,9	-67,7	-18,7
Estados	341.312,7	318.323,8	121.593,4	99.425,1
	1.022,3	-41,1	-61,8	-18,2
Municípios	5.451,4	4.619,2	1.731,2	1.836,3
	141,6	-15,3	-62,5	6,1
Administração direta e indireta	3.175,8	2.891,8	1.568,7	337,5
	55,5	-8,9	-45,8	-78,5
Honras de Aval	31.386,0	40.275,4	1.663,2	3.303,1
	647,9	28,32	-95,9	98,6
Conta A	660,3	690,1	-	-
	5,15	4,51	-100,0	-
Total	382.451,2	367.074,2	126.556,4	104.902,1
	857,1	-4,0	-65,5	-17,1

¹ Variação em relação ao período anterior.

Fonte e elaboração: STN/MF.

A redução de 17% no total de ajustes de perdas pode ser explicada, principalmente, pelo fato de que o percentual de ajuste de perda para 4 contratos do Estado do Rio de Janeiro passou de 30% para 10%, de acordo com as regras da metodologia MAPHEM, que leva em consideração o tempo de permanência do ente em programas de auxílio financeiro, provocando uma diminuição nos valores ajustados da ordem de 29,0 bilhões. Além disso, foram registradas efetivações de perdas em ajustes dos programas Lei 8.727/1993 e MP 2.185/2001, num total de R\$ 1,8 bilhão de créditos que foram baixados das contas de ajustes de perda.

a) LC nº 148/2014

O ajuste para perdas de créditos ao amparo da LC nº 148/2014 corresponde aos valores integrais dos ajustes previstos para os saldos dos entes federados que ainda não aderiram às condições da norma. Essa norma alterou retroativamente os indexadores das dívidas de Estados e Municípios com a União, de forma que parte dos estoques de ativos geridos pela STN sofreria redução na medida em que os entes beneficiários assinassem os aditivos contratuais e cumprissem as condições e procedimentos apresentados no Decreto nº 8.616/2015, que regulamentou a Lei. Com a implementação do novo Modelo MAPHEM, foi observado que não havia necessidade de registro de

ajuste para perdas específico para esses contratos. Assim, em novembro de 2022 foi realizada a reversão integral dos ajustes relacionados à LC nº 148/2014.

b) Créditos de Liquidação Duvidosa

O item “Perda estimada dos créditos com liquidação duvidosa” seguiu, até outubro de 2022, as regras do modelo de ajuste de perdas denominado “CAPAG PLUS”, implementado ao final de 2020.

Os créditos de liquidação duvidosa podem ser divididos da seguinte forma:

- i. Ajuste de perda de créditos de devedores duvidosos para dívidas contratuais geridas originalmente pela STN, aplicável às dívidas decorrentes, em sua maior parte, de refinanciamentos realizados no período de 1993 a 2000.
- ii. Ajuste de perda de créditos de devedores duvidosos para montantes oriundos de avais honrados pela União e com recuperação não permitida em virtude de liminares judiciais, quando os entes ajuízam ação para impedir que a STN execute as contragarantias.
- iii. Ajuste de perda de créditos de devedores duvidosos para avais honrados no âmbito do RRF, ao amparo da LC nº 159/2017, e ao amparo da LC nº 178/2021, permitindo o parcelamento de valores até então vinculados a liminares ajuizadas contra a União.

O ajuste de perdas de créditos de devedores duvidosos decorrentes de empréstimos e financiamentos teve redução de 78% para o grupo Entidades, redução de 18% para Estados e aumento de 6% para Municípios. As reduções se devem principalmente à efetivação de perdas, no caso de entidades como COHAB Campinas e COHAB Minas Gerais, e à redução do percentual de ajustes aplicado a contratos do Rio de Janeiro, que passaram de 30% para 10%, devido ao tempo de permanência do ente em programas de auxílio financeiro.

O MAPHEM é evolução do modelo denominado “CAPAG PLUS”, que vinha sendo aplicado na carteira de créditos gerida pela STN desde o final do exercício de 2020. A atualização decorre das recomendações exaradas por meio do Acórdão nº 1.833/2022 – TCU – Plenário; da incorporação de informações fornecidas pela Advocacia-Geral da União - AGU; e das sugestões oferecidas por áreas internas da STN. Na prática, trata-se de mudanças de paradigmas de um modelo para o outro, ou de ajustes que acarretaram mudança significativa no volume do ajuste de perdas.

O Modelo foi alterado para dar mais ênfase na Nota CAPAG do ente. Mesmo quando há entes envolvidos no RRF ou contratos vinculados a pendências jurídicas, a validação da Nota CAPAG é sempre realizada. A tabela de correlação com os ratings foi ajustada para que as notas “C” e “D” da CAPAG sejam equivalentes aos ratings “D” e “E” no novo Modelo, resultando em ajustes de 10% e 30%, respectivamente. A AGU agora participa na avaliação do risco de contratos envolvidos em pendência jurídica. O ajuste de perdas de contratos vinculados a pendências jurídicas agora é baseado no “Valor Objeto da Ação (VA)”, que pode ser informado na própria ação judicial, obtido por meio de uma projeção do impacto da ação ou corresponder ao próprio saldo da pendência jurídica do contrato registrado no Sistema de Acompanhamento de Haveres Financeiros junto a Estados e Municípios - SAHEM.

4.3.1.2 Garantias Prestadas pelo Tesouro Nacional aos Entes Subnacionais³⁵

Esta classe de passivos contingentes inclui as garantias prestadas pela União a operações de crédito, conforme a LRF. Trata-se dos avais concedidos aos entes federados e aos entes da administração indireta, das três esferas de governo, para a concessão de crédito, e podem ser internas ou externas.

A Tabela 65 sintetiza a evolução do saldo devedor das operações de crédito garantidas pela União aos entes subnacionais³⁶.

Ao final do 1º quadrimestre de 2023, o saldo da dívida garantida em operações de crédito para Estados e Municípios alcançou R\$ 236,7 bilhões, com a dívida garantida em operações de crédito externas respondendo por 59,2% do total, e a dívida garantida em operações de crédito internas representando 40,8% do total.

Tabela 65 - Saldo devedor das Dívidas Garantidas em Operações de Crédito - Estados e Municípios

Em R\$ bilhões

Garantias em Operações de Crédito	Saldo Devedor Valor Realizado (\$) ¹						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	1ºQ 2023
Garantias Internas	88,6	95,3	95,8	104,2	104,9	99,2	96,7
Estados	84,7	91,4	90,9	97,3	96,7	90,1	87,2
Municípios	3,9	3,9	4,9	6,9	8,2	9,2	9,5
Garantias Externas	102,3	121,1	124,2	155,1	159,7	145,5	140,0
Estados	91,2	107,7	109,6	135,2	137,4	123,8	118,5
Municípios	11,1	13,5	14,6	20,0	22,4	21,7	21,5
Total	190,9	216,4	220,0	259,4	264,7	244,8	236,7

¹ Utilizada PTAX de venda do fechamento de 30/04/2023 para apuração de valores em reais.

Fonte e elaboração: STN/MF

4.3.1.3 Contragarantias de Operações de Crédito

A União concede garantias em operações de crédito e exige contragarantias do tomador de crédito para cobrir os compromissos financeiros assumidos. Quando a União honra compromissos de outrem, as contragarantias são acionadas para recuperar os valores despendidos, incluindo juros de mora, multas e outros encargos. Quando um ente contrata um empréstimo dessa categoria, são firmados três contratos: um contrato de financiamento entre o ente e a instituição financeira, um contrato de garantia entre a instituição financeira e a União e um contrato de contragarantia entre o ente e a União. Os saldos das contragarantias não são registrados no SIAFI, apenas os valores honrados pela União e os recebimentos decorrentes de contragarantias recuperadas pelo agente financeiro. Essas recuperações são efetuadas a pedido da STN e registradas no SIAFI pelo agente financeiro BB S.A.

Dentre os ativos que podem ser utilizados como contragarantias, destaca-se, por exemplo, o FPE, o FPM e receitas próprias. A STN não possui gestão sobre as contragarantias, as quais correspondem a ativos dos entes.

³⁵ As garantias prestadas pela STN aos entes subnacionais apresentadas nessa subseção apresentam, apenas, um recorte distinto ao tratamento do tema Entes Subnacionais, sendo que tais garantias já foram retratadas ao longo da seção de Garantias Prestadas pelo Tesouro Nacional.

³⁶ Conforme Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas do primeiro quadrimestre de 2023.

4.3.1.3.1 Riscos Fiscais mapeados, agrupados de acordo com a natureza

Os riscos fiscais relativos à execução de contragarantias sob gestão da STN são de três naturezas: riscos relativos às ações judiciais, riscos de frustração de receitas em decorrência da aplicação de dispositivos legais e riscos decorrentes de incertezas legislativas. Os riscos relativos às ações judiciais decorrem de liminares que impedem temporariamente a recuperação dos valores. Atualmente, há 6 ações judiciais com impacto financeiro de R\$ 3,3 bilhões (posição de 30/06/23). A AGU possui a governança dessas ações judiciais e define as estratégias a serem adotadas em cada caso.

Quase todo o montante suspenso se deve às ações judiciais impetradas pelos entes junto ao STF em decorrência das compensações das perdas de arrecadação de ICMS provocadas pela LC nº 194/2022. A partir da homologação do acordo entre União e Estados e Distrito Federal no âmbito da ADI nº 7.191 e da ADPF nº 984, a compensação não se dará mais por novas honras, apenas pelo abatimento de prestações de dívidas administradas ou por transferência direta de valores. Seguindo o acordado, as ACOs encontram-se suspensas. Após a aprovação do PLP nº 136/2023, portanto, os valores que já foram honrados serão abatidos dos valores a compensar.

Os riscos de frustração de receitas estão relacionados à nova versão da LC nº 159/2017, Art. 9º A – RRF, aplicável às dívidas estaduais. A adesão de Estados ao RRF pode suspender e postergar o pagamento de valores devidos à União.

Até o momento, GO, RJ e RS obtiveram a homologação do novo RRF, celebrando os contratos do Art. 9º A da LC nº 159/17 e o Art. 23 da LC nº 178/21. Cabe ressaltar que MG celebrou o contrato dos artigos retromencionados em dezembro de 2022, mas ainda não obteve a homologação de seu RRF, o que deve ocorrer ainda neste ano.

Com a adesão à LC nº 178/2021, os avais honrados pela União até aquele momento foram incorporados ao saldo do contrato do Art. 23. Para os estados que tiveram a homologação de seu RRF, tanto os saldos dos avais honrados pela União como o saldo do próprio Art. 23 foram incorporados ao saldo do novo contrato ao amparo do Art. 9º-A da LC nº 159/2017.

Com as novas regras do RRF estabelecidas a partir da edição da LC nº 178/21, há perspectiva de que ocorra a retomada de pagamentos por parte dos Estados mencionados, uma vez que os contratos do Art. 9º-A e do Art. 23 passem a ser cobrados no primeiro dia do segundo mês subsequente à homologação do RRF (Art. 9º-A) ou da assinatura do contrato (art. 23). Esse fato que pode compensar em parte a perda de receita decorrente desse regime diferenciado.

Cabe ressaltar, ainda, que outros entes que possuíam avais honrados pela União sem possibilidade de execução das contragarantias acabaram por refinarciar suas pendências por meio da celebração do art. 23 da LC nº 178/2021. Tratam-se dos estados do AP, do MA e do RN. Diferentemente do que ocorre com MG, para esses entes não é esperada a adesão ao RRF

A Tabela 66 demonstra a evolução do estoque do ativo. Durante 2022, com assinatura dos arts. 9º-A e 23, todo o estoque de avais a recuperar foi zerado, inclusive sob o RRF, uma vez que todo o saldo foi renegociado. No entanto, nos últimos meses do ano esse saldo voltou a crescer em virtude de novas ações judiciais impetradas por estados, que questionam a forma da compensação da perda de arrecadação de ICMS em decorrência da diminuição das alíquotas incidentes sobre energia e telecomunicações trazida pela LC nº 194/2022.

A baixa dos valores de avais a recuperar ocorre concomitantemente com a incorporação de tais valores (recalculados nos moldes da LC nº 178/21) às contas do art. 9º-A e do art. 23, ou seja, continua a expectativa de recebimento desses montantes. Agora eles fazem parte da dívida administrada pela União e por isso são contabilizadas em suas contas próprias.

Tabela 66 - Evolução do estoque das contragarantias não executadas, segundo as motivações

Em R\$ milhões

Ativo/Programa	Valores a Recuperar (\$) Variação (%) ¹					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Avais a Recuperar ²	594,8	5.047,0	9.473,2	12.039,5	1.663,2	3.303,7
	17,0	748,6	87,7	27,0	-86,2	98,7
Avais a Recuperar sob o Regime de Recuperação Fiscal - RRF ³	7.782,5	12.665,3	24.070,1	28.926,0	0,0	0,0
	151,9	62,8	90,1	20,0	-	-
Total	8.377,3	17.712,3	33.543,3	40.965,5	1.663,2	3.303,7
	132,8	111,4	89,4	22,1	-86,2	98,7

¹ Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

² A União esteve impedida de receber avais honrados em decorrência das ACOs/STF nºs 2.981, 3.045, 3.215, 3.225, 3.233, 3.235, 3.244, 3.252, 3.262, 3.270, 3.280, 3.285, 3.431, 3.438, 3.457, 3.586, 3.587, 3.591, 3.596, 3.601, 3.620 e Ação Civil Pública nº 1038641-32.2020.4.01.3700 Justiça Federal do Maranhão e o e o processo judicial 5002528-95.2022.4.03.6121 do município de Taubaté.

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

Fonte e elaboração: STN/MF.

A Tabela 67 apresenta as estimativas de impacto, tendo como base os riscos das contragarantias mapeados pela STN e as previsões de avais a serem honrados pela União. Essas operações são financeiras e seu impacto fiscal se dá sobre o endividamento público.

Tabela 67 - Impactos das honras de garantias nas contas públicas, por ano

Em R\$ milhões

Honras de Garantias	2021	2022	2023 ¹	2024	2025	2026
Previsto	4.599,4	9.008,3	10.395,9	10.461,5	10.188,5	9.982,5
Realizado	6.202,2	9.750,9	6.847,2	-	-	-
Variação (%)	34,8	8,2	-34,6	-	-	-

¹ Até junho

Fonte e elaboração: STN/MF.

Os valores de 2022 e 2023 da Tabela 67 levam em consideração as honras ocorridas em 2023 relativas às liminares obtidas em face da LC nº 194/2022. Conforme já exposto, a partir do acordo homologado junto ao RRF em meados de junho de 2023, as ACOs estão suspensas, e toda a compensação será feita com prestações de dívidas administradas ou por transferências diretas. Assim, não são esperadas novas honras em decorrência da LC nº 194/22.

Os valores previstos para 2023, 2024 e 2025 foram reestimados para se adequar às novas condições trazidas pela LC nº 178/2021 e se referem à expectativa de honra dos avais de entes que aderiram ao RRF. Assim, existe a expectativa de que parte desses valores sejam devolvidos pelos Estados, conforme Tabela 68.

A principal medida de mitigação para os riscos relativos às contragarantias é a intensificação do relacionamento com a AGU e suas procuradorias regionais e seccionais, com vistas à reversão das decisões judiciais. Em relação à aplicação de dispositivos legais, entretanto, não há

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

Tabela 68 - Estimativa de ressarcimento de honras realizadas pela União em decorrência do RRF

Em R\$ milhões

Ressarcimento de Honras	2023	2024	2025	2026
Previsto	761,8	1.930,2	3.009,5	4.056,7
Realizado	261,7	-	-	-
Variação (%)	-65,6	-	-	-

Fonte e elaboração: STN/MF.

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

Os valores relativos às ações judiciais incidentes sobre avais honrados pela União estão contabilizados nas contas de ajuste 1.1.3.9.4.0.1.0.1 - ajuste para perdas - subgrupo 113 (Conta Corrente 1.1.3.8.4.4.2.0.0) e 1.2.1.2.4.99.03 - ajuste de perdas de outros créditos (Conta Corrente 1.2.1.2.4.98.18, e são apresentados na Tabela 69. Trata-se de contas redutoras do ativo da STN.

Tabela 69 - Valores de ajustes de perdas para os créditos sub-rogados (avais honrados)

Em R\$ milhões

Item	Ajuste de Perdas para Avais Honrados ¹				
	2019	2020	2021	2022	2023
Avais Honrados ²	4.196,6	31.386,0	40.275,4	1.663,2	3.303,1
Conta A ³	627,9	660,3	690,1	-	-
Total	4.824,5	32.046,3	40.965,5	1.663,2	3.303,1
Variação	-	564,2	27,8	-95,9	98,6

¹ Os ajustes de perdas de créditos de devedores duvidosos para montantes oriundos de avais honrados pela União e com recuperação não permitida em virtude de liminares judiciais estão registrados na Conta Contábil 1.2.1.2.4.99.03 - ajuste de perdas de outros créditos (Conta Corrente 1.2.1.2.4.98.18) e Conta Contábil 1.1.3.9.4.0.1.0.1 - ajuste para perdas - subgrupo 113 (Conta Corrente 1.1.3.8.4.4.2.0.0).

² Avais honrados pela União referentes aos Estados de Alagoas, Maranhão, Espírito Santo, Pernambuco, Piauí e ao município de Taubaté, com recuperação não permitida em virtude de liminares judiciais.

³ Aval honrado pela União referente à Conta A do Estado do Rio de Janeiro e com recuperação não permitida em virtude de liminar judicial. Seu saldo foi incorporado ao saldo do art. 9º-A da LC nº 159/17 quando da entrada do estado no RRF.

Fonte e elaboração: STN/MF.

A grande baixa do ajuste de perdas para Avais Honrados se deu pela adesão ao RRF pelos estados de GO, RJ e RS, além da assinatura do contrato de refinanciamento do art. 23 da LC nº 178/2021 por parte dos estados do AP, do MA, de MG e do RS. No entanto, por outro lado, surgiram novas ações judiciais impedindo que a União execute a contragarantia em caso de honra de avais de determinados estados, todas se baseando nas aplicações do disposto na LC nº 194/2022. Desse modo, parte considerável do saldo de ajuste apresentado em 2023 se deve a essas ações dos estados de AL, ES, MA, PE e PI. Uma outra pequena parte do saldo decorre da ação judicial do município de Taubaté.

4.3.2 Parcerias Público-Privadas e as Concessões Públicas

4.3.2.1 Parcerias Público Privadas

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) são regidas pela Lei nº 11.079/2004 e devem observar a repartição objetiva de riscos entre as partes. No que se refere às PPPs Federais, a União possui atualmente um único contrato de PPP, que é o Complexo Data Center contratado por um consórcio formado por BB e CAIXA junto à GBT S/A. Como as empresas estatais envolvidas não são

dependentes e os contratos não preveem garantias do poder concedente ao concessionário, não existem riscos alocados à União.

4.3.2.2 Riscos Fiscais em Concessões de Serviço Público

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

a) Ótica das Despesas

A União transfere os riscos mais relevantes para o concessionário nos contratos de concessão atualmente em vigor, como é o caso dos riscos de construção e de demanda. A União é responsável por eventos extraordinários reconhecidos como caso fortuito, força maior ou fato do príncipe. Alguns contratos preveem a possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro, mas o Poder Concedente dispõe de mecanismos de compensação que não implicam desembolso financeiro, como a revisão tarifária ou a prorrogação do prazo contratual. Em caso de extinção dos contratos, a União pode ter que fazer frente a eventual pagamento ao concessionário referente a indenização por investimentos não amortizados, mas o risco pode ser mitigado pela possibilidade de relicitação e indenização pelos futuros contratados, conforme previsto na Lei nº 13.448/2017.

b) Ótica das Receitas

As receitas de concessões provêm do pagamento de outorga pelo concessionário, advindas de contratos vigentes e da celebração de novos contratos. Os principais riscos fiscais são a possibilidade de inadimplência de concessionários e a não celebração de novos contratos. Além disso, há o risco de demanda que pode impactar o recebimento de outorga variável, ou seja, outorga proporcional à receita da concessionária.

Os fatores de risco para o não pagamento de outorgas incluem questionamentos judiciais, alterações legislativas, pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, procedimentos arbitrais ou insolvência do concessionário. Ademais, com o novo regime de pagamentos de precatórios³⁷ e a regulamentação de oferta desses créditos³⁸, parte das receitas de concessões estimadas como receitas primárias podem ser impactadas por pedidos, feitos pelas concessionárias, de pagamentos das outorgas por meio de precatórios, podendo representar risco fiscal pela possibilidade de frustração de receitas primárias.

Já em termos da possibilidade de não celebração de novos contratos, os principais fatores de risco a serem considerados para a elaboração da LOA 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 rodovias³⁹, o que reduz o potencial e a previsibilidade de novas receitas da União.

³⁷ EC nº 113/2021

³⁸ Decreto nº 11.249/2022

³⁹ Lei nº 13.448/2017

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

A Tabela 70 apresenta o histórico recente de receitas de concessões, segregadas entre receitas de contratos vigentes e de novos leilões realizados no período. O comparativo entre a projeção constante da Lei Orçamentária e o valor efetivamente arrecadado a cada ano mostra a importância de uma adequada avaliação de riscos de realização dessas receitas, tendo em vista que as variações entre valor previsto e realizado têm ocorrido inclusive nos contratos de concessões vigentes.

Tabela 70 - Valores Receitas de Concessões de Serviço Público, segundo exercício

Em R\$ milhões

Exercício	Categorias de Concessões	Receita de Concessões			
		PLOA	LOA	Realizado	Variação ¹ (%)
2014	Vigentes	3.841	3.841	2.976	-23%
	Novas	5.910	9.610	5.077	-47%
	Total	9.751	13.451	8.053	-40%
2015	Vigentes	6.223	6.223	5.885	-5%
	Novas	7.081	9.238	0	-100%
	Total	13.304	15.461	5.885	-62%
2016	Vigentes	5.007	22.007	21.931	0%
	Novas	5.000	6.500	0	-100%
	Total	10.007	28.507	21.931	-23%
2017	Vigentes	4.735	4.735	8.508	80%
	Novas	19.228	19.228	23.598	23%
	Total	23.963	23.963	32.106	34%
2018	Vigentes	5.097	5.097	3.850	-24%
	Novas	13.797	13.797	18.080	31%
	Total	18.894	18.894	21.930	16%
2019	Vigentes	3.067	3.067	4.998	63%
	Novas	12.563	12.563	88.277	603%
	Total	15.631	15.631	93.275	497%
2020	Vigentes	4.622	4.622	5.133	11%
	Novas	16.442	16.442	3.016	-82%
	Total	21.063	21.063	8.150	-61%
2021	Vigentes	5.131	5.131	3.282	-36%
	Novas	109	109	6.573	5.930%
	Total	5.240	5.240	9.855	88%
2022	Vigentes	5.137	5.137	6.347	23%
	Novas	0	0	40.436	n/a
	Total	5.137	5.137	46.783	811%

¹ Variação entre a receita realizada e a estimada na LOA.

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

Cabe esclarecer que o encaminhamento das projeções para fins de elaboração do PLOA ocorre entre junho e julho do ano anterior ao exercício a que se refere. A divulgação de novos processos licitatórios após esse prazo contribui para diferenças entre os valores previstos e efetivamente realizados.

Além disso, as projeções mencionadas não consideram eventuais ágios que possam ocorrer nos processos licitatórios, o que também contribui para as diferenças entre os valores previstos nas peças orçamentárias e os valores efetivamente realizados.

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

Em relação à Tabela 70 cabe mencionar que, em 2020, a diferença entre valor previsto e realizado ocorreu principalmente em função da não realização de receitas de concessões de geração de usinas hidrelétricas associadas ao processo de desestatização 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. Em 2022, a receita realizada de novas concessões foi maior que a prevista e essa diferença pode ser explicada, majoritariamente, por não terem sido previstos inicialmente na LOA o ingresso do bônus de assinatura do Segundo Leilão dos Volumes Excedentes da Cessão Onerosa (LVECO), bem como o bônus de outorga de concessões associadas a processos de desestatização, a saber: a) novos contratos de concessão de geração de usinas hidrelétricas, processo associado à desestatização da Eletrobras; e b) concessão de geração de energia elétrica associada à desestatização da Companhia Estadual de Geração e Transmissão de Energia Elétrica (CEEE-GT).

4.3.2.3 Riscos Fiscais em Demandas Administrativas

A supervisão dos riscos fiscais de concessões e PPPs é da competência dos ministérios setoriais e das agências reguladoras, os quais são responsáveis pela gestão, monitoramento e fiscalização dos contratos vigentes, registro de ativos e passivos contingentes, e pela estruturação e implementação de processos licitatórios para projetos de concessões e PPPs, alocando riscos entre setor público e setor privado de cada contrato.

A Tabela 71 reproduz as estimativas de impacto fiscal para a União decorrentes de pleitos administrativos de reequilíbrio econômico-financeiro classificados como de risco provável de concretização pelas agências reguladoras.

Observa-se que o risco relativo a demandas na via administrativa com impacto fiscal para a União é estimado em R\$ 1.379,4 milhões em 2023, R\$ 45,5 milhões em 2024, R\$ 44,1 milhões em 2025 e R\$ 42,4 milhões em 2026. Destaca-se, porém, que algumas demandas apresentam estimativa de impacto não disponível, sem esgotar a possibilidade de surgimento de novos pleitos, elevando os valores indicados.

Tabela 71 - Riscos fiscais em demandas administrativas

Em R\$ milhões

Agência Reguladora	Reequilíbrio Econômico e Financeiro (classificados como prováveis pelas Agências)			
	2023	2024	2025	2026
Reequilíbrio de contratos – ótica das Receitas	1.379,4	45,5	44,1	42,4
Reequilíbrio de contratos – ótica das Despesas ¹	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	1.379,4	45,5	44,1	42,4

¹Não houve reportes de riscos prováveis pelas agências reguladoras para esses anos.Fonte: Agências reguladoras. **Elaboração:** STN/MF.

Cabe aqui destacar que os reequilíbrios de contrato previstos para 2023 são, em grande parte, devidos aos impactos da pandemia da Covid-19 no Orçamento de 2022, risco considerado como força maior e alocado para a União. Esses reequilíbrios de efeitos da Covid-19 aprovados em 2022 ainda poderão acarretar abatimentos nas contribuições do setor aeroportuário devidas em 2023.

A Tabela 72 apresenta a lista atualizada contendo informações relativas às concessões, baseadas em informações fornecidas pelas agências reguladoras.

Tabela 72 - Concessões de Serviço Público Vigentes

Sector da Concessão	Agência Reguladora Responsável	Objeto do contrato de concessão ou do ato de autorização	Dimensão	Início da Concessão/Autorização	Vencimento da Concessão/Autorização
Transporte Rodoviário	ANTT	BR 040/MG/RJ - trecho Juiz de Fora/MG - Rio de Janeiro/RJ	179,9 km	01/03/1996	15/02/2023
		BR-116/392/RS	457,3 km	30/11/1998	29/11/2026
		BR-381/MG/SP - Belo Horizonte - São Paulo	562,1 km	18/02/2008	17/02/2033
		BR-101/RJ – Divisa RJ/ES – Ponte Presidente Costa e Silva	320,1 km	18/02/2008	17/02/2033
		BR-116/SP/PR – São Paulo – Curitiba	401,6 km	18/02/2008	17/02/2033
		BR-116/376/PR e BR-101/SC – Trecho Curitiba – Palhoça	405,9 km	18/02/2008	17/02/2033
		BR-116/PR/SC – Curitiba – Divisa SC/RS	412,7 km	18/02/2008	17/02/2033
		BR-393/RJ – Divisa MG/RJ – Entroncamento BR-116 (DUTRA)	200,4 km	28/03/2008	27/03/2033
		BR-153/SP – Divisa MG/SP – Divisa SP/PR	321,6 km	18/02/2008	17/02/2033
		BR 116/324/BA e BA 526/528	680,6 km	20/10/2009	19/10/2034
		BR 101/ES/BA - Entroncamento BA-698 (acesso a Mucuri) - Divisa ES/RJ	475,9 km	10/05/2013	09/05/2038
		BR-060/153/262/DF/GO/MG	1176,5 km	05/03/2014	04/03/2044
		BR-040/DF/GO/MG - Trecho Brasília-DF - Juiz de Fora-MG	936,8 km	22/04/2014	21/04/2044
		BR-101/RJ - trecho acesso à Ponte Presidente Costa e Silva (Niterói) - Entr. RJ-071 (Linha Vermelha)	13,2 km	01/06/2015	31/05/2045
		BR-050/GO/MG	436,6 km	08/01/2014	07/01/2044

Sector da Concessão	Agência Reguladora Responsável	Objeto do contrato de concessão ou do ato de autorização	Dimensão	Início da Concessão/Autorização	Vencimento da Concessão/Autorização
		BR-163/MS - Início na divisa com o estado do MT e término na divisa com o PR	847,2 km	11/04/2014	10/04/2044
		BR-163/MT - BR-163 e MT-407 do MS até o entroncamento com a MT-220	850,9 km	21/03/2014	20/03/2044
		Concessão da BR-080/153/414/GO/TO	850,7 km	08/10/2021	07/10/2056
		BR-364/365/GO/MG	437 km	19/12/2019	18/12/2049
		BR-101/290/448/386/RS	473,4 km	15/02/2019	14/02/2049
		BR-101/SC	220,42 km	07/08/2020	06/08/2050
		BR-116/101/SP/RJ (Rod. Presidente Dutra)	625,8 km	01/03/2022	01/03/2052
		BR-163/230/MT/PA	1009,53 km	04/05/2022	03/05/2032
		BR-116/465/493/RJ/MG	726,9 km	22/09/2022	21/09/2052
		BR-116/RJ, trecho Além Paraíba - Teresópolis – Entroncamento c/ a BR 040/RJ	142,5 Km	22/03/1996	22/09/2022
Transporte Ferroviário	ANTT	Malha Sul RS/SC/PR	7223,4 km	01/03/1997	01/03/2027
		Malha Nordeste	4295,1 km	30/12/1997	30/12/2027
		EFC - Estrada de Ferro Carajás - Vale - Sistema Norte (PA/TO/MA)	996,7 km	01/07/1997	01/07/2057
		Malha Oeste PR	248,1 km	03/10/1988	03/10/2078
		Estrada de Ferro Vitória a Minas	894,2 km	01/07/1997	01/07/2057
		Ferrovia Centro-Atlântica S.A.	7856,8 km	26/08/1996	26/08/2026
		Malha Norte MS/MG/GO/MT/RO/PA	735,3 km	12/05/1989	12/05/2079
		Ferrovia Norte Sul Tramo Norte	744,5 km	20/12/2007	20/12/2037
		Malha Oeste MS/SP	1973,1 km	01/07/1996	01/07/2026
		Trecho Minas SC - Porto Tubarão SC	164 km	24/01/1997	24/01/2027
		Malha Paulista SP	2199,2 km	01/01/1999	01/01/2059
		MRS Logística - Malha Sudeste RJ/MG/SP	1821,3 km	26/11/1996	26/11/2056
		Ferrovia Norte Sul Tramo Central	1.544 km	31/07/2019	31/07/2049
		Malha Nordeste	1728 km	22/01/2014	31/12/2057
		Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Ilheus/BA a Caetité/BA	537 km	03/09/2021	02/09/2056
		32 autorizações de ferrovias	10.963,26 km	22/12/2021	17/11/2121
Transporte Rodoviário Interestadual ¹	ANTT	Quotas de Exploração do Lote 4 - região do Distrito Federal e entorno	-	2015	2030
Aeroportuário	ANAC	Aeroporto de São Gonçalo do Amarante S.A.	15.291.381,99 m ²	2012	24/01/2040
		Aeroporto de Brasília S. A.	9.947.560 m ²	2012	24/07/2037
		Aeroporto Viracopos S.A.	8.579.300 m ²	2012	11/07/2042
		Aeroporto Internacional de Guarulhos S.A.	11.905.056,52 m ²	2012	11/07/2032
		Aeroporto Internacional de Confins S.A.	15.175.129,34 m ²	2014	07/05/2044

Sector da Concessão	Agência Reguladora Responsável	Objeto do contrato de concessão ou do ato de autorização	Dimensão	Início da Concessão/Autorização	Vencimento da Concessão/Autorização
		Aeroporto Rio de Janeiro S.A.	14.462.076,82 m ²	2014	07/05/2039
		Aeroporto Internacional de Florianópolis S.A.	4.796.332,01 m ²	2017	31/08/2047
		Aeroporto de Fortaleza	4.550.951,27 m ²	2017	29/08/2047
		Aeroporto de Porto Alegre	4.820.662,91 m ²	2017	29/08/2042
		Aeroporto de Salvador S.A.	8.248.488,25 m ²	2017	31/08/2047
		Aeroportos do Bloco Nordeste	16.964.710,9 m ²	2019	09/10/2049
		Aeroportos do Bloco Centro-Oeste	14.412.631,4 m ²	2019	04/10/2049
		Aeroportos do Bloco Sudeste	7.661.213,21 m ²	2019	03/10/2049
		Aeroportos do Bloco Sul	22.448.010,61 m ²	2021	29/11/2051
		Aeroportos do Bloco Norte	35.673.640,46 m ²	2021	22/10/2051
		Aeroportos do Bloco Central	25.819.911,1 m ²	2022	24/11/2051
Serviço Telefônico Fixo Comutado-STFC	ANATEL	Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região I (Setores 1,2, 4 a 17)	-	1998	2025
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região I (Setor 3)	-	1998	2025
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região II (18, 19, 21, 23, 24, 26 a 29)	-	1998	2025
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região II (Setor 20)	-	1998	2025
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região II (Setores 22 e 25)	-	1998	2025
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região III (Setor 31)	-	1998	2025
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região III (Setor 33)	-	1998	2025
		Serviço Longa Distância Nacional e Longa Distância Internacional - Região IV (Setores 1 a 33)	-	1998	2025
Direitos de Uso de Recursos Hídricos	ANA	Paraíba do Sul (488 contratos)	56.500 km ²	04/12/2020	04/12/2025
		Piracicaba, Capivari, Jundiá - PCJ (144 contratos)	14.178 km ²	21/12/2020	21/12/2025
		São Francisco (6077 contratos)	641.000 km ²	04/12/2020	04/12/2025
		Doce (321 contratos)	83.400 km ²	21/12/2020	21/12/2025
		Paranaíba (937 contratos)	34.400 km ²	21/12/2020	21/12/2025
		Verde Grande (163 contratos)	30.420 km ²	29/12/2017	29/12/2023
Cessão onerosa de área dentro do porto organizado	ANTAQ	184 contratos	13.987.090,28 m ²	-	-

Setor da Concessão	Agência Reguladora Responsável	Objeto do contrato de concessão ou do ato de autorização	Dimensão	Início da Concessão/Autorização	Vencimento da Concessão/Autorização
Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural	ANP	729 contratos	218.060 km ²	-	-
Concessão Florestal	SFB	22 contratos	1.307.676,59 ha	-	-
Transmissão de Energia Elétrica	ANEEL	365 contratos	> 97.605,95 km	-	-
Distribuição de Energia Elétrica ²	ANEEL	105 Contratos	-	-	-
Geração de Energia Elétrica	ANEEL	284 contratos de concessão e 4845 atos de autorização	105.148.911 kW (concessões) e 198.327.856 kW (autorizações) ³	-	-
Exploração e Pesquisa Mineral ⁴	ANM	36.558 títulos de alvará de pesquisa	43.845.273,43 ha	30/10/1998	14/02/2026
		12.841 títulos de concessão de lavra	4.313.060,14 ha	17/04/1935	indeterminado

¹Dados de 2021.

²Dados de 2022.

³Potência do ato de outorga em kW.

⁴Foi considerado o prazo mais longo existente para o vencimento.

Fonte: Agências Reguladoras. Elaboração: STN/MF.

4.3.3 Estatais Federais (NR)

Esta seção engloba os riscos fiscais relacionados às empresas estatais federais não dependentes controladas diretamente pela União, as quais integram o Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais (OI) e o Programa de Dispêndios Globais (PDG)⁴⁰. São 29 empresas, sendo 24 empresas públicas e 5 sociedades de economia mista, conforme Tabela 73⁴¹. A Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa), a Eletrobras e a VDMG⁴² foram privatizadas em 2022.

As empresas estatais federais em liquidação, que também não fazem parte desta seção, não integram o Orçamento Fiscal nem o OI, mas integram o PDG. O Estado coordena e assume, de forma subsidiária, na condição de sucessor, os ativos e passivos remanescentes, mediante atuação do liquidante indicado pela administração pública federal⁴³. É um processo que tende a conferir maior celeridade em relação à liquidação nos termos da legislação societária, mas pode imputar maiores riscos fiscais para o ente controlador, pois os passivos poderão ser transferidos sem a realização de

⁴⁰ As empresas dependentes, por sua vez, integram o Orçamento Fiscal da União e estão inseridas nas análises do conjunto dos órgãos e entidades que integram esta peça orçamentária, inclusive a subseção 4.1.1.5 (Demandas Judiciais das Empresas Estatais Dependentes da União) integrante da seção 4.1 (Passivos Contingentes).

⁴¹ Não abrange as empresas controladas indiretamente.

⁴² Leilão realizado em dezembro/2022.

⁴³ Lei nº 8.029/1990.

todos os ativos existentes. Atualmente não há empresa não dependente controlada pela União em processo de liquidação.

Quanto ao resultado fiscal das empresas estatais não dependentes, as Instituições Financeiras Federais (IFF), incluída a FINEP pela natureza de sua atividade, não compõem o setor público consolidado conforme metodologia vigente. A Petrobras e suas subsidiárias, por outro lado, foram excluídas do escopo da metodologia do BCB, considerando, à época, suas características operacionais e de governança corporativa. Não obstante, essas empresas, como estatais não dependentes, podem oferecer riscos fiscais ao acionista controlador como se verá adiante.

Para a análise de risco foram incluídas a Eletronuclear e a INB, hoje subsidiárias da ENBPar (Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A.). A ENBPar foi criada no processo de desestatização da Eletrobras e viabilizou a transferência para a União do controle da Eletronuclear e da participação no capital de Itaipu Binacional.⁴⁴

Tabela 73 - Escopo da Análise de Riscos de Empresas Estatais Não Dependentes

Empresa	Natureza	Participação ¹
ABGF	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
BNDES	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
CAIXA	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
CASA DA MOEDA	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
DATAPREV	Empresa Pública Não Dependente	51,00%
CORREIOS	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
EMGEA	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
EMGEPRON	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
FINEP	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
HEMOBRAS	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
INB	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
INFRAERO	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
PPSA	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
SERPRO	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
CEAGESP	Empresa Pública Não Dependente	99,70%
CDC	Empresa Pública Não Dependente	99,90%
CDP	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
CDRJ	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
CODEBA	Empresa Pública Não Dependente	98,40%
CODERN	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
SPA (CODESP)	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
NAVBRASIL ²	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
ENBPAR ³	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
ELETRONUCLEAR	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
BANCO DO BRASIL	Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Aberto	50,00%
PETROBRAS ⁴	Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Aberto	28,67%
BASA ⁵	Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Aberto	73,31%
BNB	Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Aberto	55,45%
CEASAMINAS	Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Fechado	99,60%

⁴⁴ Não está incluída no PDG a empresa Itaipu Binacional, subsidiária da ENBPAR. Em out/22 foi aprovado em assembleia geral dos acionistas o aumento de capital social da ENBPAR por meio do aporte de todas as ações que a União detinha no capital da INB. Com essa operação, a ENBPAR assumiu o controle acionário da INB, deixando de ser uma estatal dependente de recursos do Tesouro Nacional. Autorização feita por meio do Decreto nº 11.235/2022.

Empresa	Natureza	Participação ¹
¹ Posição em 31/12/2022.		
² Decreto nº 10.589, de 24 de dezembro de 2020.		
³ Decreto nº 10.791, de 10 de setembro de 2021.		
⁴ Controle por meio das ações ordinárias.		
⁵ Decreto nº 10.955/22 autorizou o aumento de capital social do Banco da Amazônia S.A (BASA) no valor de até R\$ 1 bilhão.		
Fonte e elaboração: STN/MF.		

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

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

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

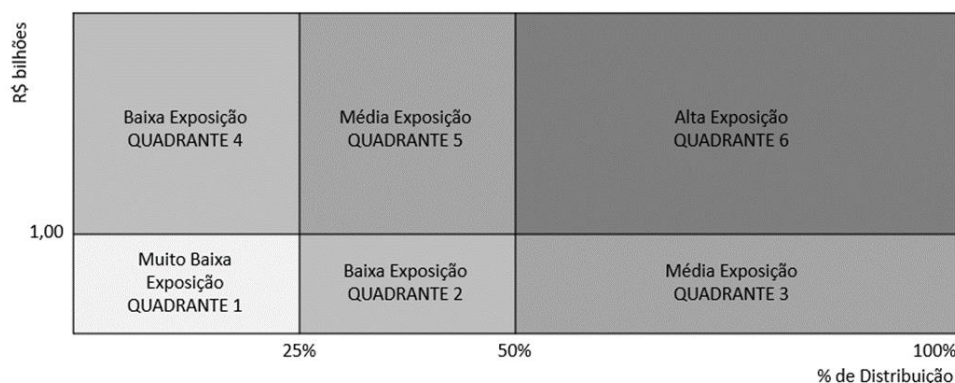
- a) **Risco 1: Frustração de receita** - receita de dividendos e ou juros sobre capital próprio (JCP) menor do que a receita estimada na composição do resultado fiscal do Governo Central;
- b) **Risco 2: Aporte emergencial** - aporte de capital ou subvenção econômica em caráter de emergência para o atendimento da necessidade de recursos ou de capital de determinada empresa estatal; e
- c) **Risco 3: Esforço fiscal adicional** (compensação de primário) - Necessidade de compensação pelo Tesouro Nacional de um eventual resultado primário pior do que o estimado para o conjunto dos resultados primários das Empresas Estatais Federais (por força da LDO: § 2º do art. 3º da Lei nº 14.436/2022 - LDO de 2023; § 2º do art. 3º do PLDO de 2024).

4.3.3.2 Metodologia de avaliação dos riscos

Risco 1 - frustração da receita de dividendos e JCP

A metodologia identifica fatores que podem contribuir para a arrecadação de dividendos ser inferior à prevista, incluindo aqueles inerentes à atividade empresarial das companhias, alterações na composição do capital social, mudança da política de distribuição de dividendos e fatores que possam gerar direito ou obrigação de retenção de lucros. A exposição ao risco é avaliada pela Matriz de Risco (Figura 20), que apresenta o percentual de distribuição de dividendo/JCP em relação ao lucro líquido ajustado no eixo horizontal e o valor monetário do pagamento no eixo vertical.

Figura 20 - Matriz de Risco - Dividendos



A exposição ao risco pode ser considerada muito baixa nas previsões de dividendos de 25% do lucro líquido ajustado (mínimo legal). Nesta hipótese, não incidem os eventos de mudança na política de dividendos, mas de eventos que afetem a lucratividade. Para valores superiores a R\$ 1 bilhão, considera-se uma situação de baixa exposição, com um risco ligeiramente superior.

A exposição aumenta na faixa entre 25% e 50% do lucro líquido devido a fatores que podem restringir a distribuição, como a mudança da política de dividendos ou a necessidade de enquadramento nos limites operacionais, no caso das instituições financeiras. A exposição é considerada baixa para valores inferiores a R\$ 1 bilhão e média para valores superiores. No entanto, é possível exceção nessa faixa enquadrada como de baixo risco: quando a política de dividendos admite, formalmente e com regularidade, distribuição variável de até 50%.

O risco se eleva na distribuição acima de 50% do lucro líquido, sendo considerado médio para valores abaixo de R\$ 1 bilhão e alto para valores acima. É recomendável não incluir na programação financeira as parcelas de dividendos com exposição a alto risco.

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

A alteração ou perda da participação relativa da União no capital social afeta a parcela a que tem direito na distribuição dos dividendos, podendo ocorrer na alienação de participações ou renúncia do direito de participar em aumento de capital.

Finalmente, sobre o risco de retenção de dividendos, cabe lembrar que o lucro das empresas, que é a base da distribuição ao acionista, é calculado pelo critério de competência. Contudo, a lei prevê situações em que eventuais dificuldades de caixa podem se constituir razão para a sua retenção, devendo ficar indisponíveis aos acionistas até que a empresa tenha condições de efetivar o pagamento (constituição de reserva de lucros a realizar ou de reserva especial). Há outras situações

específicas em que os dividendos podem ser retidos de acordo com regulamento próprio. É o caso das instituições financeiras quando não cumprirem os seus limites operacionais. Não se vislumbram hipóteses de retenção pelas instituições financeiras para os exercícios incluídos na LDO.

Risco 2 - aportes emergenciais

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

O risco de aportes emergenciais associado às **instituições financeiras** está relacionado à insuficiência de capital regulatório para cumprir os índices de requerimento de capital (Basileia, Capital Nível I e Capital Principal).

Os requerimentos mínimos de capital são baseados no Acordo de Basileia III e definidos⁴⁵ por uma relação entre o capital da instituição financeira e outros instrumentos financeiros selecionados e os ativos do balanço ponderados pelo risco.

Assim, quanto maior a relação, menor a exposição ao risco de insolvência, ou seja, há uma maior disponibilidade de ativos de boa qualidade e liquidez para fazer frente aos riscos devidamente apurados. A expressão genérica das fórmulas pode ser apresentada da seguinte forma: Capital e Instrumentos Financeiros selecionados / Ativos Ponderados pelo Risco (RWA⁴⁶).

Os requerimentos de capital são: Requerimento de Capital Principal (4,5% do RWA); Requerimento Mínimo Nível I (6% do RWA); Requerimento Mínimo do Patrimônio de Referência (PR) ou Basileia (8% do RWA). Devem ser acrescidos alguns adicionais ao Capital Principal para amortecer riscos específicos. Todos os limites operacionais acabam acrescidos dos correspondentes adicionais (ACP): ACP Conservação, de 2,5%, único aplicável a todas as instituições financeiras; ACP contracíclico, máximo de 2,5%, conforme metodologia estabelecida pelo BCB, sendo, no momento, de 0%; ACP sistêmico, com limite máximo de 2%, sendo o valor de 1% aplicável aos bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento e caixas econômicas com Exposição Total/PIB superior a 10% e inferior a 50% (caso aplicável ao BB e à CAIXA).

Os limites totais aplicáveis para cada uma das IFF são calculados em: a) Capital Principal: 7% para BNDES, BASA e BNB e 8% para BB e CAIXA; b) Capital Nível I: 8,5% para BNDES, BASA e BNB e 9,5% para BB e CAIXA; e c) Basileia ou Patrimônio de Referência: 10,5% para BNDES, BASA e BNB e 11,5% para BB e CAIXA.

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

Risco 3 - esforço fiscal adicional (compensação de primário)

A metodologia consiste em monitorar, mensalmente, o desempenho fiscal nos conceitos de apuração da SEST (critério “acima da linha”) e do BCB (“abaixo da linha”), bem como as

⁴⁵ Resolução CMN nº 4.995/2021.

⁴⁶ RWA ou Risk-Weighted Asset é um cálculo de mensuração de riscos relacionados a negociações de ativos. É realizado, em geral, por instituições financeiras.

reestimativas de resultado produzidas por meio do sistema de acompanhamento do PDG pela SEST, tendo por parâmetro as estimativas ou metas definidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO para o conjunto das empresas estatais não dependentes.

O critério oficial para efeito de demonstração do cumprimento de metas é o da apuração pelo BCB. O risco de esforço fiscal adicional (compensação entre metas) é identificado quando as estimativas de resultado das estatais evidenciam que as metas definidas na LDO podem não ser atingidas.

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

A Tabela 74 apresenta a comparação entre os valores estimados e os realizados dos fluxos atinentes aos riscos mapeados. Foi considerado como valor para o item Transferências para aumento de capital as dotações do exercício acrescidas dos restos a pagar, abrangendo somente as empresas estatais não dependentes⁴⁷.

Tabela 74 - Comparação entre os fluxos estimados e realizados - Estatais

Em R\$ milhões

Natureza do Fluxo		Fluxo		
		Valor Estimado (E)	Valor Realizado (R)	Variação ¹ (%)
		2020 ⁴	2021	2022
Receita de Dividendos e JCP	E	6.521,8	9.736,9	26.284,9
	R	6.605,1	43.528,40	87.003,6
	%	12%	347,0%	231%
Transferências para Aumento de Capital ²	E	671,9	7.842,3	1.219,7
	R	23,7	7.998,0	1.219,7
	%	-96,5%	19,7%	0,0%
Resultado Primário das Empresas Estatais ³	E	-3.810,0	-3.970,0	-4.417,5
	R	-614,0	3.030,0	4.753,9
	%	83,9%	176,3%	207,6%

¹ Variação entre os valores estimados no PLOA e os realizados.

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

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

⁴ Em 2020, o Congresso incluiu na LOA a previsão de R\$ 13.521,8 milhões enquanto a previsão do PLOA era de R\$ 6.521,8 milhões.

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

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

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

São apresentados na Tabela 75 os fluxos que constituem a base para a apuração dos riscos fiscais acima mencionados. Trata-se de um conjunto de fluxos de naturezas diversas, sendo: a) ingresso de receitas; b) realização de despesa; e c) resultado primário. O valor da previsão das transferências para aumento de capital (valores a serem pagos) inclui dotação orçamentária anual acrescida dos restos a pagar (RAP).

⁴⁷ O valor de recursos destinados a adiantamento para aumento de capital (AFAC) apresentados no Boletim das Participações Societárias da União abrange todo o conjunto das empresas estatais, incluindo as empresas estatais dependentes. Além disso, os dados do boletim são oriundos das demonstrações financeiras das empresas (fluxo de caixa), enquanto os dados aqui apresentados são da execução financeira (pagamento) registrada no SIAFI.

Tabela 75 - Fluxos estimados - Estatais

Natureza do Fluxo	Fluxo					Em R\$ milhões
	Valor Estimado					Impacto
	2023	2024	2025	2026	2027	Financeiro (F) Primário (P)
Receita de Dividendos e JCP ¹	47.578,6	21.433,7	21.600,5	22.631,9	25.748,0	F e P
Transferências para Aumento de Capital ²	2,6	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	F e P
Resultado Primário das Empresas Estatais ³	-3.002,9	-7.312,1	-5.659,3	-6.663,2	-6.684,2	P

n.d. - informação não disponível.

¹ Dividendos previstos no PLDO 2024.

² Transferências para aumento de capital da LOA 2023 + restos a pagar inscritos

³ Metas fiscais previstas no PLDO 2024

Fonte: Dividendos (STN); resultado primário (LDO); e transferências para aumento de capital (SEST e STN). **Elaboração:** STN/MF.

4.3.3.5 Comparação entre os impactos estimados e os riscos efetivamente materializados

Em 2020, a arrecadação de dividendos foi mais baixa devido ao menor desempenho de algumas empresas e à restrição do BCB na distribuição de remuneração aos acionistas pelas instituições financeiras devido à Pandemia de Covid-19. Os bancos federais ficaram vedados de antecipar dividendos acima do mínimo obrigatório. Em 2021 e 2022, as arrecadações foram significativamente maiores devido ao excepcional desempenho da Petrobras e aos pagamentos pelo BNDES de dividendos intermediários e complementares. O crescimento do lucro do BNDES é explicado pelo maior produto da intermediação financeira e maior resultado de participações societárias.

Em relação às transferências para aumento de capital, não houve suplementação orçamentária aos valores orçados inicialmente em todos os anos em análise. Em 2021, ocorreu a materialização do risco de capitalização do BASA, de R\$ 1 bilhão, considerado como remoto, para reforço do capital social em função de decisão do TCU para devolução obrigatória dos recursos de Instrumento Especial de Capital Próprio - IECAP aportados pela União⁴⁸. O BASA era a única instituição que não possuía margens mais amplas nos seus índices operacionais.

Em 2021 também ocorreram aportes especiais importantes para o capital social inicial nas empresas ENBPARG (R\$ 4 bilhões) e VDMG (R\$ 2,8 bilhões). Em 2022, a ENBPARG recebeu o aporte de R\$ 1,2 bilhão. Nas demais empresas houve redução relativa dos montantes de aumento de capital recebidos anualmente devido, em grande medida, a regras restritivas previstas na LDO.⁴⁹

A análise da execução financeira (pagamentos) relativa ao orçamento do ano acrescido dos restos a pagar indica um nível de desempenho fraco somente em 2020, ano de maior impacto da pandemia da Covid-19. Apesar dos aportes não previstos do BASA, os valores realizados praticamente mantiveram-se dentro dos valores previstos inicialmente, para os quais não foram estimados riscos.

⁴⁸ O TCU considerou irregulares os contratos de concessão de crédito firmados entre a União e suas instituições financeiras controladas, realizados por meio da emissão direta de títulos públicos (IECAPs), seja para a realização de políticas públicas setoriais ou para o aumento de capital. O TCU acompanha os cronogramas de devolução, à União, dos IECAPs.

⁴⁹ Restrições previstas nas últimas leis de diretrizes orçamentárias: “as empresas públicas e as de sociedades de economia mista somente poderão receber aportes da União para futuro aumento de capital se estiverem incluídas no Programa Nacional de Desestatização, instituído pela Lei nº 9.491, de 1997, exceto se: I - tratar de aporte inicial para constituição do capital inicial de empresa criada por lei; e II - envolver empresas financeiras para enquadramento nas regras do Acordo de Basileia.”

O resultado primário das empresas estatais nos últimos três exercícios confirmou a avaliação de risco remoto quanto à probabilidade de compensação de um esforço fiscal negativo pelo Tesouro Nacional. Os resultados foram muito superiores aos estimados.

Em 2020, o resultado consolidado foi um déficit menor do que o esperado devido aos efeitos da Pandemia de Covid-19. Em 2021, houve um significativo superávit das empresas, principalmente da ECT e da execução físico-financeira de alguns investimentos abaixo do previsto, caso da Emgepron. Destaca-se no ano a constituição da empresa NAV Brasil, que recebeu aporte de capital inicial no mês de dezembro. Em 2022, a não execução de determinadas despesas de investimentos, com destaque para a Eletronuclear e SPA, além de resultados positivos da ENBPar, Infraero e Dataprev, permitiram a realização de superávit de R\$ 4.753,9 milhões⁵⁰. Vale ressaltar que em 2022 foram incorporadas as empresas ENBPar e suas subsidiárias Eletronuclear e INB, além da VDMG, empresas que não constavam na LDO 2023.

4.3.3.6 Estimativa dos impactos nas contas públicas dos riscos fiscais mapeados

O **risco 1 - frustração da receita de dividendos e JCP**, foi considerado como risco remoto para os próximos exercícios, em função de a reestimativa ser superior aos valores iniciais apresentados para o PLDO 2024. Portanto, não há previsão de frustração de receita. A metodologia de estimativa de dividendos se apoia em critérios conservadores, evitando a adoção de distribuições de resultado acima dos percentuais tradicionalmente distribuídos e utilizando estimativas de lucro baseadas em previsões de mercado no caso das empresas de capital aberto ou avaliações da administração no caso das empresas públicas. Assim, o risco tende a ser de maior recebimento de dividendos, especialmente em casos de distribuições complementares de remuneração ao acionista. Não se vislumbram cenários que possam afetar significativamente o resultado esperado das empresas.

O **risco 2 - aporte emergencial** para empresas estatais federais foi considerado como risco possível ou remoto para algumas empresas que enfrentam dificuldades há alguns anos. Não há previsão de aportes emergenciais no período de 2023 a 2027.

Em relação ao **risco 3 - esforço fiscal adicional**, as estimativas indicam perspectiva de descumprimento da meta de resultado primário para 2023. Conforme o Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2023, a SEST estima um déficit primário das empresas estatais federais de R\$ 6,6 bilhões em 2023, superior à meta da LDO para o ano de 2023 de déficit de R\$ 3,0 bilhões, o que deve levar à necessidade de compensação das metas de resultado primário entre os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o PDG, nos termos do § 2º do art. 3º da Lei nº 14.436/2022. Portanto, o resultado primário do governo central em 2023 deverá comportar o excesso de déficit das empresas estatais federais da ordem de R\$ 3,6 bilhões. Para o exercício de 2024, tendo em vista a atualização constante do PLOA 2024 para um patamar de déficit maior do que o informado para o PLDO 2024, haveria necessidade de esforço fiscal complementar pelo resultado do governo central também no exercício de 2024, da ordem de R\$ 1,4 bilhão, com base na previsão proposta para o texto do PLDO 2024 (§2º do artigo 3º do Projeto de Lei).

⁵⁰ O resultado primário abaixo da linha, apurado pelo BCB, foi de superávit de R\$ 4,754 bilhões em 2022. A SEST registrou superávit de R\$ 1,815 bilhão. A discrepância da ordem de R\$ 3 bilhões, se explica pelo aporte de R\$ 2,8 bilhões da VDMG, que foi contabilizado pela empresa em 2021, não impactando o resultado primário acima da linha (SEST), uma vez que o PDG não captou a operação em 2022, ao contrário do BCB, que a considerou neste exercício.

A Tabela 76 consolida os impactos apurados a partir de elementos de risco considerados.

Tabela 76 - Impactos estimados (estatais não dependentes)

Em R\$ milhões

Impactos Estimados	Fluxo Valor Estimado					Impacto Financeiro (F) Primário (P)
	2023	2024	2025	2026	2027	
Estimativa de Dividendos e JCP ¹ (a)	49.534,4	36.650,2	35.202,9	36.226,0	39.377,4	F e P
Risco 1 - Frustração da Receita de Dividendos e JCP (b)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Reestimativa (c) = (a) + (b)	49.534,4	36.650,2	35.202,9	36.226,0	39.377,4	
Estimativa de Transferência para Aumento de Capital ² (d)	2,6	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	F e P
Risco 2 - Aporte Emergencial (e)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Reestimativa (f) = (d) + (e)	2,6	-	-	-	-	
Estimativa de Resultado Primário das Estatais (g)	-3.002,9	-7.312,1	-5.659,3	-6.663,2	-6.684,2	P
Reestimativa SEST (h) ³	-6.607,4	-8.758,6	-8.390,0	-7.813,9	-7.575,0	
Risco 3 - Esforço Fiscal Adicional ⁴ (compensação) (i) = (h) – (g), sendo (i) = 0, se (h) – (g) > 0	-3.604,5	-1.446,5	-2.730,7	-1.150,7	-890,8	

¹ Dividendos – PLDO 2024; Reestimativa – PLOA 2024.

² Transferências para aumento de capital 2023 = Tesouro Transparente: Dotações para aumento de capital + restos a pagar inscritos.

³ Resultado Primário - PLDO 2024; Reestimativa – PLOA 2024, sem empresas do grupo ENBPar, uma vez que nas estimativas para o PLDO 2024 não constavam tais projeções.

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

Fonte: dividendos (STN); resultado primário (SEST); e transferências para aumento de capital (STN). **Elaboração:** STN/MF.

4.3.3.7 Análise e classificação dos riscos

Risco 1 - frustração da receita de dividendos e JCP

A Tabela 77 apresenta as projeções de dividendos/JCP para os próximos exercícios:

Tabela 77 - Projeção de dividendos e JCP, por ano

Em R\$ milhões

Projeção da receita de dividendos e JCP ¹				
2023	2024	2025	2026	2027
49.534,4	36.650,2	35.202,9	36.226,0	39.377,4

¹ Previsão do PLOA 2024

Fonte e elaboração: STN/MF.

Tabela 78 - Índices de Capital Observados x Requerimentos Mínimos

IFF (1T23)	Capital Principal	Capital Nível I	Basileia
BB	12,01%	14,60%	16,19%
CAIXA	14,71%	14,95%	17,63%
Requerimento Mínimo ¹	8,00%	9,50%	11,50%
IFF (1T23)	Capital Principal	Capital Nível I	Basileia
BNDES	26,95%	26,95%	33,07%
BASA	12,80%	12,80%	12,80%
BNB	10,91%	11,75%	12,42%
Requerimento Mínimo ²	7,00%	8,50%	10,50%

¹ Inclui ACP conservação e ACP sistêmico.

² Inclui ACP conservação.

Fonte: Informações Trimestrais (ITR) - 1º Trimestre 2023; Resolução CMN nº 4.193; e regulamentações.

Elaboração: STN/MF.

A Tabela 78 apresenta os dados das IFFs referente aos últimos índices divulgados e comparados com o índice mínimo regulatório dos três indicadores de capital de Basileia III vigentes (incluindo os adicionais de capital principal de conservação e sistêmico, e não incluindo o adicional

contracíclico). Os índices de requerimento mínimo do BB e da CAIXA são maiores porque incluem o adicional de capital principal de risco sistêmico (de 1 ponto percentual), aplicável apenas para instituições cuja exposição total é superior a 10% do PIB.

Todas as instituições apresentam os índices de capital acima dos mínimos regulatórios. As instituições devem manter margem de segurança de forma a mitigar eventuais choques ao longo do ano.

Para o BNB, o risco de não pagamento de dividendos tem sido classificado como um risco possível, em virtude de processos que tramitam em órgãos de controle e em outras instâncias, cujas decisões podem vir a afetar seu resultado anual e sua estrutura de capital. A administração do Banco tem buscado fazer o devido gerenciamento dos impactos, no entanto, cabe o registro que os dividendos do BNB não são relevantes no conjunto das receitas globais do Tesouro Nacional, tendo sido de 0,25% em 2022 (e 0,53% em 2021).

Em relação às demais empresas (não financeiras), o total de dividendos projetados para 2024 será inferior ao esperado para 2023 e ao realizado para 2022, devido, sobretudo, ao impacto da Petrobras, cuja expectativa é registrar lucro líquido inferior ao recorde de R\$ 188,3 bilhões do exercício encerrado em 31/12/2022, resultado que repercutiu favoravelmente nos pagamentos recebidos ao longo dos exercícios de 2022 e 2023.

Dos R\$ 49,5 bilhões estimados para 2023, R\$ 31,1 bilhões já foram recebidos até o encerramento de junho. Dessa forma, o risco de que a União venha a sofrer perda na arrecadação de receita de dividendos/JCP, inclusive por parte das instituições financeiras, para que possam cumprir os seus limites operacionais com segurança, pode ser considerado como um risco remoto com exceção de parte dos pagamentos estimados para a Petrobras no período, por fatores exógenos que podem influenciar os resultados trimestrais da companhia, como a volatilidade do preço do petróleo e as variações da taxa de câmbio, além de mudanças nos preços dos combustíveis. Além disso, conforme comunicado ao mercado de 28/07/2023, a política de dividendos da Petrobras deve reduzir o volume de recursos disponíveis para o pagamento da remuneração aos acionistas, pois o Conselho de Administração da empresa aprovou modificação na fórmula de cálculo, reduzindo o pagamento de dividendos de 60% para 45% do fluxo de caixa livre, em função da revisão de elementos do Plano Estratégico 2024-2028 da companhia.

Risco 2 - aporte emergencial

O risco de frustração de dividendos e aporte emergencial é remoto para a maioria das IFFs. O BNB pode compensar eventual desenquadramento em seus requerimentos mínimos com retenção de lucros ou outras medidas de gerenciamento de capital, mas é considerado um risco possível de materialização de aporte. É esperado que algumas empresas estatais não financeiras enfrentem dificuldades financeiras, mas a maioria teve melhoria de desempenho. Infraero, Emgea, ECT, Casa da Moeda e as companhias docas (CDC, CDP, Codeba, CDRJ, Codern, SPA-Codesp) adotaram 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 indicam tendências de melhoria em algumas empresas e possível agravamento em outras. Emgea e Codern podem apresentar agravamento da situação financeira, o que também pode vir a ser observado na ECT. Não há previsão para aumento de capital

na LOA 2023 e o valor de restos a pagar inscritos é de R\$ 2,6 milhões, muito aquém do histórico dessa despesa.

Tabela 79 - Risco 2 - Aportes emergenciais em empresas não dependentes

Empresa	Contexto	Principais Causas	Indicadores	Ações Mitigadoras	PND ¹	Modelo de Desestatização
BNB	Risco de não atingimento de indicadores de capital	Decisão do TCU sobre pagamento de ressarcimentos ao FNE	Índices operacionais de Basilea III	Medidas de ajuste ou gerenciamento de impactos	Não	Não
Correios - ECT	Capacidade operacional e solvência	Queda de receita/demanda, inserção mercadológica e estratégica	Receita Líquida, resultado operacional, resultado do exercício, despesas operacionais, obrigações atuariais, grau de dívida	Melhoria da gestão, redução de custos, desligamento voluntário, melhoria de processos, racionalização da estrutura	Não	O Decreto nº 11.478, de 6 de abril de 2023, excluiu a ECT do PND e revogou a sua qualificação no PPI.
Emgea	Fluxo de caixa	Dificuldade de realização de ativos (novação de créditos FCVS) para pagamento de obrigações (principalmente com o FGTS)	Fluxo de caixa, resultado operacional, resultado do exercício	Renegociação de dívidas para compatibilização de fluxos	Sim	Ainda não definido. Inclusão no PND (Res. CPPI nº 65/2019 e Decreto nº 10.008/2019). Estudos de desestatização
Casa da Moeda	Capacidade operacional e solvência	Queda de receita, inserção mercadológica e estratégica	Receita líquida, resultado operacional e resultado do exercício, grau de dívida	Redução de despesas, desligamento voluntário.	Não	Excluída do PND e do PPI pelo Decreto nº 10.885/2021.
Companhias Docas (CDC, CDP, Codeba, CDRJ, SPA- Codesp)	Fluxo de caixa	Passivos de previdência complementar	Resultado operacional, resultado do exercício, fluxo de caixa, obrigações atuariais	Defesa judicial, monitoramento dos riscos. Equacionamento de pendências de planos de previdência complementar	Sim, Codeba e SPA- Codesp. Não, as demais.	Codesp – Decreto 10.138/2019. Resolução CPPI nº 246/2022 aprovou a modelagem e as condições de desestatização. Codeba – Resolução CPPI 145/2020 e Decreto 10.635/2021.
Codern	Fluxo de caixa	Queda de receita (Arrendamento de ativos que eram explorados pela empresa)	Receita Líquida, resultado operacional	Redução de despesas	Não	Não

Empresa	Contexto	Principais Causas	Indicadores	Ações Mitigadoras	PND ¹	Modelo de Desestatização
Infraero	Capacidade operacional e solvência	Queda de receita inserção estratégica insatisfatória necessidade de aportes para inversões financeiras	Receita Líquida, resultado operacional, resultado do exercício, inversões financeiras, retorno de participações	Revisão estratégica, redução de despesas	Sim (aeroportos)	Implantada a concessão dos principais aeroportos. Participação minoritária em consórcios

¹ Incluso no Programa Nacional de Desestatização (PND)
Fonte e elaboração: STN/MF.

Tabela 80 - Estimativa de materialização do risco de aportes emergenciais

Empresa ¹	Materialização do Risco				
	2023	2024	2025	2026	2027
BNB	Possível	Possível	Remoto	Remoto	Remoto
ECT	Remoto	Possível	Possível	Possível	Possível
ENBPar	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
Emgea	Remoto	Possível	Possível	Possível	Possível
Casa da Moeda	Remoto	Possível	Possível	Possível	Possível
Companhias Docas (CDC, CDP, Codeba, CDRJ, SPA-Codesp)	Possível	Possível	Remoto	Remoto	Remoto
Codern	Provável	Provável	Provável	Provável	Provável
Infraero	Remoto	Possível	Possível	Possível	Possível

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

Fonte e elaboração: STN/MF.

A Emgea tem um histórico de dificuldades em seu fluxo de caixa. O Tesouro Nacional avalia como possível a realização de aportes a partir de 2024. 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 maiores restrições, que depende desse tipo de repactuação ocasionalmente. Os ativos da empresa superam, em valor, suas obrigações e a Emgea está em processo de desestatização, e enquanto perdurar tal situação, qualquer pretensão de aumento de capital deve estar em consonância com o modelo de desestatização que pode vir a ser adotado.

A Codern também apresenta risco de agravamento da situação econômica e a avaliação de risco de aportes emergenciais é possível em 2023 e 2024. O arrendamento do Terminal Salineiro de Areia Branca, promovido pela 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. Até o momento, as demonstrações financeiras do exercício de 2022 ainda não foram aprovadas em assembleia.

A ENBPar está exposta ao risco de necessitar de um aporte emergencial na Eletronuclear, devido aos elevados investimentos previstos para a implantação da Usina Angra III.

Risco 3 - esforço fiscal adicional (compensação de primário)

A Tabela 81 apresenta as metas de resultado primário referente ao agregado das empresas estatais federais definidas na LDO 2024, considerando os dados mais atualizados disponibilizados para o PLOA 2024.

Tabela 81 - Estimativa de materialização do risco de esforço fiscal adicional

Em R\$ milhões

Ano	Meta LDO/PLDO ¹	Resultado Estimado ²	Materialização do Risco
2023	-3.002,9	-6.607,4	Provável
2024	-7.312,1	-8.758,6	Provável
2025	-5.659,3	-8.390,0	Provável
2026	-6.663,2	-7.813,9	Provável
2027	-6.684,2	-7.575,0	Provável

¹Meta LDO/PLDO: Valores da LDO de 2023 e do PLDO 2024.

²Resultado Estimado: Valores do PLOA 2024.

Fonte: SEST/MGI.

Elaboração: STN/MF.

As metas de resultado primário para as empresas estatais federais entre 2024 e 2027, indicam aumento do déficit em relação à meta para 2023 e aos valores executados dos três exercícios anteriores. A fixação de metas com maior déficit para os próximos anos afeta negativamente as contas públicas, e os novos resultados estimados indicam uma piora nos resultados anuais, com déficits maiores, o que necessitaria esforço fiscal adicional pelo governo central, caso seja mantido tal dispositivo, no texto legal, para os próximos exercícios.

As empresas estatais dependem de sua performance para o atingimento das expectativas de resultado primário. Nesse sentido, mudanças no cenário econômico podem alterar os resultados.

4.3.4 Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) (NR)

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

A partir do ano de 2018, foi instituído o novo Fies, que incorpora aprimoramentos em relação ao programa original e caracteriza-se por ser um modelo de financiamento estudantil segmentado em diferentes modalidades e com uma escala de financiamentos que varia conforme a renda familiar do candidato. O novo programa traz melhorias na gestão do fundo, com maior sustentabilidade financeira, a fim de garantir seu avanço econômico e social e viabilizar um acesso mais amplo ao ensino superior.

Nesse contexto, cabe mencionar que para os contratos realizados com o FIES depois de segundo semestre de 2017, a garantia é feita por meio do Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil (FG-FIES). Já para os contratos até o segundo semestre de 2017, a garantia é realizada por meio do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC).

Em 2020, em função da pandemia de Covid-19, foi publicada a Lei nº 14.024, de 9 de julho de 2020, regulamentada pela Resolução MEC/FNDE/CG-Fies nº 39, de 27 de julho de 2020, que

versa sobre a suspensão das parcelas referentes aos contratos do Fies e estabelece o momento de retornar à obrigação de pagar as parcelas suspensas.

Em razão da conversão da MP nº 1.090/2021 na Lei nº 14.375, de 21 de junho de 2022, os estudantes que contrataram o Fies até o segundo semestre de 2017, e estavam com parcelas atrasadas, podiam renegociar suas dívidas. Tal normativo permitiu o abatimento de até 99% das dívidas de estudantes com o Fies e o seu prazo de validade foi até 31 de dezembro de 2022.

4.3.4.1 Evolução dos financiamentos e sustentabilidade fiscal

O Programa, desde sua criação em 1999 até 2023, concedeu aproximadamente 3,5 milhões de financiamentos em todo o Brasil, sendo que 2,9 milhões foram formalizados a partir do ano de 2010.

Em 2022, o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) realizou a honra de R\$ 1,6 bilhão referentes aos contratos inadimplentes acima de 360 dias, totalizando R\$ 6,8 bilhões em honras de inadimplência contratual, ao somar os anos de 2020 a 2022, gerando mais arrecadação do programa aos cofres públicos. Para o exercício de 2023, a previsão de arrecadação de honras contratuais por parte do FGEDUC é de 300 milhões de reais.

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

A concessão de crédito aos estudantes expõe a União ao risco de crédito do Fies, indicador que é monitorado mensalmente. O valor da exposição relativa às operações do Fies, em 30/06/2023, era de R\$ 103,5 bilhões, sendo que R\$ 101,8 bilhões são referentes aos contratos formalizados a partir de 2010. A Tabela 82 apresenta a evolução da carteira segundo a safra de concessão de crédito.

Tabela 82 - Valores da dívida do Fies, segundo safra de concessão de crédito

Em R\$ milhões	
Ano	Valor da Dívida ¹
Até 2009	1.646,5
2010	1.954,4
2011	4.201,4
2012	10.897,4
2013	19.091,1
2014	30.576,8
2015	16.056,6
2016	10.149,4
2017 ²	8.969,5
Total	103.543,0

¹ Posição 30/06/2023

² A partir do segundo semestre de 2017, a garantia é feita pelo FG-FIES

Fonte: FNDE

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

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

Os contratos de crédito do Fies possuem a particularidade de preverem desembolsos mensais para as instituições de ensino e renovações semestrais mediante os processos de aditamento, na medida em que o estudante avança na conclusão do curso. Em decorrência desse fato, relativamente aos contratos formalizados até 2017, a União submete-se a uma exposição adicional de R\$ 4,3 bilhões em recursos contratados ainda por liberar, chegando a uma exposição total de R\$ 107,2 bilhões em 30/06/2023.

Tabela 83 - Exposição ao risco de crédito do Fies, por ano

Em R\$ milhões

Exposição	2021	2022	2023 ¹
Contratos Legados (até 2010) (a)	1.935,6	1.673,2	1.646,5
Contratos Atuais (b)	105.561,6	104.309,7	103.543,0
Exposição por Valores já liberados (c) = (a) + (b)	107.497,2	105.982,9	107.212,5
Valores a Liberar (estimativa) (d)	82,9	14,7	4,3
Exposição Total (c) + (d)	107.580,0	105.997,6	107.216,9

¹ Posição em 30/06/2023

Fonte: FNDE.

4.3.4.2 Situação de inadimplência

Com o objetivo de definir os critérios para caracterização de inadimplência, risco de crédito e ajustes para perdas estimadas no âmbito do Fies, o Comitê Gestor do Fies (CG-Fies), por meio da Resolução MEC/FNDE/CG-Fies nº 27, de 10 de setembro de 2018, estabeleceu que os contratos em atraso são aqueles com prestações não pagas a partir do primeiro dia após o vencimento e que os inadimplentes são aqueles com prestações não pagas a partir do nonagésimo dia após o vencimento da prestação, observados na fase de amortização do financiamento.

Em 30/06/2023, o atraso nos pagamentos por parte dos estudantes dos financiamentos concedidos entre 2010 e 2017, contados a partir de um dia, foram observados em 68,8% dos contratos (1.560.233). Juntos, se considerado o saldo devedor integral desses contratos, respondem por um valor total de R\$ 68,5 bilhões, equivalente a 67,3% do total da carteira. O maior volume de operações em atraso se concentra na faixa acima de 360 dias de atraso.

Tabela 84 - Situação dos contratos concedidos do Fies entre 2010 e 2017

Em R\$ milhões

Situação do Contrato ¹	Quantidade de Contratos ²	Valor da Dívida (Em R\$ milhões)	Atraso Médio (Em dias)
Adimplente	707.186	33.367,7	-
1 a 14 dias de atraso	23.626	912,8	9,9
15 a 30 dias de atraso	101.584	4.907,3	21,1
31 a 60 dias de atraso	30.639	1.040,7	50,5
61 a 90 dias de atraso	21.619	810,2	81,2
91 a 120 dias de atraso	35.900	2.347,2	113,1
121 a 150 dias de atraso	19.516	558,6	140,4
151 a 180 dias de atraso	17.096	615,7	170,9
181 a 360 dias de atraso	116.578	5.205,9	276,5
> 360 dias de atraso	1.193.675	52.130,4	1.604,3
Total	2.267.419	101.896,4	246,8

¹ Posição em 30/06/2023.² Contratos assinados a partir de 15/1/2010.

Fonte: FNDE

No caso dos contratos formalizados até 2009, os atrasos nos pagamentos, contados a partir de um dia, foram observados em 74,7% dos contratos (87.894). O saldo devedor integral desses contratos era de R\$ 1,1 bilhão (68,8% do total da carteira). O maior volume de operações em atraso se concentra na faixa acima de 360 dias de atraso.

Tabela 85 - Situação dos contratos do Fies concedidos até 2009

Em R\$ milhões

Situação do Contrato ¹	Quantidade de Contratos ²	Valor da Dívida (Em R\$ milhões)	Atraso Médio (Em dias)
Adimplente	29.781	513,0	
1 a 14 dias de atraso	2.055	29,9	6,9
15 a 30 dias de atraso	4.198	61,1	19,2
31 a 60 dias de atraso	2.085	25,9	45,8
61 a 90 dias de atraso	1.154	13,3	77,3
91 a 120 dias de atraso	867	10,0	108,1
121 a 150 dias de atraso	982	10,0	136,1
151 a 180 dias de atraso	767	8,0	167,2
181 a 360 dias de atraso	3.889	42,8	270,9
> 360 dias de atraso	71.887	932,7	4.099,1
Total	117.675	1.646,5	493,0

¹ Contratos assinados até 15/1/2010.² Posição em 30/06/2023.

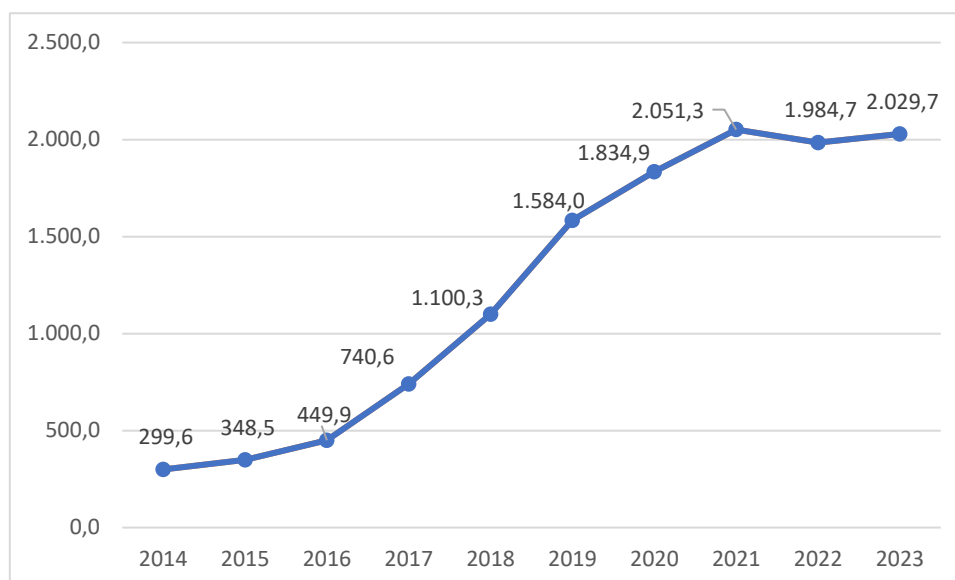
Fonte: FNDE

Com o objetivo de definir os critérios para caracterização de inadimplência, risco de crédito e ajustes para perdas estimadas no âmbito do Fies, o Comitê Gestor do Fies (CG-Fies), por meio da Resolução nº 27, de 2018, estabeleceu que os contratos em atraso são aqueles com prestações não pagas a partir do primeiro dia após o vencimento e que os inadimplentes são aqueles com prestações não pagas a partir do nonagésimo dia após o vencimento da prestação, observados na fase de amortização do financiamento.

Nesse sentido, a evolução da inadimplência dos financiamentos concedidos entre 2010 e 2017 tem se mostrado com tendência crescente, caracterizando um risco possível de ocorrer,

principalmente em virtude de a maior parte da safra de contratos formalizados nesse período encontrar-se na fase de amortização, isto é, na fase em que o estudante começa a pagar efetivamente pelo valor financiado, conforme observa-se no gráfico abaixo:

Figura 21 - Evolução do número de contratos inadimplentes do Fies, em fase de amortização¹



¹ Contratos concedidos entre 2010 e 2017.

Fonte e Elaboração: FNDE.

4.3.4.3 Classificação de risco dos financiamentos

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

Em consonância com referido normativo, o saldo devedor integral desses contratos considerados inadimplentes alcançou o valor de R\$ 51,8 bilhões, representando 59,2% do valor total da dívida na fase de amortização.

De acordo com os critérios estabelecidos por meio da referida Resolução CG-Fies nº 27, de 2018, para a classificação de cada operação de crédito em função dos dias de atraso, desconsiderando o impacto de eventuais instrumentos mitigadores de risco, o valor do ajuste para perdas estimadas no âmbito do Fies, para fins contábeis, alcançou R\$ 47 bilhões.

Tabela 86 - Ajuste para perdas estimadas do Fies, segundo *rating*

Em R\$ milhões

<i>Rating</i>	Fator de Provisão (%)	Quantidade de Contratos ²	Saldo devedor dos contratos	Valor do ajuste para perdas estimadas ¹
A	0,50	795.477	33.926,9	169,6
B	1,00	36.969	1.079,3	10,9

Em R\$ milhões

Rating	Fator de Provisão (%)	Quantidade de Contratos²	Saldo devedor dos contratos	Valor do ajuste para perdas estimadas¹
C	3,00	51.308	2.624,8	78,7
D	10,00	33.639	1.168,6	116,9
E	30,00	32.580	1.263,3	379,0
F	50,00	33.199	1.414,7	707,3
G	70,00	33.857	1.568,7	1.098,1
H	100,00	1.018.475	44.604,9	44.604,9
Total		2.035.504	87.651,1	47.165,3

¹ Posição em 30/06/2023.

² Contratos de 2010 a 2017.

Fonte: FNDE

O valor do ajuste para perdas foi impactado pela elevação da quantidade de contratos que passaram da fase de carência para a fase de amortização no exercício. Assim, 2,0 milhões de contratos, em junho de 2023, estavam em amortização, com saldo devedor total de R\$ 87,6 bilhões.

4.3.4.4 Medidas de mitigação do risco de crédito

Os contratos de crédito do Fies contam com instrumentos mitigadores do risco, como fiança convencional, fiança solidária e o FGEDUC. Do total de contratos por modalidades de garantias, observa-se que 65,6% da carteira de contratos do Fies é garantida exclusivamente pelo FGEDUC. Se considerada a cobertura concomitante com fiança, esse percentual garantido representa 78,3% da carteira de financiamentos concedidos a partir de 2010.

Tabela 87 - Contratos de crédito do Fies e valor da dívida, segundo modalidade de garantia

Em R\$ milhões

Tipo de Garantia	Quantidade de Contratos¹	Valor da Dívida²
FGEDUC	1.792.071	82.343,3
FG-FIES	344.127	14.304,7
Sem cobertura ou formalizados até 2009	593.022	21.199,8
Total	2.729.220	117.847,7

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

² Posição em 30/06/2023.

Fonte: FNDE.

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

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

Posteriormente, foi publicada a Lei nº 14.024, de 9 de julho de 2020, para suspender temporariamente as obrigações financeiras dos estudantes beneficiários do Fies, tendo como

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

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

Em relação ao risco moral do estudante, a concessão do financiamento com recursos do Fies passou a exigir participação mínima do estudante no pagamento dos encargos educacionais, proporcional à renda mensal per capita do grupo familiar. Com isso, não há mais a possibilidade de financiamento de 100% do valor da semestralidade do curso. A medida descaracteriza o programa como uma bolsa de estudo e induz o estudante a ficar atento às variações no valor das mensalidades.

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

Até o final de 2022 foram realizados cinco aportes de R\$ 500 milhões por parte do Governo Federal ao FG-Fies, que conta também com a contribuição das instituições de ensino, na condição de cotistas do Fundo. O saldo devedor dos contratos formalizados no âmbito do Novo Fies, a partir de 2018, alcançou R\$ 12 bilhões em dezembro de 2022.

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

- Contribuições para o FG-Fies em percentual proporcional à inadimplência observada na carteira de cada instituição de ensino;
- Ausência de carência após a conclusão do curso;
- Pagamento consignado em folha e vinculado à renda do estudante financiado;
- Possibilidade de renegociação do saldo devedor;

- Coparticipação paga pelo estudante diretamente ao Agente Financeiro; e
- Seguro prestamista para assegurar a liquidação do financiamento no caso de falecimento ou invalidez permanente do estudante financiado.

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

Em 2022, foi autorizada a renegociação de débitos de estudantes com o Fies em contratos firmados até 2017⁵¹. Estudantes com débitos vencidos e não pagos há mais de 90 dias na data da publicação da MP 1.090/2021 de 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).

4.3.4.5 Aspectos fiscais e orçamentários

A despesa específica com a oferta de novos financiamentos no âmbito do Fies, incluindo o aditamento de renovação semestral dos contratos, corre à conta da Ação 00IG - Concessão de Financiamento Estudantil e está estimada para o período de 2023 a 2025, conforme Tabela 88.

Tabela 88 - Estimativa de desembolso do Fies de 2023 a 2025, segundo ano do contrato

Ano do contrato	Em R\$ milhões		
	2023	2024	2025
2010-2017	222,8	126,8	63,4
2018-2023	4.114,3	5.250,0	6.200,0
Total	4.337,1	5.376,8	6.263,4

Fonte: FNDE

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

Em 2022, as receitas arrecadadas do Fies relativas ao capital (amortização) e aos juros do financiamento estudantil alcançaram R\$ 6,3 bilhões frente a R\$ 9,4 bilhões em 2021, representando redução de 33,4%, conforme discriminado na Tabela 89.

⁵¹ Lei nº 14.375/2022.

Tabela 89 - Comparação entre receitas estimadas e realizadas do Fies, segundo natureza, por ano

Em R\$ milhões

Natureza da Receita		Receita	
		Estimada (E)	Realizada (R)
		2021	2022
Retorno de operações, juros e encargos financeiros	E	653,9	2252,6
	R	1.976,7	2.323,1
Amortização de financiamento	E	4.727,9	4.200,1
	R	7.427,6	3.941,9
Total	E	5.381,8	6.452,7
	R	9.404,3	6.265,0

Cabe registrar que a redução da arrecadação no comparativo de 2021 e 2022 se deve à elevada efetivação das honras contratuais em 2021, por parte da administradora do FGEDUC, dos financiamentos concedidos inadimplentes. Somente para essa natureza de receita, houve a amortização para o FNDE no valor de R\$ 5,2 bilhões, em 2021, e em 2022, R\$ 1,6 bilhão.

A Tabela 90 apresenta a comparação entre os valores estimados na LOA e aqueles efetivamente realizados (desembolso) no âmbito da Ação 00IG (Concessão de Financiamento Estudantil - FIES) nos últimos três exercícios.

Tabela 90 - Comparação entre o desembolso estimado e realizado do Fies, por ano

Em R\$ milhões

Ano	2020	2021	2022
Estimado	8.860,5	8.481,5	5.529,2
Realizado	5.087,6	4.393,2	3.993,3
Percentual de execução	57%	52%	72%

Obs.: Não inclui restos a pagar.

Fonte: FNDE.

O impacto primário total do Fies antigo é composto pelas despesas administrativas, pelos aportes ao fundo garantidor e pelo resultado primário do programa. A despesa administrativa resulta do produto entre a remuneração paga ao agente financeiro – de R\$ 25 por contrato em utilização ou carência e R\$ 35 por contrato em amortização – pela projeção do número de contratos em cada fase, realizada a partir dos microdados do SisFIES. Tabela 91 apresenta as estimativas do impacto primário associado ao Fies.

Tabela 91 - Estimativa de impacto primário do Fies, segundo programa, por exercício

Em R\$ milhões

Programa	Despesa	2023	2024	2025
Fies antigo	Despesa administrativa	222,8	126,8	63,4
Fies antigo	Impacto primário	908,0	-1.810,5	-3.074,7
Fies novo	Aporte FG-Fies	500,0	500,0	500,0
Total		2.104,8	-1.183,7	-2.511,3

Fonte e elaboração: FNDE.

O subsídio implícito (benefício creditício) refere-se ao impacto nas contas públicas decorrente da diferença entre a taxa de juros que remunera os títulos do Tesouro Nacional (custo de

oportunidade) e a taxa de juros cobrada nos financiamentos aos estudantes. O cálculo considera a diferença entre o saldo devedor efetivo e o saldo devedor que seria obtido caso a taxa de juros do programa fosse semelhante ao custo de oportunidade do Tesouro Nacional⁵². A Tabela 92 apresenta as estimativas do subsídio implícito associados ao Fies.

Tabela 92 - Estimativa de subsídio implícito do Fies, segundo programa, por exercício

Em R\$ milhões

Programa	2023	2024	2025
Fies antigo	21.335,1	11.831,6	10.080,4
Fies novo	-1.097,0	-4.436,3	-4.272,2
Total	20.238,1	7.395,3	5.808,2

Obs.: Projeções preliminares.

Fonte e elaboração: FNDE.

4.3.5 Riscos do Sistema Financeiro (NR)

Os riscos associados aos ativos contingentes do BCB originados de liquidação extrajudicial e de outras operações, bem como os riscos relativos à estabilidade do Sistema Financeiro Nacional, são apresentados nesta seção.

4.3.5.1 Créditos do Banco Central do Brasil

Os ativos contingentes do BCB podem constituir risco de crédito significativo para as contas públicas da União. Serão apresentados os ativos que apresentam evidências objetivas de perdas ou aumento significativo no risco de crédito. São classificados nesse grupo os créditos do BCB relacionados com liquidação extrajudicial e com liquidação extrajudicial encerrada, originários de operações de assistência financeira (Proer) e de outras operações, como saques a descoberto na conta de Reservas Bancárias.

Tabela 93 - Evolução dos créditos do BCB originados de liquidação extrajudicial

Em R\$ milhões

Instituições	Crédito	2020	2021	2022	2023 ¹
Banco Nacional Em Liquidação Extrajudicial	Custo Amortizado ²	20.986,0	19.198,0	16.167,0	16.116,0
	Ajuste a Valor Recuperável	-2.306,0	-4.935,0	-3.112,0	-1.975,0
	Saldo	18.680,0	14.263,0	13.055,0	14.141,0
Banco Econômico Em Liquidação Extrajudicial	Custo Amortizado ²	6.928,0	6.154,0	1.075,0	-
	Ajuste a Valor Recuperável	-2.240,0	-1.339,0	-251,0	-
	Saldo	4.688,0	4.815,0	824,0	-
Banco Banorte Em Liquidação Extrajudicial ⁴	Custo Amortizado ²	194,0	156,0	-	-
	Ajuste a Valor Recuperável	-14,0	-14,0	-	-
	Saldo	180,0	142,0	-	-
Total	Custo Amortizado ²	28.108,0	25.508,0	17.242,0	16.116,0
	Ajuste a Valor Recuperável	-4.560,0	-6.288,0	-3.363,0	-1.975,0
	Saldo	23.548,0	19.220,0	13.879,0	14.141,0

⁵² Conforme metodologia descrita na Portaria ME nº 57, de 27/2/2013

Em R\$ milhões

Instituições	Crédito	2020	2021	2022	2023 ¹
--------------	---------	------	------	------	-------------------

¹ Posição primeiro semestre de 2023.

² Dívida oriunda de liquidação extrajudicial com o BCB.

³ Com a aprovação da transferência do controle acionário do Banco Econômico – em Liquidação Extrajudicial para o grupo BTG Pactual em out/2022, houve o encerramento da liquidação extrajudicial e a retomada de suas atividades econômicas, com alteração da denominação social para Banco BESA S.A.

⁴ Em 27 de janeiro de 2022, o Banco Banorte – em liquidação extrajudicial, liquidou antecipadamente o saldo do Parcelamento em vigor, no montante de R\$ 158,0 milhões, com desconto de R\$ 14,0 milhões, conforme previsão contratual, levando ao encerramento do regime de resolução.

Fonte: BCB. Elaboração: STN/MF.

Os créditos do BCB com as instituições em liquidação foram objeto de pagamento à vista ou parcelado, mediante requerimento do devedor, com descontos de 25% a 45% incidentes sobre os encargos⁵³.

Para os contratos originários do Proer, o valor das prestações pactuadas é atualizado mediante a incidência dos encargos contratuais. Esses encargos correspondem ao custo médio dos títulos e direitos creditórios dados em garantia, acrescidos de 2% ao ano. No caso dos contratos relativos ao saque a descoberto na conta Reservas Bancárias, o valor de cada prestação mensal é atualizado exclusivamente mediante a aplicação da TR acumulada mensalmente⁵⁴. Se o regime de liquidação extrajudicial for cessado, houver massa superavitária ou outro fundamento legal, as prestações mensais serão atualizadas pela taxa Selic em vez da TR.

O termo de parcelamento firmado não implica novação da dívida. A inadimplência do devedor pode ensejar a rescisão do termo, com a dívida retornando à situação original. A efetivação do parcelamento também não implica automático encerramento da liquidação extrajudicial, que pode ser avaliado em momento oportuno, se for o caso⁵⁵.

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

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

A variação dos saldos observada, entre 2020 e 2023, decorre das liquidações antecipadas, dos descontos por liquidação antecipada, do recebimento das parcelas, do

⁵³ Lei nº 12.249/2010

⁵⁴ Conforme dispõe o art. 9º, caput, da Lei nº 8.177/1991, com a redação dada pela Lei nº 8.218/1991.

⁵⁵ De acordo com as condições estabelecidas na Lei nº 6.024/1974

reconhecimento de encargos e de ajustes no valor recuperável desses créditos, conforme evidenciado na Tabela 94.

Tabela 94 - Variação dos saldos dos créditos do BCB entre 2020 e 2023

Em R\$ milhões

Lançamentos	2020	2021	2022	2023¹
Saldo inicial	24.658,0	23.548,0	19.220,0	13.879,0
Movimentação	-1.110,0	-4.328,0	-8.267,0	262,0
Recebimentos	-4.036,0	-4.329,0	-5.378,0	-2.308,0
Juros	1.982,0	1.637,0	2.791,0	1.192,0
Multa de mora	-	92,0	156,0	55,0
Liquidação antecipada	-	-	-5.165,0	-
Descontos por liquidação antecipada	-	-	-671,0	-66,0
Ajuste a valor recuperável	944,0	-1.728,0	2.926,0	1.389,0
Saldo final	23.548,0	19.220,0	13.879,0	14.141,0

¹ Posição primeiro semestre de 2023.

Fonte: BCB. Elaboração: STN/MF

Em 27 de janeiro de 2022, o Banco Banorte, em liquidação extrajudicial, liquidou antecipadamente o saldo do parcelamento em vigor de R\$ 158,0 milhões, com desconto de R\$ 14,0 milhões, conforme previsão contratual, levando ao encerramento do regime de resolução. O Banco Econômico, em liquidação extrajudicial, em 25 de fevereiro de 2022 liquidou antecipadamente parte da dívida, no montante de R\$ 5,0 bilhões, com desconto de R\$ 657,0 milhões. Em 6 de outubro de 2022, foi aprovada a transferência do controle acionário do Banco Econômico para o grupo BTG Pactual, propiciando o encerramento da liquidação extrajudicial e a retomada de suas atividades econômicas, com alteração da denominação social para Banco BESA S.A. Em 25 de abril de 2023, o Banco BESA S.A. liquidou antecipadamente o saldo do parcelamento em vigor, no montante de R\$ 1,3 bilhão, com desconto de R\$ 66,0 milhões. A Tabela 95 apresenta as estimativas de fluxo de caixa para o 2º semestre de 2023 e para os exercícios de 2024 a 2026.

Tabela 95 - Estimativas de fluxo de caixa, segundo instituição financeira, por ano

Em R\$ milhões

Instituições	2023¹	2024	2025	2026
Banco Nacional Em Liquidação Extrajudicial	2.116,0	4.448,0	4.753,0	5.084,0

¹ Estimativa para segundo semestre de 2023.

Fonte: BCB. Elaboração: STN/MF.

4.3.5.2 Sistema Financeiro Nacional (SFN)

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

Segundo o BCB, não há previsão legal de socorro a bancos com problemas de solvência. Para acompanhar o tema, o BCB publica semestralmente no Relatório de Estabilidade Financeira (REF)⁵⁶ diversas análises que atestam a estabilidade do Sistema Financeiro. Entre essas análises,

⁵⁶ Disponível em <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/ref>.

destacam-se os rigorosos testes de estresse, cujos resultados atestam a capacidade do SFN para enfrentar condições adversas simuladas.

A avaliação da resiliência do SFN publicada na ata da última reunião do Comitê de Estabilidade Financeira (COMEF) do BCB⁵⁷, do dia 31/05/2023, destaca que as Instituições Financeiras têm mantido provisões adequadas, acima das estimativas de perdas esperadas. Além disso, os níveis de capitalização e de liquidez do SFN mantiveram-se superiores aos requerimentos prudenciais. Os resultados dos testes de estresse mostram que o sistema está resiliente. A avaliação de cenários de estresse macroeconômico indica que o sistema não apresentaria problema relevante, caso os cenários considerados se concretizassem.

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

4.3.6 Mudanças Demográficas

Embora o uso do crescimento vegetativo dos benefícios sociais para estimação das despesas seja razoavelmente confiável para as análises de curto prazo, há riscos não negligenciáveis de médio prazo decorrentes do aumento das despesas associados a elementos institucionais e estruturais que nem sempre estão sob controle do Governo. Nas próximas décadas, o Brasil passará por 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, pois 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 são significativos. O envelhecimento da população brasileira e o aumento da expectativa de sobrevida, aliados ao aumento anual do salário-mínimo superior ao aumento da renda média, sugerem que as despesas com o BPC deverão aumentar substancialmente no futuro próximo.

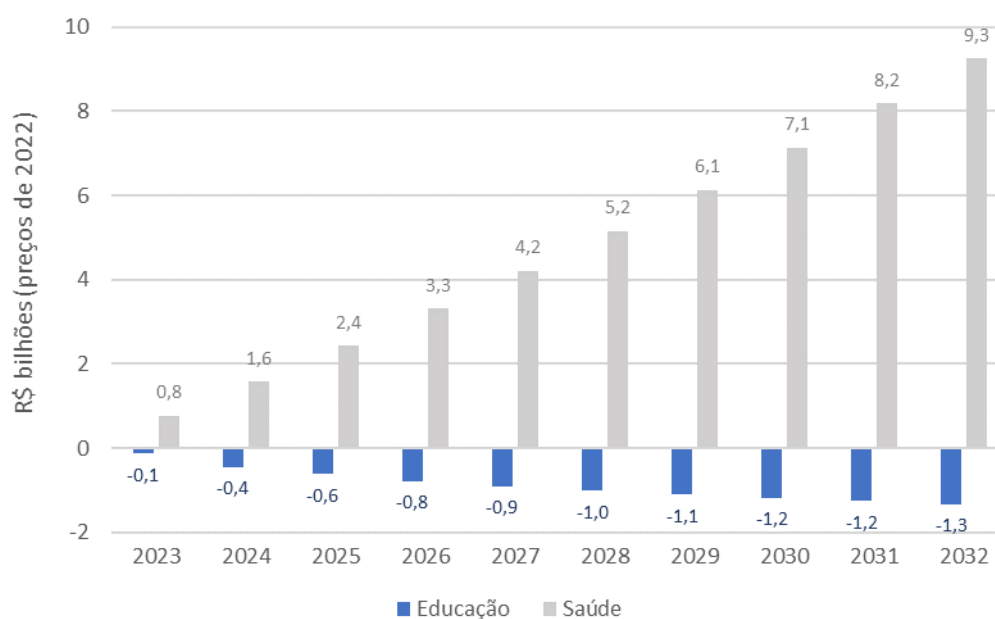
Outra análise significativa pode ser feita em relação aos gastos com Educação e Saúde. Na Educação, a dinâmica atua de maneira favorável, pois gera menor pressão sobre os gastos, dado que o tamanho da população jovem tem caído não apenas em termos relativos, mas também em termos absolutos. No setor de Saúde, por outro lado, há forte pressão para elevação das despesas em decorrência do processo de envelhecimento da população, dado que a população de maior idade demanda proporcionalmente mais serviços de saúde.

Para estimar o impacto da evolução demográfica nas despesas com saúde, foram considerados os blocos de Assistência Farmacêutica, inclusive Farmácia Popular, e da Atenção de Média e Alta Complexidade (atendimento hospitalares e ambulatoriais). Nas despesas com educação, foram consideradas as chamadas despesas com controle de fluxo, que correspondem, grosso modo, a todas as despesas da área, exceto pessoal ativo e inativo, Fundeb, Salário-Educação e o impacto primário do FIES. Somadas, as despesas analisadas alcançaram R\$ 99,6 bilhões em 2022, sendo R\$ 70,3 bilhões referentes à saúde e R\$ 29,3 bilhões referentes à educação.

⁵⁷As atas das reuniões do Comitê de Estabilidade Financeira (COMEF), publicadas trimestralmente pelo BCB, estão disponíveis em <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/atascomef>.

A Figura 22 apresenta estimativa de impacto da evolução demográfica sobre as despesas selecionadas de saúde e educação no período 2023-2032. 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 IBGE⁵⁸, relativamente a um cenário contrafactual em que tamanho e composição da população permanecessem constantes aos níveis de 2022. Tais cenários também assumem como constantes a cobertura atual dos serviços prestados e o nível atual de eficiência na provisão dos serviços.

Figura 22 - Impacto demográfico sobre despesas selecionadas de saúde e educação



Fonte e elaboração: STN/MF

A pressão por expansão das despesas no caso da saúde é de R\$ 9,3 bilhões em 2032. Por sua vez, a evolução demográfica diminui a pressão por gastos na educação em R\$ 1,3 bilhão em 2032. Como consequência, observa-se demanda adicional por despesas públicas que alcançaria, em 2032, cerca de R\$ 8,0 bilhões a preços de 2022 (8,0% do valor despendido em 2022 nos mesmos programas).

No período 2023-2032, estima-se demanda líquida acumulada por despesas da União em saúde e educação, decorrente da evolução demográfica, no montante de R\$ 39,5 bilhões, em valores de 2022, considerando-se a demanda acumulada por gastos em saúde (+ R\$ 48,2 bilhões) e educação (- R\$ 8,7 bilhões).

4.3.7 Riscos Ambientais (NR)

4.3.7.1 Desastres e Fenômenos Naturais

Desastres são entendidos como “uma grave interrupção do funcionamento de uma comunidade ou sociedade, em qualquer escala, devido a eventos perigosos que interagem com

⁵⁸ IBGE. Projeções da população: Brasil e Unidades da Federação: revisão 2018, 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

condições de exposição, vulnerabilidade e capacidade, levando a perdas e/ou impactos humanos, materiais, econômicos e ambientais”⁵⁹.

Os passivos contingentes de desastres podem ser explícitos, baseados em contratos ou leis, em que há uma previsão legal para o pagamento associado à ocorrência de seus riscos, ou implícitos, quando os gastos são realizados em decorrência de expectativa moral da sociedade de que o governo atue, por pressões políticas ou tentativas de acelerar a recuperação econômica da localidade afetada.

No Brasil, os eventos associados a desastres 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 2015 e 2023 (posição junho), foram gastos entre 0,01% e 0,06% do PIB, ao ano, no Programa 2218 - Gestão de Riscos de Desastres com ações voltadas a esses eventos, incluindo o planejamento e o controle dos riscos associados, conforme Tabela 96.

Tabela 96 - Execução orçamentária do Programa 2218 - Gestão de Riscos de Desastres

	Em R\$ milhões								
Programa 2218 (antigo 2040)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dotação Inicial	1.721,0	345,0	1.058,5	787,6	1.103,4	783,6	671,7	653,8	1.171,9
Dotação Atualizada ¹	2.928,4	1.801,4	2.072,6	1.777,3	1.161,3	1.886,0	1.229,9	1.941,4	1.316,7
Pagamento Total ²	1.757,5	1.938,4	1.898,3	1.623,9	1.247,7	1.005,9	1.131,6	1.277,3	543,6
Dotação Atualizada (% PIB)	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%

¹ O valor da Dotação Atualizada do exercício de 2023 foi apurado em junho de 2023.

² O valor do Pagamento Total inclui os pagamentos relativos a Restos a Pagar, o valor exercício de 2023 foi apurado até junho de 2023.

Fonte: Tesouro Gerencial. **Elaboração:** STN/MF.

O Programa 2218 - Gestão de Riscos de Desastres, constante da LOA, é voltado essencialmente para ações de prevenção e controle, bem como ações de resposta aos desastres. Esse programa tem como objetivo investir na compreensão e redução do risco, ampliar a preparação e reduzir os efeitos dos desastres. Os desafios fundamentais, problemas, objetivos, indicadores, metas e programas relacionados à Gestão de Riscos de Desastres podem ser encontrados no Plano Estratégico MDR 2020-2023 – Proteção e Defesa Civil⁶⁰.

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

4.3.7.2 Mudanças Climáticas

As mudanças climáticas podem representar importantes impactos ao crescimento e à prosperidade de longo prazo e ter impacto direto no bem-estar econômico dos países. As medidas adotadas, ao redor do mundo, para enfrentar tais mudanças estão relacionadas à mitigação, adaptação e transição para uma economia de baixo carbono.

⁵⁹ Escritório da Organização das Nações Unidas para Redução de Risco de Desastres. Disponível em: <https://www.undrr.org/terminology/disaster>

⁶⁰ <https://www.gov.br/mdr/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico-institucional/Cad.EstrategicoProtecaoDefesaCivil.pdf>

A Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC⁶¹ apresenta como diretrizes ações de mitigação mensuráveis; medidas de adaptação para reduzir os efeitos adversos da mudança do clima e a vulnerabilidade dos sistemas ambiental, social e econômico; apoio e fomento às atividades que reduzam as emissões ou promovam remoções por sumidouros de gases de efeito estufa; e, a promoção da disseminação de informações, educação, capacitação e conscientização pública sobre mudança do clima.

A PNMC materializa diversas medidas para lidar com o tema, sob o prisma da União. Neste sentido, o Programa 1058 - Mudança do Clima, compreende as ações:

- a) Iniciativas para Implementação e Monitoramento da Política Nacional Sobre Mudança do Clima e da Contribuição Nacionalmente Determinada;
- b) Redução da Vulnerabilidade aos Efeitos da Desertificação; e
- c) Fomento a Estudos e Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima.

A seguir, na Tabela 97 são detalhados os valores pagos referentes ao programa Mudança do Clima, desde o ano de 2015.

Tabela 97 - Gastos da União referentes ao Programa 1058 - Mudança do Clima

Em R\$ milhões

Programa 1058	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dotação Inicial	413,5	461,2	131,8	283,5	436,5	259,4	340,2	462,0	661,4
Dotação Atualizada ¹	413,1	473,9	112,9	458,1	620,2	257,9	340,2	462,6	661,4
Pagamento Total ²	35,6	73,4	80,6	448,5	62,1	603,7	346,1	458,0	9,9

¹ O valor da Dotação Atualizada do exercício de 2023 foi apurado em junho de 2023.

² O valor do Pagamento Total inclui os pagamentos relativos a Restos a Pagar, o valor exercício de 2023 foi apurado até junho de 2023.

Fonte: Tesouro Gerencial. **Elaboração:** STN/MF.

4.3.7.3 Combate aos Efeitos da Pandemia da COVID-19

O Governo Federal prosseguiu nas medidas de combate aos efeitos da pandemia da COVID-19 e para tal enfrentamento dispendeu R\$ 20,8 bilhões em 2022, conforme se apresenta na Tabela 98. Os gastos 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 de pagamentos referentes a auxílio emergencial concedido a pessoas em situação de vulnerabilidade.

Tabela 98 - Gastos da União no Combate à COVID-19

Em R\$ bilhões

Gastos com COVID-19	2020	2021	2022
Dotação Atualizada	604,8	150,2	27,2
Pagamento Total ¹	524,0	121,4	20,8

¹Inclui os pagamentos relativos a restos a pagar.

Fonte: Tesouro Gerencial (anos 2020 e 2021), Tesouro Transparente (2022).

Elaboração: STN/MF.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de prover maior previsibilidade e transparência no planejamento e apuração dos resultados fiscais e dar cumprimento ao estabelecido no art. 4º, § 3º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o ARF do PLDO 2024 elencou as principais fontes de riscos fiscais para consecução do cenário base determinado no Anexo de Metas do mencionado projeto de lei.

Esta atualização do Anexo de Riscos Fiscais, como as edições anteriores, visa promover maior alcance, clareza, funcionalidade e efetividade no mapeamento de riscos fiscais, com a convergência para a adoção de padrões internacionais de publicação de riscos fiscais, considerando as características específicas do país.