



TESOURO NACIONAL

2023

Outubro

Relatório de

Riscos Fiscais da União

Ministro da Fazenda

Fernando Haddad

Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda

Dario Carnevali Durigan

Secretário do Tesouro Nacional

Rogério Ceron de Oliveira

Secretária Adjunta do Tesouro Nacional

Viviane Aparecida da Silva Varga

Subsecretário de Planejamento Estratégico da Política Fiscal

David Rebelo Athayde

Coordenadora-Geral de Planejamento e Riscos Fiscais

Cristina Gonçalves Rodrigues

Coordenador de Suporte ao Planejamento e Riscos Fiscais

Cristiano Beneduzi

Coordenador de Modelagem e Análises Fiscais

Seiji Kumon Fetter

Equipe Técnica

Alex Sander Ferreira da Silva
Ana Cristina Bittar de Oliveira
André Luiz Greve Pereira
Carolina Avelino Carvalho
Cristiano Santos Lucio de Melo
Gabriela Lopes Souto
João Alberto Travassos Evangelista
Jonathas Delduque Júnior
Leandro Gonçalves de Brito
Leno Silva Rocha

Marcos Minoru Taketomi
Marcus Lima Franco
Natália Ayres Lopes
Pedro Padilha Pontes
Pedro Petronillio Hernandez
Ricardo Milsztajn
Rodrigo André de Castro Souza Rego
Rodrigo Leandro de Moura
Sâmia Marques Russo
Tiago Zaterka Segantini

Elaboração de Conteúdos

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

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

Arte

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

Informações

Correio eletrônico ascom@tesouro.gov.br
Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estatisticas-fiscais-e-planejamento/riscos-fiscais>
É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte
Última alteração: 27 de outubro de 2023.



Acesse pelo QR Code ou <https://www.tesouro-transparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-riscos-fiscais-da-uniao>

Sumário

Introdução	14
1 Gestão de Riscos Fiscais	15
1.1 Definição	15
1.2 Categorização	15
1.3 Prevenção, Mitigação e Monitoramento dos Riscos Fiscais	16
1.4 Provisões e Reservas	18
2 Riscos Macroeconômicos	19
2.1 Sensibilidade das Receitas Administradas pela RFB	22
2.2 Sensibilidade da Despesa Primária	25
2.3 Sensibilidade da Dívida Pública	29
2.3.1 Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG)	29
3 Riscos Fiscais Específicos	32
3.1 Passivos Contingentes	34
3.1.1 Demandas Judiciais	34
3.1.2 Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento pela STN	39
3.1.3 Garantias	41
3.1.4 Fundos Constitucionais de Financiamento	49
3.2 Ativos	51
3.2.1 Dívida Ativa da União	51
3.2.2 Haveres Financeiros Não Relacionados a Entes Subnacionais	53
3.3 Entes Subnacionais	54
3.4 Empresas Estatais	56
3.5 Concessões de Serviço Público e Parcerias Público-Privadas	59
3.5.1 Concessões de Serviço Público	59
3.5.2 Parcerias Público-Privadas	62
3.6 Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)	63

3.7	Riscos do Sistema Financeiro	65
3.7.1	Créditos do Banco Central do Brasil	65
3.7.2	Sistema Financeiro Nacional	66
3.8	Mudanças Demográficas	66
3.9	Riscos Ambientais	68
3.9.1	Desastres e Fenômenos Naturais	68
3.9.2	Mudanças Climáticas	70

Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Fatores de Riscos Fiscais Específicos Relacionados aos Passivos	11
Gráfico 2 - Fatores de Riscos Fiscais Específicos Relacionados aos Ativos	12
Gráfico 3 - Receitas de Impostos e Contribuições - Estimada (LOA) vs. Realizada	19
Gráfico 4 - Variação do PIB Real - Estimado (LOA) vs. Realizado	20
Gráfico 5 - Projeções da Dívida – DLSP e DBGG	29
Gráfico 6 - Fatores de Variação da DBGG em 2023	30
Gráfico 7 - Fatores de Variação da DLSP em 2023	30
Gráfico 8 - Análise de Sensibilidade da Dívida Pública - DBGG	31
Gráfico 9 - Análise de Sensibilidade da Dívida Pública - DLSP	31
Gráfico 10 - Composição dos Riscos Fiscais Específicos	33
Gráfico 11 - Impacto dos Riscos Fiscais Específicos	33
Gráfico 12 - Evolução do Estoque de Demandas Judiciais contra a União	34
Gráfico 13 - Evolução da despesa com ações judiciais.	35
Gráfico 14 - Demandas Judiciais Contra a União por Natureza ou Grupo (Risco possível e provável)	36
Gráfico 15 - Regularização de Passivos Contingentes	39
Gráfico 16 - Evolução das Garantias às Operações de Crédito	41
Gráfico 17 - Percentual Vincendo das Garantias às Operações de Crédito	42
Gráfico 18 - Participação da União no Patrimônio Líquido dos Fundos Garantidores	46
Gráfico 19 - FGE: Indenizações x Recuperações (fluxo)	48
Gráfico 20 - Evolução: Estoque de Prejuízo e Recuperação (Fundos Constitucionais)	50
Gráfico 21 - Distribuição da DAU por Tipo de Crédito e Rating	51
Gráfico 22 - Expectativa de Recuperação por Rating	52
Gráfico 23 - Evolução da Dívida Ativa da União com boa perspectiva de recuperação (Classes A e B)	52

Gráfico 24 - Receitas de Concessões _____	60
Gráfico 25 - Exposição do Fies por Safra de Concessão do Financiamento _____	63
Gráfico 26 - Situação dos Contratos do Fies Concedidos até 2017 _____	64
Gráfico 27 - Créditos do BCB no âmbito do PROER _____	65
Gráfico 28 - Impacto Demográfico Sobre Despesas Seleccionadas de Saúde e Educação _____	67
Gráfico 29 - Programa Gestão de Riscos e de Desastres – LOA e Participação no PIB _____	69
Gráfico 30 - Gastos da União referentes ao programa Mudança do Clima (valores pagos) _____	71

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Publicações do governo federal que monitoram riscos fiscais	17
Tabela 2 - Receitas Primárias do Governo Central Indexadas a Parâmetros Macroeconômicos	22
Tabela 3 - Receita Administrada pela RFB – Impacto % da Variação de 1 p.p. em Cada Parâmetro	23
Tabela 4 - Receitas - Impacto da Variação de 1 p.p. nas Variáveis Macroeconômicas	24
Tabela 5 - Despesas Primárias do Governo Central Indexadas a Parâmetros Macroeconômicos	25
Tabela 6 - Efeito do Salário Mínimo e do INPC	26
Tabela 7 - Despesas Primárias – Impacto % da Variação de 1 p.p. no INPC	26
Tabela 8 - Efeito da variação de 0,1 p.p. no IPCA e de 0,1 p.p. na RLA no limite das despesas estabelecido pela LC 200/2023	28
Tabela 9 - Fatores de Riscos Fiscais Relacionados aos Passivos e aos Ativos	32
Tabela 10 - Demandas judiciais de risco provável e possível	37
Tabela 11 - Despesas judiciais em relação à Despesa Primária	38
Tabela 12 - Fundos Garantidores com participação da União	45
Tabela 13 - Indicadores de Solvência do FGE	47
Tabela 14 - Evolução do grau de alavancagem	47
Tabela 15 - Estimativa de impacto da manutenção do SCE	48
Tabela 16 - Provisão para Devedores Duvidosos dos Fundos Constitucionais	49
Tabela 17 - Recuperação e Estoque de Créditos Baixados como Prejuízo	50
Tabela 18 - Estimativa de Arrecadação de DAU	52
Tabela 19 - Haveres Financeiros Não Relacionados a Entes Subnacionais	53
Tabela 20 - Riscos Fiscais Decorrentes dos Haveres e das Garantias Junto aos Estados e Municípios	54
Tabela 21 - Riscos Fiscais de Relações Intergovernamentais	55
Tabela 22 - Incertezas Decorrentes de Propostas Legislativas	55
Tabela 23 - Fluxos Estimados - Estatais Não Dependentes	56

Tabela 24 - Índices de Capital Requeridos x Observados	57
Tabela 25 - Riscos fiscais em demandas administrativas	61
Tabela 26 - Estimativa de Fluxo de Caixa dos Créditos BCB	65

Sumário Executivo

Em sua 5ª edição, o Relatório de Riscos Fiscais da União (RRFU) elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) prossegue em seu objetivo de oferecer à sociedade um instrumento de transparência fiscal que demonstre, de modo sintético, a situação dos Riscos Fiscais aos quais o Governo Federal está exposto. Riscos Fiscais são possibilidades de ocorrências de eventos capazes de afetar as contas públicas, comprometendo o alcance dos resultados fiscais estabelecidos como metas e objetivos. O relatório classifica os riscos fiscais em dois grupos: macroeconômicos e específicos. Os riscos fiscais macroeconômicos estão relacionados às mudanças cíclicas ou estruturais na economia, enquanto os riscos específicos são de diversas origens, relacionados aos programas governamentais e ao balanço patrimonial do setor público (valores dos ativos ou passivos).

- Riscos Fiscais Macroeconômicos

Aproximadamente 90,2% da receita primária está sujeita à volatilidade do PIB real, da inflação, da massa salarial, do câmbio, dos juros ou do preço do petróleo. A Receita Administrada pela Receita Federal do Brasil (RFB), como o imposto de renda e a contribuição previdenciária, representa a maior parcela sujeita ao risco pela volatilidade de parâmetros macroeconômicos.

A variação do PIB real representa a maior fonte de risco para as receitas, seguida da variação da inflação e da massa salarial. A variação de 1 p.p. no PIB real impacta em R\$ 11,6 bilhões a receita primária, enquanto a variação de 1 p.p. na inflação impacta em R\$ 11,0 bilhões. A variação de 1 p.p. na massa salarial nominal se reflete em uma variação de R\$ 6,2 bilhões, principalmente pela variação da arrecadação da contribuição previdenciária.

Pelo lado da despesa primária, a volatilidade está ligada às variações do salário mínimo e do INPC, impactando principalmente as despesas com benefícios previdenciários e assistenciais, o pagamento de Seguro-Desemprego e o pagamento de Abono Salarial. No ano de 2022, aproximadamente 52,2% das despesas primárias totais apresentaram expansão pela influência direta da inflação e do salário mínimo.

O aumento de R\$ 1 no salário mínimo implica um aumento total de R\$ 394,9 milhões nas despesas, sendo um impacto líquido de R\$ 262,9 milhões no déficit do RGPS, de R\$ 70,5 milhões nos benefícios assistenciais e de R\$ 55,2 milhões nos benefícios do FAT (Seguro-Desemprego e Abono Salarial).

Com a publicação da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, o limite de despesas primárias passa a ser corrigido anualmente pelo IPCA acumulado em 12 meses até junho e por um componente de crescimento real, baseado na variação real da Receita Líquida Ajustada, acumulada no mesmo período, conforme definido em regulamento. Essa alteração somou à sensibilidade da despesa primária decorrente da inflação, já presente no Teto de Gastos estabelecido pela EC nº 95/2016, a sensibilidade do desempenho das receitas primárias. Conforme permite a LC nº 200/2023, o limite de despesas do Poder Executivo pode ser ampliado, para 2024, a depender do desempenho da inflação e da

Receita Líquida Ajustada acumuladas em 2023, elevando-se em R\$ 1,9 bilhão caso a inflação realizada de 2023 seja 0,1 p.p. maior do que a considerada no PLOA 2024 e em R\$ 1,4 bilhão caso a Receita Líquida Ajustada cresça, em termos reais, 0,1 p.p. a mais do que o valor considerado na peça orçamentária.

Após retornar a níveis próximos ao observado no pré-pandemia em 2022, a DBGG deve fechar 2023 em 74,9% do PIB, com crescimento de 2,0 p.p. em relação ao encerramento de 2022. A partir de então, a dívida pública se eleva a taxas decrescentes, atingindo um pico de 76,6% do PIB em 2025, com subsequente queda para 76,4% do PIB em 2026. Esse agregado de dívida apresenta grande sensibilidade à taxa de juros, ao crescimento do PIB e ao resultado primário. Em exercício de sensibilidade da dívida com as variáveis macroeconômicas, **verificou-se que um aumento de 1 p.p. na taxa Selic no período de 2023 a 2026 provoca um aumento de 1,4 p.p. na Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) ao final de 2026. Reduções de 1 p.p. no crescimento do PIB e no resultado primário, isoladamente, resultam em um aumento de, aproximadamente, 4,4 p.p. e 3,2 p.p., respectivamente, na DBGG ao final de 2026.** Em um cenário onde os choques adversos sobre juros, crescimento do PIB e resultado primário são combinados, a elevação da DBGG pode chegar a quase 9,1 p.p. em 2026.

- Riscos Fiscais Específicos

Em que pese as limitações de análise que a soma de todos os riscos traga consigo, devido principalmente às diferentes probabilidades de ocorrência, **a exposição da União aos riscos fiscais específicos apresentados neste Relatório chegou ao montante de R\$ 6,0 trilhões, apresentando um aumento de R\$ 244 bilhões em relação ao registrado ao final de 2022.** Durante o ano de 2023, a exposição relacionada aos ativos chegou a R\$ 1,5 trilhão enquanto a exposição associada aos passivos alcançou o patamar de R\$ 4,5 trilhões.

O valor do estoque de **ações judiciais contra a União**, considerando as de risco provável e possível, somavam R\$ 3.905,8 bilhões, em setembro de 2023, representando um aumento de 3,9% frente ao ano anterior, sendo que 71,2% (R\$ 2.782,8 bilhões) se referem a ações de risco possível e 28,8% (R\$ 1.123,0 bilhões) a ações classificadas com risco de perda provável. A realização de despesas anuais decorrentes de perdas judiciais tem acompanhado este movimento ascendente: enquanto em 2014 esse gasto foi de R\$ 18,8 bilhões, para o ano de 2024, em termos nominais, estima-se que alcance R\$ 66,9 bilhões, o que corresponde a 3,1% das despesas primárias (estimativa de valor pago e despesa primária- PLOA 2024).

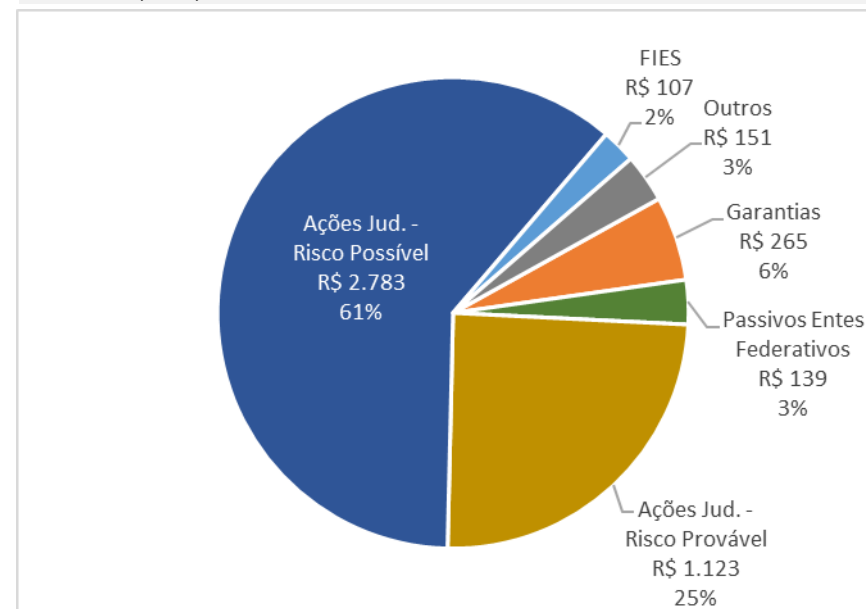
O montante do estoque dos **passivos contingentes da União em processo de regularização no âmbito da STN**, também chamados de dívidas em processo de reconhecimento (dívidas decorrentes da extinção/dissolução de entidades da administração federal, dívidas diretas da União e dívidas decorrentes do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS) para o ano de 2023, é de R\$ 106,1 bilhões ante R\$ 112,4 bilhões em 2022, sendo que cerca de 93,8% diz respeito ao FCVS.

As **honras de garantias da União a operações de crédito** alcançaram o montante de R\$ 59,8 bilhões, de 2016 até agosto de 2023. O valor não executado de contragarantias pela União, devido a ordens judiciais expedidas, que passava da cifra de R\$ 40 bilhões em 2021, foi zerado em 2022, devido a renegociações contratuais. No entanto, nos últimos meses desse mesmo ano, tal saldo voltou a crescer em virtude de novas ações judiciais impetradas por Estados questionando a forma como se dará a compensação da perda de arrecadação de ICMS por parte dos Estados em decorrência da diminuição das alíquotas sobre energia e telecomunicações trazida pela LC nº 194/22. No ano de 2023 essas novas liminares concedidas vêm impedindo a execução de contragarantias. O crescimento de contragarantias não executáveis caracteriza a materialização do risco fiscal envolvido nas concessões de garantias da União.

Os Fundos Garantidores, com participação da União, continuam como mecanismo de suporte às políticas públicas voltadas à recuperação da economia. **As operações de crédito relacionadas às ações do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Pronampe e do Programa Emergencial de Acesso a Crédito - Peac são garantidas pelo FGO e pelo FGI, respectivamente.** Ao final de junho de 2023, a União possuía R\$ 75,7 bilhões de participação em cotas nos Fundos desta natureza, montante que representa mais de 95,1% do Patrimônio Líquido total dos Fundos Garantidores.

O valor indenizado pelo Seguro de Crédito à Exportação, desde o início de suas atividades até junho de 2023, é de aproximadamente US\$ 1,7 bilhão, sendo que 97,0% ocorreram entre 2018 e junho de 2023. Por configurar despesa primária, a concretização do risco fiscal do FGE impacta o resultado primário da União.

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



De um ativo de R\$ 2,8 trilhões da Dívida Ativa da União, é esperada a recuperação de R\$ 587,9 bilhões, com a maior parte impactando o resultado primário. Cerca de R\$ 2,3 trilhões (79%) são considerados perdas. Esta expectativa parte do histórico de adimplementos nos últimos quinze anos.

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

No contexto do relacionamento da União com os entes subnacionais, os riscos fiscais se apresentam em variadas configurações. Os haveres e as garantias junto a Estados e Municípios alcançaram R\$ 966,5 bilhões, enquanto os passivos contingentes decorrentes de liminares à EC nº 109/2021, para a União financiar o pagamento de saldos de precatórios vencidos, estão estimados em R\$ 139,3 bilhões, totalizando R\$ 1.105,8 bilhões.

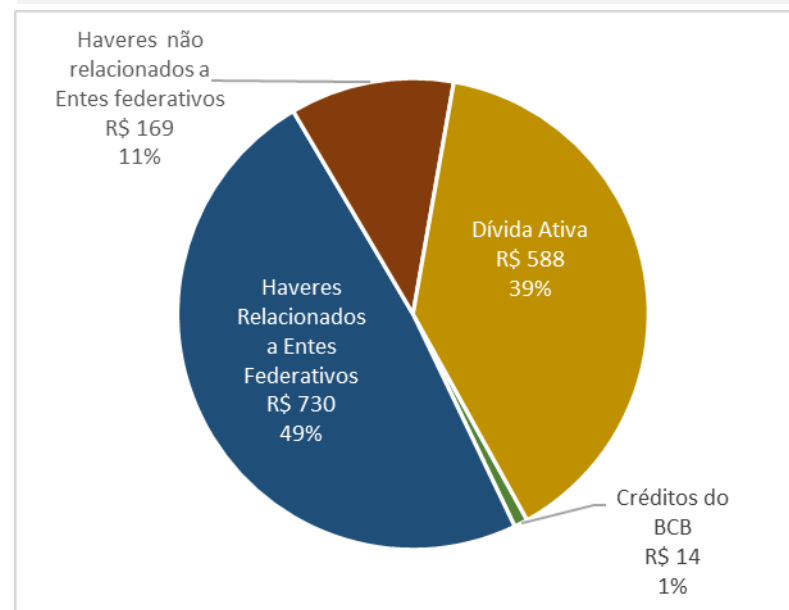
Os impactos estimados de propostas legislativas que alteram o relacionamento interfederativo, para um período de dez anos, são de aproximadamente R\$ 825,3 bilhões. Tais propostas, apesar de não se enquadrarem como risco fiscal, segundo conceito adotado por este Relatório, são importantes fontes de incertezas para a União.

No que diz respeito às empresas estatais, é considerado remoto o risco de frustração de receitas de dividendos e de juros sobre capital próprio. Entretanto, é considerado o risco possível de necessidade de aporte emergencial em 2024, devido, principalmente, às dificuldades concretas que algumas empresas enfrentam.

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

Em relação ao **Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)**, em junho de 2023, o valor do estoque da exposição de operações já concedidas no âmbito do programa chegou a R\$ 103,5 bilhões. Desse montante, **R\$ 69,7 bilhões corresponde ao saldo devedor integral dos contratos em atraso, o que representa 67,3% do total da carteira.** O valor do ajuste para perdas estimadas é de R\$ 47,2 bilhões.

Gráfico 2 - Fatores de Riscos Fiscais Específicos Relacionados aos Ativos
Dados em: R\$ bilhões
Fonte: AGU, STN, SIAFI



A estimativa de impacto da evolução demográfica brasileira sobre as despesas selecionadas de saúde em 2032 é de R\$ 9,3 bilhões e sobre a educação, a pressão para reduzir gastos com educação fica em R\$ 1,3 bilhão, a preços de 2022. Esses impactos se devem à modificação da estrutura etária, com aumento do número de idosos e redução do número de jovens na população.

Os **riscos fiscais ambientais**, provenientes de desastres e fenômenos da natureza, normalmente estão associados às mudanças climáticas ou causados e originados pela atividade humana. Entre os anos de 2012 e 2023 (junho), foram gastos entre 0,01% e 0,06% do PIB, ao ano, nas ações voltadas à **gestão de riscos e de desastres**, incluindo o planejamento e o controle dos riscos associados (Programa 2218 da LOA). Por sua vez, as ações de mitigação da **mudança do clima** apresentaram uma elevação crescente desde 2021 (Programa 1058 da LOA).

Introdução

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

A atuação da STN sobre os riscos fiscais da União é estabelecida pelo inciso XXXIV do art. nº 36 da Estrutura Regimental do Ministério da Fazenda, aprovada pelo Decreto nº 11.344, de 01 de janeiro de 2023. De forma a cumprir esta missão regimental, a Coordenação-Geral de Planejamento e Riscos Fiscais da STN (COPEF) atua na consolidação da identificação e avaliação de riscos que produzam impacto nas projeções fiscais de curto, médio e longo prazos.

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

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

1 Gestão de Riscos Fiscais

1.1 Definição

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

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

1.2 Categorização

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

- a) Riscos macroeconômicos: apresentam os impactos fiscais quando ocorrem oscilações em variáveis macroeconômicas. Quando as variáveis macroeconômicas se desviam das projeções do governo, é esperado que esses movimentos produzam impactos nas receitas e despesas do governo e na dívida pública. As análises apresentadas nesse relatório identificam o grau de sensibilidade dessas variáveis fiscais a mudanças nas principais variáveis macroeconômicas e quantificam o impacto financeiro decorrente dessas variações. A identificação desses riscos gera informação relevante para o planejamento da execução orçamentária, para o cumprimento de regras fiscais e para o monitoramento da sustentabilidade das finanças públicas.
- b) Riscos específicos: consistem em riscos fiscais que não são decorrentes de mudanças em variáveis macroeconômicas. Os riscos específicos abrangem um amplo conjunto de casos e estão relacionados a eventos que estão fora do controle do governo, mas cuja ocorrência pode impactar as contas públicas. Nessa categoria se enquadram ativos e passivos contingentes, como, por exemplo, demandas judiciais, garantias, Dívida Ativa da União e riscos relacionados a haveres financeiros. Entre os riscos específicos também figuram os riscos decorrentes

¹ OECD Best Practices for Managing Fiscal Risks, 2020.

de entidades descentralizadas, como empresas estatais e entes subnacionais, assim também como riscos decorrentes de políticas públicas, como por exemplo concessões de serviços públicos e financiamentos estudantis.

1.3 Prevenção, Mitigação e Monitoramento dos Riscos Fiscais

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

É crucial compreender que a prevenção e a mitigação desempenham papéis distintos na gestão de riscos fiscais. A prevenção se concentra em reduzir a probabilidade de um risco fiscal se concretizar, enquanto a mitigação visa minimizar o impacto financeiro caso esse risco se materialize. A escolha das estratégias de prevenção e mitigação deve ser adaptada às características únicas de cada risco fiscal, buscando uma gestão eficaz e equilibrada das finanças públicas.

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

Tabela 1 - Publicações do governo federal que monitoram riscos fiscais

Fonte: STN/MF

Publicação	Risco Relacionado	Instituições Responsáveis
Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, Anexo V, Riscos Fiscais ¹	Riscos Fiscais Macroeconômicos e Específicos	STN/MF com informações de outras instituições
Relatório de Projeções Fiscais ²	Riscos Macroeconômicos	SUPEF/SUDIP/STN/MF
Panorama Macroeconômico ³	Riscos Macroeconômicos	SPE/MF
Relatório Anual da Dívida ⁴	Dívida Pública	SUDIP/STN/MF
Relatório de Projeções da Dívida Pública ⁵	Dívida Pública	SUDIP/STN/MF
Relatório de Gestão Fiscal ⁶	Garantias, Dívida Pública	STN/MF
Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas ⁷	Garantias	SUDIP/STN/MF
Prestação de Contas do Presidente da República ⁸	Ativos e passivos contingentes e outros riscos específicos	PR, CGU e MF
Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais ⁹	Entes Subnacionais	SURIN/STN/MF
Estatísticas Fiscais do Governo Geral ¹⁰	Entes Subnacionais	SUPEF/STN/MF
Boletim das Empresas Estatais Federais ¹¹	Empresas Estatais	SEST/MGI
Boletim das Participações Societárias da União ¹²	Empresas Estatais	SUGEF/STN/MF
Relatório de Estabilidade Financeira ¹³	Setor Financeiro	BCB
Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, Anexo IV, itens IV.5, IV.6 e IV.7: Avaliações Atuariais dos Sistemas de Previdência ¹⁴	Análise de longo prazo dos sistemas previdenciários	MF e MPS
Relatório de Gestão ao Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações ¹⁵	Fundo de Garantia à Exportação - FGE	BNDDES
Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias ¹⁶	Riscos Fiscais Macroeconômicos	SOF/STN/MF

¹ <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/anexo-de-riscos-fiscais-da-ldo/2024/20>² <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-projecoes-fiscais/2023/20>³ https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/conjuntura-economica/panorama-macroeconomico/copy_of_2022/panmacro_spe_slides_agosto2023.pdf⁴ <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-anual-da-divida-rad/2022/114>⁵ <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-projecoes-da-divida-publica/2023/26>⁶ <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/contabilidade-e-custos/relatorio-de-gestao-fiscal-rgf-uniao>⁷ <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-quadrimestral-de-operacoes-de-credito-garantidas-rqg/2023/27>⁸ <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica>⁹ <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-conteudos-relacionados>¹⁰ <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estatisticas-fiscais-e-planejamento/estatisticas-fiscais-do-governo-geral>¹¹ <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-das-empresas-estatais-federais>¹² <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-das-participacoes-societarias-da-uniao/2021/114>¹³ <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/ref>¹⁴ https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2024/pldo/10_pldo2024__anexo_iv_05__projecoes_atuariais_do_rgps.pdf¹⁵ https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2024/pldo/11_pldo2024__anexo_iv_06__projecoes_atuariais_do_rpps.pdf¹⁶ https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2024/pldo/12_pldo2024__anexo_iv_07__avaliacao_atuarial_do_sistema_de_pensoes_militares_forcas_armadas__volume_i.pdf¹⁵ <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fundos-governamentais/fundo-de-garantia-a-exportacao-fge/relatorios>¹⁶ <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-rardp/2023/13>

1.4 Provisões e Reservas

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

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

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

² OECD, op. cit.

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

2 Riscos Macroeconômicos

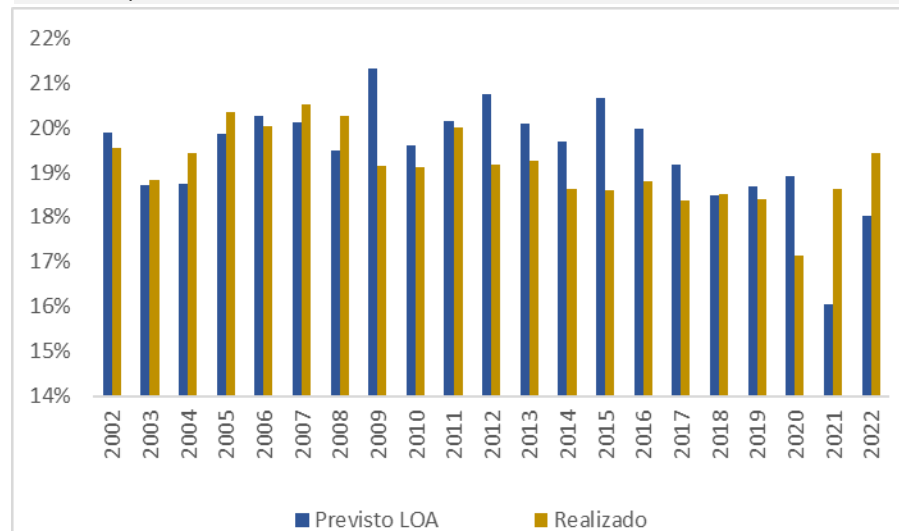
A variação dos parâmetros macroeconômicos (PIB real, inflação, massa salarial, câmbio, juros, preço do petróleo, dentre outros) em relação às projeções incluídas nas peças orçamentárias constitui a fonte mais comum de riscos fiscais. De fato, a experiência tem demonstrado que os países apresentam, em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

No caso brasileiro, observou-se uma discrepância significativa entre as projeções contidas na Lei Orçamentária Anual (LOA) e os valores realizados no tocante às receitas primárias ⁴especialmente a partir de 2009, como se verifica no Gráfico 3, em que o valor realizado é menor que o projetado até 2020. Boa parte dessa diferença é explicada pela discrepância entre os valores previstos e os efetivamente realizados para crescimento econômico e inflação. A partir de 2021, os valores realizados, se mostraram mais favoráveis que o esperado com o retorno das atividades sociais e consequente recuperação da economia após a pandemia de Covid-19.

De fato, em 2021, a economia brasileira demonstrou resiliência após as adversidades da crise sanitária de 2020 e cresceu 5%, enquanto em 2022 cresceu 2,9%. A expectativa para 2023 é de um crescimento de 3,16%, conforme Grade de Parâmetros da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda de setembro de 2023. Além disso, houve redução do déficit primário de 9,8% em 2020 para 0,4% em 2021. Em 2022, foi registrado superávit primário de 0,5%.

Gráfico 3 - Receitas de Impostos e Contribuições - Estimada (LOA) vs. Realizada
Dados em: % PIB

Fonte: STN/MF



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

O PIB de 2021 foi reflexo da reabertura da economia e da grande expansão fiscal devido aos auxílios à população mundial, aos socorros ao sistema financeiro e à economia real que levaram à entrada do mundo em um ciclo de commodities ainda neste ano. Dessa forma, as receitas públicas, impulsionadas por esse ciclo, apresentaram uma melhora relevante, apesar das desonerações realizadas para aliviar internamente parte desta alta de preços, em especial dos combustíveis.

Em relação a 2022, cabe destacar que a desaceleração do crescimento repercutiu o conflito entre Rússia e Ucrânia e os efeitos da política monetária contracionista, a fim de conter o avanço da inflação. No ano, todos os setores produtivos registraram menor ritmo de crescimento comparativamente a 2021, porém o ciclo de commodities continuou contribuindo com o desempenho das receitas tributárias. Além disso, esse ano também foi marcado por receitas extraordinárias decorrentes de novas concessões somadas a dividendos elevados.

O ano de 2023 iniciou com a taxa Selic a 13,75% a.a. e em setembro atingiu 12,75% a.a., sendo que a perspectiva de mercado para o fim de ano é chegar a 11,75%, evidenciando o início do ciclo de flexibilização monetária que deve impactar positivamente a economia ao longo dos próximos meses. O governo espera um maior crescimento em relação ao ano anterior, impulsionados pela safra recorde de grãos, pela reabertura chinesa e pelas boas condições dos reservatórios hídricos neste ano⁵.

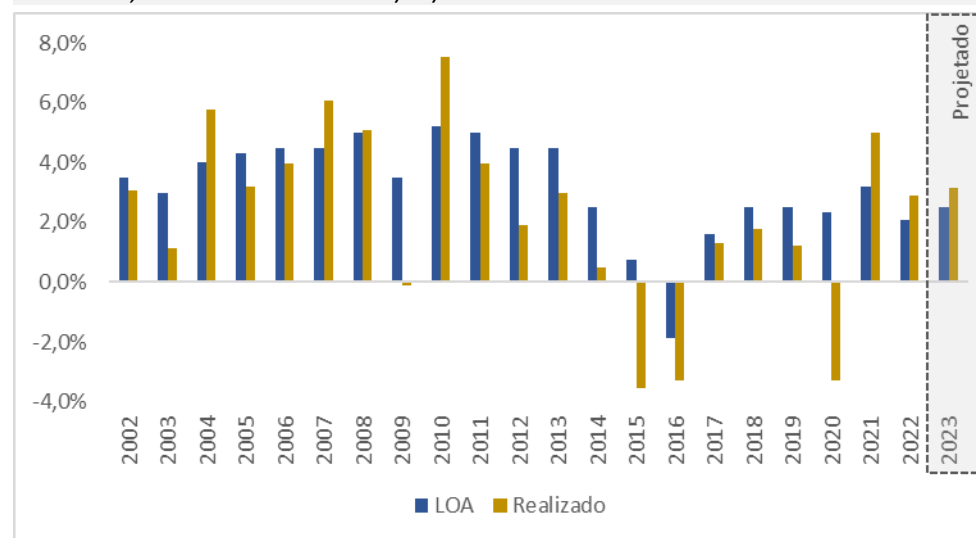
Neste ano de 2023, foi aprovada a Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto, instituindo um novo regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, conforme previsto no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Tal regime traz uma nova dinâmica para o limite de despesa que será corrigida anualmente pelo IPCA e por um componente de crescimento real que variará de 0,6% a 2,5%, atrelado ao desempenho da arrecadação federal. O regime proposto possibilita adequar o orçamento federal para atender políticas sociais e de investimento público com responsabilidade fiscal.

Entretanto, em relação à dinâmica de variação da despesa, cabe ressaltar que esta depende em grande medida das variações nos parâmetros macroeconômicos, principalmente – a inflação e o Salário-Mínimo. Estes, por sua vez, afetam diretamente os gastos com pessoal e encargos

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

Dados em: %

Fonte: LOA, IBGE e Grade SPE de 13/09/2023



⁵ [Mensagem Presidencial do PLOA 2024.](#)

sociais, benefícios previdenciários e assistenciais, abono salarial e seguro-desemprego que, juntos, correspondem a aproximadamente 70,9% das despesas primárias do Governo Central composto por Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central.

No que se refere ao comportamento da Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG estima-se uma trajetória inicialmente ascendente ao longo dos próximos anos de 72,9% do PIB em 2022 a 76,6% em 2025, fundamentalmente em virtude dos juros nominais que mais que compensam o crescimento nominal do PIB estimado e o Resultado Primário, o que se reverte em 2026 com uma queda de 0,2 p.p., fechando o horizonte a 76,4% do PIB.

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

2.1 Sensibilidade das Receitas Administradas pela RFB

A avaliação da sensibilidade da arrecadação compreende, inicialmente, a identificação das linhas de receita que possuem relação com o ciclo econômico. No âmbito do orçamento, as receitas são apresentadas em três grandes grupos: Receitas Administradas pela RFB; Arrecadação Líquida para o RGPS; e Receitas não Administradas pela RFB⁶. A Tabela 2 exibe a participação de cada grupo na receita primária total de 2022.

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, conforme Tabela 2. Pela natureza de sua base tributária, é fácil verificar que existe uma alta correlação da arrecadação dessas receitas com o ciclo econômico. De forma semelhante, a base tributária das receitas previdenciárias é a folha salarial que também está ligada ao ciclo econômico, com elevação dos salários e do nível de emprego nas expansões econômicas e comportamento oposto nas recessões.

Tabela 2 - Receitas Primárias do Governo Central Indexadas a Parâmetros Macroeconômicos

Fonte: Resultado do Tesouro Nacional e RFB/ME

Itens de Receitas	Receita em 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	23,2%	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
Subtotal (A) ¹	2.085.484	90,2%	
Concessões e Permissões	46.847	2,0%	
Contr. Plano de Seguridade Social do Servidor	17.284	0,7%	
Dividendos e Participações	87.004	3,8%	
Demais + Receitas Próprias + Compl. FGTS	76.743	3,3%	
Subtotal (B) ²	227.878	9,9%	
Incentivos Fiscais	-57	0,0%	
Total dos Itens	2.313.305	100,0%	

¹ Subtotal dos itens de receitas relacionados a parâmetros macroeconômicos

² Subtotal dos itens de receitas não relacionados a parâmetros macroeconômicos

⁶ Líquida de restituições.

As Receitas não Administradas pela RFB, por outro lado, constituem um grupo bastante heterogêneo que inclui, por exemplo, receitas de Concessões e Permissões, Contribuição para o Plano de Seguridade do Servidor (CPSS), Receitas Próprias e de Convênios, entre outras. Na análise dos itens que se relacionam ao ciclo econômico, apenas a Contribuição ao Salário Educação devida pelas empresas sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos empregados (art. 15 da Lei nº 9.424/96) e a Exploração de Recursos Naturais se mostraram significativos, sendo que, neste último item, as variáveis explicativas são os preços de commodities específicas (petróleo, minério de ferro) e a taxa de câmbio.

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

As Receitas Administradas pela RFB, exceto previdenciárias, são mais afetadas pela taxa de crescimento real do PIB e pela inflação, que influenciam os principais tributos arrecadados, como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR). No tocante às receitas previdenciárias, há uma forte relação com a massa salarial, variável que compõe a maior parte da base tributária dessa contribuição.

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

Fonte: RFB/MF

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.

Em termos nominais, o PIB é a variável que produz o maior impacto sobre as receitas primárias. Como pode se observar na Tabela 4 uma elevação de 1 p.p. do PIB provoca, tudo o mais constante, um aumento de R\$ 11,5 bilhões na arrecadação, sendo a maior parte concentrada nas Receitas Administradas pela RFB (R\$ 10,5 bilhões). Da mesma forma, uma alta na inflação de 1 p.p., 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 aproximadamente R\$ 30,7 bilhões.

É necessário ponderar que as variáveis macroeconômicas possuem correlação entre si, de forma que supor que apenas uma variável se moverá, enquanto as outras permanecem estáticas, é uma simplificação necessária para a realização deste exercício hipotético. Adicionalmente, vale destacar que a RFB também desenvolve projeções de suas Receitas Administradas por meio de metodologia que considera um conjunto maior de variáveis explicativas. Dessa forma, pode haver divergência entre os valores estimados para este Relatório e as estimativas oficiais calculadas pela Receita Federal para fins de relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas primárias e peças orçamentárias.

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

Dados em: R\$ milhões

Fonte: RFB/MF

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	0	4.925	0
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.

2.2 Sensibilidade da Despesa Primária

As despesas primárias são formadas por diversas rubricas, destacando-se os gastos com folha de pagamento, benefícios previdenciários, benefícios assistenciais vinculados ao salário mínimo, Abono Salarial e Seguro-Desemprego, etc. Os riscos de previsão⁷ decorrem, em geral, de variações nos parâmetros macroeconômicos e nos quantitativos estimados. Dessa forma, esta subseção apresenta a análise de sensibilidade das despesas primárias do Governo Central em relação aos parâmetros macroeconômicos atualizados de acordo com a grade de parâmetros da SPE/MF, de 13 de setembro de 2023.

A análise de sensibilidade nesta seção foi realizada com base nos agregados de despesa cuja variação está diretamente relacionada a dois principais parâmetros: o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e o salário mínimo (SM). As despesas diretamente impactadas por esses parâmetros são os benefícios previdenciários e assistenciais, o Abono Salarial e o Seguro-Desemprego, que, juntos, corresponderam a 52,2% das despesas primárias do Governo Central em 2022, conforme pode ser observado na Tabela 5.

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

Dados em: R\$ milhões

Fonte e Elaboração: STN/MF

Itens de Despesa	Despesa em 2022	Participação na Despesa Primária Total	Indexador
Pessoal e Encargos Sociais	337.942	18,8%	Reajustes Acordados e INPC ¹
Benefícios Previdenciários	796.977	44,2%	Salário Mínimo e INPC
Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV)	78.827	4,4%	Salário Mínimo
Seguro Desemprego	40.707	2,3%	Salário Mínimo e INPC
Abono Salarial	23.564	1,3%	Salário Mínimo
Subtotal I²	1.278.016	70,9%	
Demais Despesas Obrigatórias	371.839	20,6%	
Despesas Discricionárias do Executivo	152.143	8,4%	
Subtotal II	523.982	29,1%	
Total (I+II)	1.801.998	100,0%	

¹ Para as despesas de Pessoal e Encargos Sociais, o risco de índice de preço é mínimo, uma vez que este índice é parâmetro de correção apenas das aposentadorias e pensões dos servidores que migraram para a inatividade sem direito à paridade.

² Itens de Despesa com Indexação a parâmetros macroeconômicos.

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

A Tabela 7 apresenta os impactos nas despesas primárias selecionadas decorrentes da variação no INPC. Como é possível notar, com a exceção do Seguro-Desemprego, todas as outras despesas guardam

⁷ Os desvios em relação às projeções também podem se originar do resultado do julgamento de ações judiciais em andamento, assunto tratado na Seção 3.1 deste documento, que apresenta análise de riscos de passivos contingentes.

uma relação paritária com variações no INPC, de forma que o aumento de 1 p.p. no INPC acarreta um aumento de mesma proporção na respectiva despesa.

Na Tabela 6, a sensibilidade das despesas e da arrecadação do RGPS é mostrada em resposta à variação de R\$ 1,00 no salário mínimo ou de 0,1 p.p. no INPC⁸. Conforme se pode observar, cada real de aumento no salário mínimo gera um incremento, em 2024, de R\$ 394,9 milhões ao ano nas despesas do Governo Central e um aumento de R\$ 6,3 milhões na arrecadação previdenciária, resultando em redução líquida de R\$ 388,6 milhões no resultado do Governo

Tabela 7 - Despesas Primárias – Impacto % da Variação de 1 p.p. no INPC

Fonte e Elaboração: STN/MF

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%

Tabela 6 - Efeito do Salário Mínimo e do INPC

Dados em: R\$ milhões

Fonte: Órgãos responsáveis por cada projeção, conforme Resolução nº 10/2023 da Junta de Execução Orçamentária (JEO). Elaboração: STN/MF

Discriminação	Aumento de R\$ 1,00 no SM	Aumento de 0,1 p.p. no INPC ¹		
	Benefícios de até 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 RPGS	262,9	-	-	827,9
IV. Benefícios Assistenciais	70,5	70,9	-	70,9
IV.1 RMV	0,7	0,7	-	0,7
IV.2 BPC/LOAS	69,8	70,2	-	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 ou, de forma indireta, a partir de seu impacto sobre o reajuste do Salário Mínimo.

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

⁸ Equivalente a um aumento de R\$ 1,32 nos benefícios de até um salário mínimo.

Central de 2024. Por seu turno, a inflação medida pelo INPC afeta o reajuste de um número maior de beneficiários, gerando um acréscimo, em 2024, de R\$ 1.007,3 milhões nas despesas do Governo Central e um acréscimo de R\$ 8,4 milhões na arrecadação previdenciária, resultando em diminuição líquida de R\$ 999,0 milhões no resultado do Governo Central de 2024. Para avaliar o impacto sobre o espaço para as Despesas Discricionárias e o cumprimento do Limite de Despesas, deve-se observar a linha “Total de Despesas”, enquanto para avaliar o impacto para cumprimento da meta de resultado primário, observa-se a linha “Total de Resultado”.

Outra análise possível em relação à variação dos parâmetros macroeconômicos é a do impacto do IPCA no limite de despesas. Com a promulgação da Lei Complementar nº 200/2023, o Teto de Gastos estabelecido pela EC nº 95/2016 foi revogado e foi estabelecido um novo limite de despesa para os poderes e órgãos autônomos da União. A partir de 2024, este novo limite de despesa equivale à dotação atualizada em 2023, corrigido anualmente pelo IPCA acumulado em 12 meses até junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária⁹ e por um componente de crescimento real.

Este componente de crescimento real é dado por uma proporção da variação real da Receita Líquida Ajustada (RLA)¹⁰, que dependerá do cumprimento da meta de resultado primário¹¹ no exercício anterior ao da elaboração da LOA, equivalendo a 70% caso a meta seja atingida e a 50% caso contrário, mas nunca inferior a 0,6% e nunca superior a 2,5%. Conforme demonstra a Tabela 8, o desvio de 0,1 p.p. da variação estimada do IPCA causa uma variação de R\$ 1.886,2 milhões no limite de despesas, tendo em vista a possibilidade de aumento do limite do poder Executivo caso o IPCA acumulado no exercício de 2023 supere o IPCA acumulado até junho daquele ano. Já o desvio de 0,1 p.p. na RLA pode provocar uma variação de R\$ 1.384,4 milhões no limite de despesa do poder Executivo, que excepcionalmente em 2024 poderá ser ampliado por crédito suplementar caso o crescimento real da RLA estimado para aquele ano seja superior à variação real da RLA acumulada até junho de 2023.

⁹ Conforme § 1º do art. 4º da LC 200/2023, há a possibilidade de ampliação do limite de despesas do Poder Executivo caso a variação do IPCA acumulada em 12 meses ao final do exercício anterior ao que se refere à lei orçamentária seja superior ao acumulado em 12 meses em junho, em montante equivalente à diferença entre os limites calculados com base nos dois índices.

¹⁰ Conforme § 2º do art. 5º da LC 200/2023, refere-se à receita primária total, deduzida de receitas de concessões e permissões, de dividendos e participações, de exploração de recursos naturais, de recursos não sacados do PIS/PASEP, de programas especiais de recuperação fiscal editados posteriormente à aprovação da LC 200/2023 e de transferências legais e constitucionais por repartição de receita, descontadas as decorrentes das demais receitas deduzidas. A RLA foi regulamentada pela Portaria MF nº 1.165, de 5 de outubro de 2023.

¹¹ Observado o limite inferior do intervalo de tolerância da meta, conforme art. 5º incisos I e II.

Tabela 8 - Efeito da variação de 0,1 p.p. no IPCA e de 0,1 p.p. na RLA no limite das despesas estabelecido pela LC 200/2023

Dados em: R\$ milhões

Fonte e Elaboração: STN/MF

Poderes e Órgãos	2023	2024		
	Base de Cálculo ¹ LC nº 200/2023	Reajuste IPCA ²	Reajuste Real ³	Projeção ⁴ do limite de despesas sujeitas à LC nº 200/2023
		Variação de 0,1 p.p. do IPCA no Limite	Variação de 0,1 p.p. da RLA no Limite	
Poder Executivo	1.886.227,3	1.886,2	1.384,4	2.011.330,4
Poder Legislativo ⁵	15.538,1	n.a.	n.a.	16.301,6
Poder Judiciário ⁵	53.485,1	n.a.	n.a.	56.113,2
Ministério Público da União ⁵	8.166,2	n.a.	n.a.	8.567,5
Defensoria Pública da União ⁵	677,1	n.a.	n.a.	710,4
Total	1.964.093,9	1.886,2	1.384,4	2.093.023,1

¹ A base de cálculo para se aferir o limite de despesas para o ano de 2024 é dada pelo valor das dotações atualizadas em 2023, vigentes quando da publicação da LC nº 200/2023, conforme dispõe seu art. 3º, § 1º, inciso I.

² O reajuste pela inflação para o Poder Executivo poderá ser equivalente à variação do IPCA acumulada em 2023 (atualmente projetado em 4,85%). Para os demais poderes, será de 3,16%, equivalente à variação do IPCA de 12 meses encerrados em jun/23.

³ Para o ano de 2024, como foi cumprida a meta de resultado primário de 2022, considera-se a proporção de 70% do aumento real da RLA acumulado em 12 meses até junho de 2023, calculada conforme o § 2º do art. 5º da LC nº 200/2023, equivalente a 1,70% (70% x 2,43%). Entretanto, conforme previsto no art. 14 da LC, o reajuste real do poder Executivo poderá ser ampliado caso o 2º Relatório Bimestral de 2024 indique aumento superior da RLA.

⁴ Considera um reajuste inflacionário de 4,85% para o poder Executivo e de 3,16% para os demais poderes, e um reajuste real de 1,70% para todos os poderes.

⁵ Não foram apresentadas as informações relativas à variação do IPCA e à variação da RLA para os demais Poderes tendo em vista que os parâmetros que definem os respectivos limites para 2024 já estão determinados, quais sejam: a variação do IPCA acumulada em 12 meses até junho de 2023 (de 3,16%) e 70% da variação real da RLA acumulada no mesmo período (de 2,43%).

2.3 Sensibilidade da Dívida Pública

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

Em 2023, a DBGG apresentou tendência crescente. As análises indicam que, ao final de 2023, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) representaria 74,9% do PIB – um crescimento de 2,0 pontos percentuais em relação ao encerramento de 2022. Estima-se que a DBGG siga uma trajetória ascendente ao longo dos próximos anos, pressionada pelos juros nominais, alcançando a marca de 76,4% do PIB ao final de 2026, como mostra o Gráfico 5.

O crescimento da DBGG é explicado primordialmente pelo diferencial entre a conta de juros e o crescimento do PIB. Conforme Gráfico 6, apesar do crescimento do PIB nominal puxar a dívida bruta para baixo, esse movimento é mais do que compensado pela conta de juros nominais. Além disso, o déficit primário também pressiona a dívida para cima.

A DLSP, por seu turno, chegaria ao final de 2023 em 60,8% do PIB – aumento de 3,7 pontos percentuais em relação a 2022. A DLSP também apresenta trajetória crescente ao longo do horizonte de projeções, fechando 2026 em 65,5% do PIB.

De maneira similar à DBGG, o fator mais relevante para o crescimento da DLSP são os juros nominais, como se vê no Gráfico 7. Embora também beneficiada pelo crescimento do PIB nominal de 2023, a DLSP é mais pressionada pelos juros nominais uma vez que os ativos que são deduzidos deste indicador apresentam remuneração mais baixa.

O Gráfico 8 traz os resultados de simulações de choques adversos sobre três variáveis fundamentais para a dinâmica da dívida pública, a saber: i) crescimento do PIB em 1 ponto percentual ao ano inferior ao cenário de referência (considerando também uma estimativa de impacto sobre o primário do menor crescimento); ii) taxa de juros em 1 ponto percentual ao ano superior ao cenário de referência até o fim do horizonte de projeções; iii) resultado primário inferior ao cenário de referência em 1% do PIB por ano; iv) os três choques combinados. Os choques no PIB e no primário foram aplicados a partir de 2024, enquanto o choque na SELIC foi dado a partir da próxima reunião do COPOM (novembro). Os choques aqui são estilizados para proporcionar uma análise de sensibilidade da dívida a mudanças padronizadas nas variáveis.

Gráfico 5 - Projeções da Dívida – DLSP e DBGG

Dados em: %PIB

Fonte: Realizado, BCB. Projeções: STN/ MF

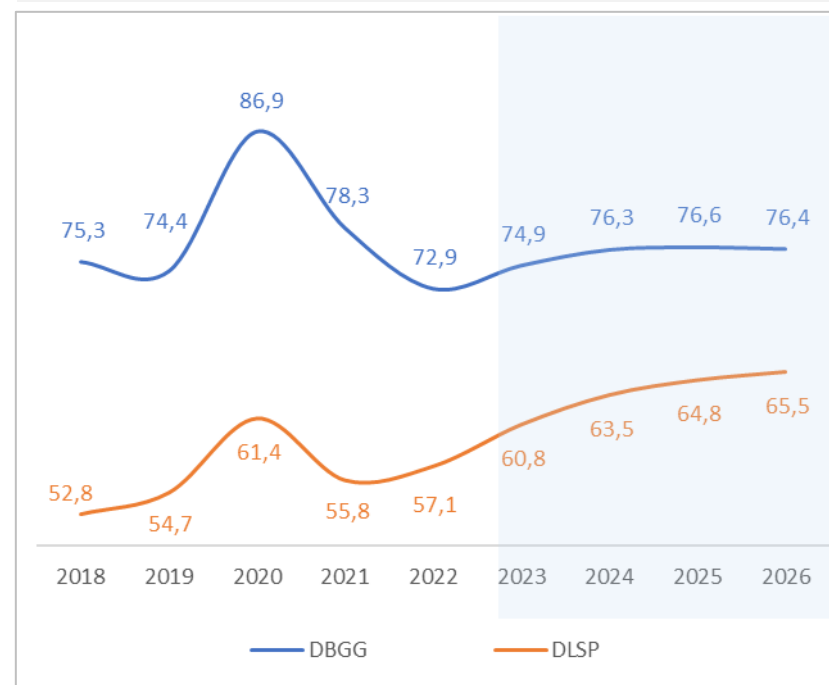


Gráfico 6 - Fatores de Variação da DBGG em 2023

Dados em: %PIB

Fonte: STN/MF.

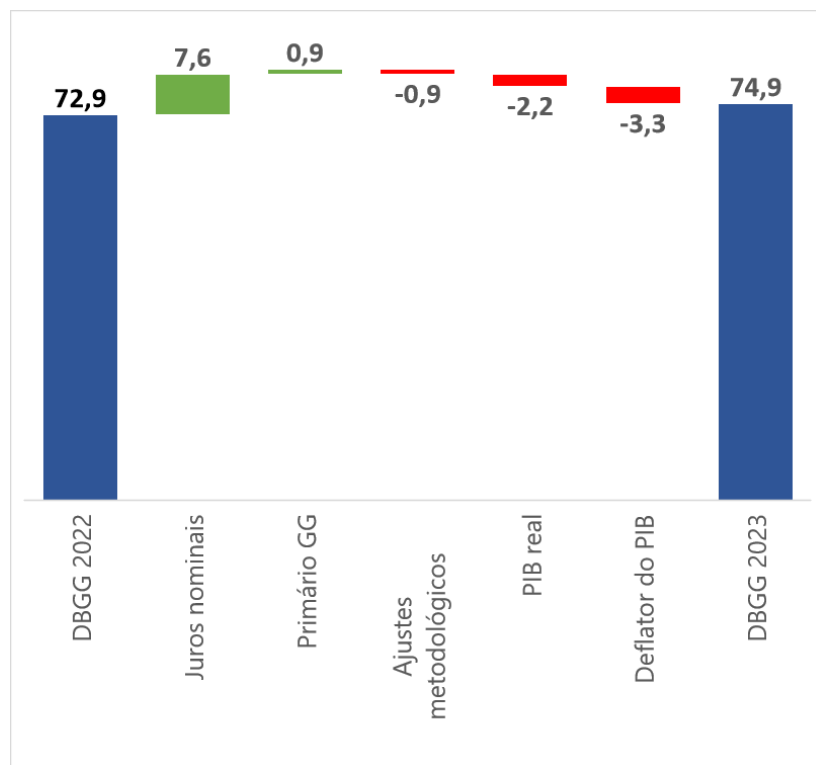
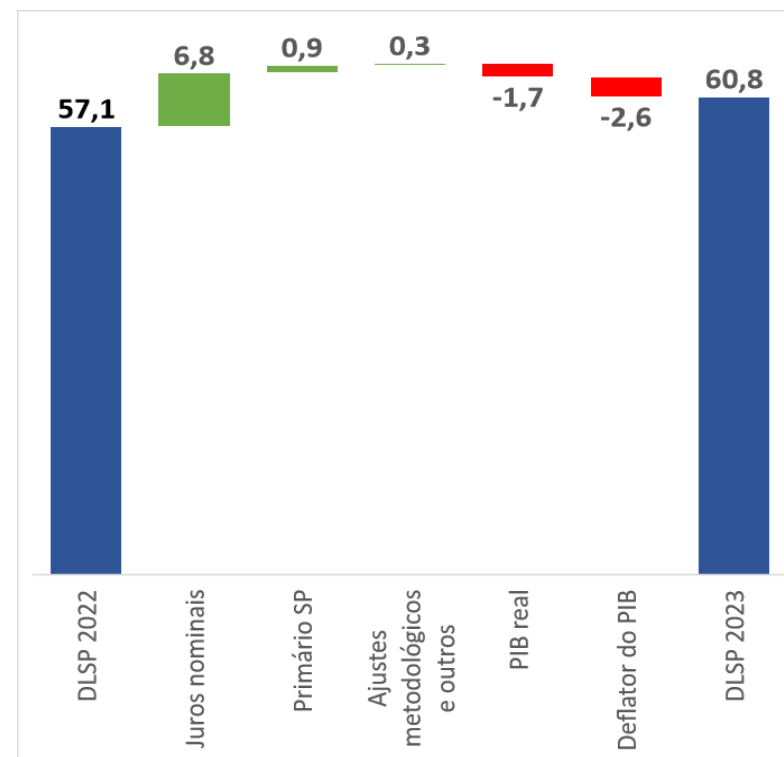


Gráfico 7 - Fatores de Variação da DLSP em 2023

Dados em: %PIB

Fonte: STN/MF.



O aumento na taxa de juros elevaria a DBGG para 77,8% do PIB, um aumento de 1,4% do PIB em relação ao cenário de referência ao final de 3 anos. Os choques no PIB e primário, isoladamente, resultariam em efeitos similares entre si. Ao final de 2026, o choque de primário resultaria num endividamento de 79,6% do PIB, o que representaria um efeito de 3,2 p.p. do PIB em relação ao cenário de referência. Por sua vez, a combinação dos três choques levaria a DBGG a 85,5% do PIB em 2026, o equivalente a 9,1 p.p. de aumento do endividamento em relação ao cenário de referência.

É razoável assumir que um choque adverso em uma dessas variáveis venha combinado de impactos negativos nas outras. Isto é, um cenário com déficit primário mais alto tende a ser acompanhado de maiores taxas de juros reais e menor crescimento do PIB, ainda que as proporções nos choques não ocorram tal como estilizado na análise de sensibilidade presente no Gráfico 8. Assim, patamares mais baixos da dívida/PIB no médio

prazo passam pela continuidade de reformas que favoreçam o ambiente de negócios e um maior crescimento do PIB, destacando-se em especial aquelas que favoreçam à consolidação fiscal.

A análise e conclusão tendo como referência o indicador de endividamento líquido são similares, conforme apresentado do Gráfico 9. Por exemplo, mencione-se que o efeito de um choque combinado alcançaria 8,8 p.p. do PIB ao final de 2026, num cenário em que a DLSP alcançaria 74,3% do PIB, contra 65,5% no cenário de referência (sem choques).

Gráfico 8 - Análise de Sensibilidade da Dívida Pública - DBGG

Dados em: % do PIB

Fonte: Realizado, BCB. Projeções: STN/MF

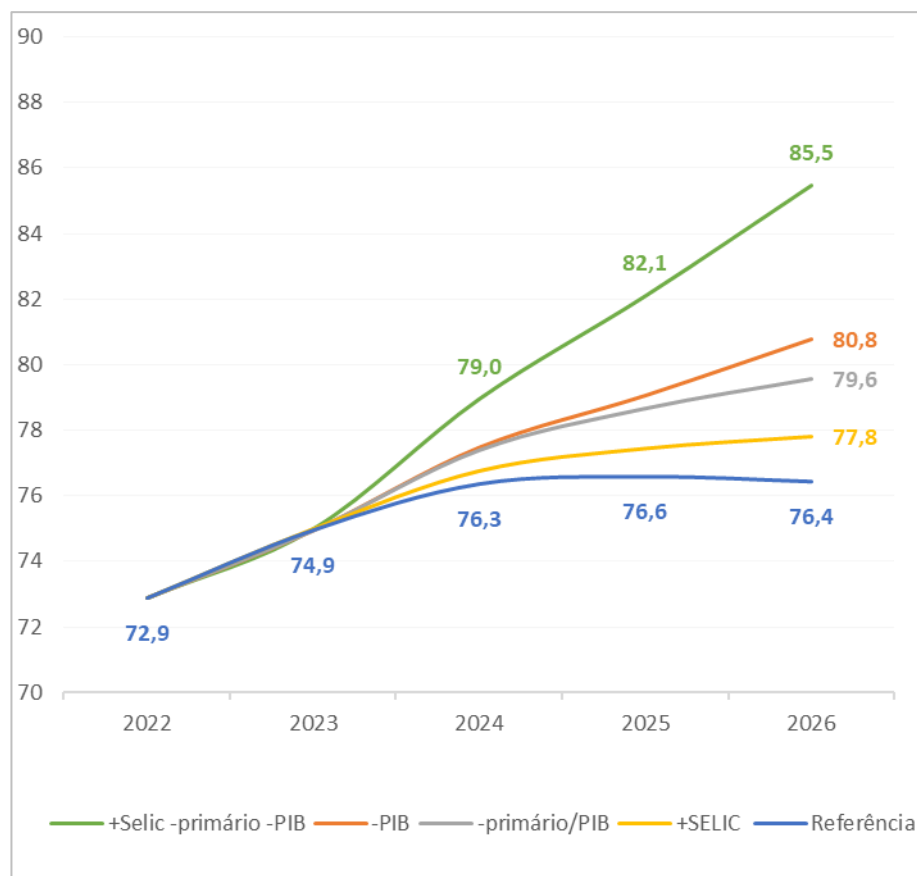
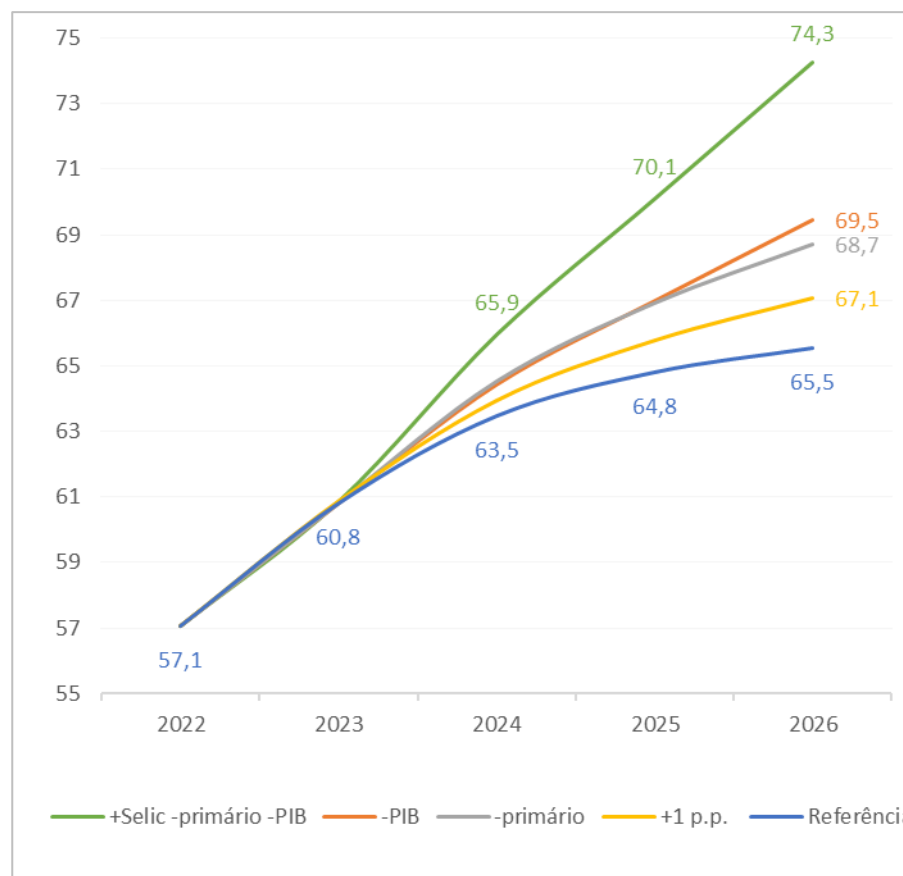


Gráfico 9 - Análise de Sensibilidade da Dívida Pública - DLSP

Dados em: % do PIB

Fonte: Realizado, BCB. Projeções: STN/MF



3 Riscos Fiscais Específicos

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

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

Dados em: R\$ milhões

Elaboração: STN/MF

Riscos Fiscais	Impacto Primário (P) Financeiro (F)	Estoque		Percentual do Total Geral	Fluxos Estimados	
		2022	2023		2023	2024
Riscos Relacionados aos Passivos		4.436.209,79	4.568.579,73	75,27%	111.264,40	124.525,80
Passivos Contingentes em Regularização ¹	F	104.830,50	106.100,00	1,75%	25.141,90	43.775,30
Garantias da União ²	F	276.900,00	264.900,00	4,36%	15.080,60	9.500,00
Passivos de Entes Federativos ³	F	139.300,00	139.300,00	2,29%	n.d.	n.d.
Seguro de Crédito à Exportação ⁴	P	34.561,09	29.342,23	0,48%	4.340,00	3.196,00
Demandas Judiciais - Risco Provável ⁵	P	1.016.900,00	1.123.000,00	18,50%	65.600,00	66.900,00
Demandas Judiciais - Risco Possível ⁵	P	2.741.800,00	2.782.800,00	45,85%		
Passivos dos Fundos Constitucionais ⁶	P	15.920,60	15.920,60	0,26%	1.101,90	1.154,50
FIES ⁷	P	105.997,60	107.216,90	1,77%	n.d.	n.d.
Riscos Relacionados aos Ativos		1.389.575,00	1.501.207,88	24,73%	169.680,03	132.269,04
Haveres Relacionados aos Entes Federativos ⁸	F	692.680,40	729.793,10	12,02%	28.500,00	40.600,00
Haveres Não Relacionados aos Entes Federativos ⁹	F	107.582,70	169.311,48	2,79%	43.066,43	4.162,14
Dividendos e JCP ¹⁰	P	n.a.	n.a.	n.a.	49.859,40	36.650,20
Dívida Ativa ¹¹	P	575.432,90	587.962,30	9,69%	46.138,20	46.408,70
Créditos do BCB ⁸	F	13.879,00	14.141,00	0,23%	2.116,00	4.448,00
Exposição Total da União		5.825.784,79	6.069.787,61	100%		

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

¹ Estoque de 2023 corresponde à estimativa na LOA 2023.

² Estoque de 2023 corresponde à posição em 30/04/2023.

³ Refere-se ao estoque de precatórios dos Estados. Ano de 2022, posição em 31/12/2022. Repete-se o valor para 2023.

⁴ Estoque de 2023 corresponde à posição em 30/06/2023.

⁵ Estoque de 2023 corresponde à posição em 26/09/2023.

⁶ Estoque de 31/12/2022.

⁷ Estoque de 2023 corresponde à posição em 30/06/2023.

⁸ Fluxo estimado de 2023 para o 2º semestre.

⁹ Estoque de 31/08/2023.

¹⁰ Dividendos: previstos no PLOA 2024.

¹¹ Fluxo de DAU para 2023 corresponde à base junho 2023.

A exposição da União a riscos fiscais, em 2023, alcançou o valor de R\$ 6,0 trilhões, distribuídos em riscos que podem se materializar tanto pelo não recebimento de receitas associadas a haveres e ativos, quanto pela elevação de despesas não previstas relacionadas aos passivos da União, com impacto primário e financeiro, conforme detalhamento da Tabela 9. O Gráfico 10 e o Gráfico 11 mostram, respectivamente, a composição e os impactos dos riscos específicos.

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

Gráfico 10 - Composição dos Riscos Fiscais Específicos

Dados em: R\$ bilhões

Elaboração: STN/MF

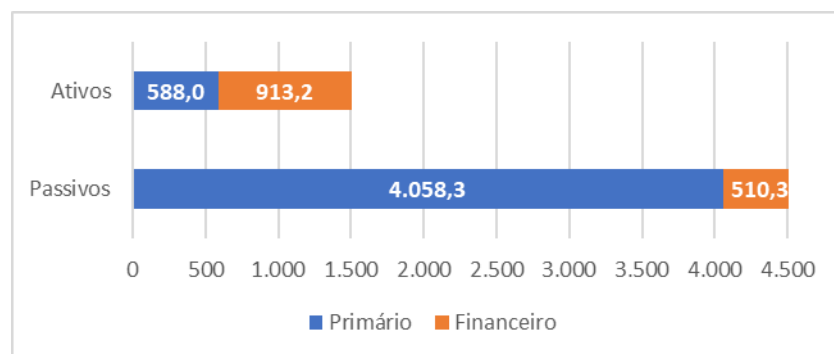
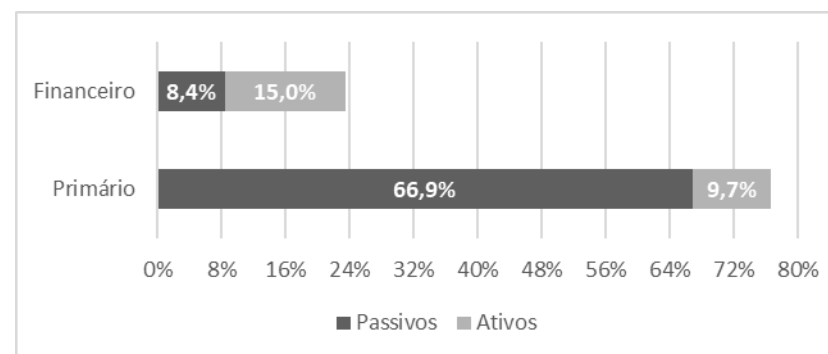


Gráfico 11 - Impacto dos Riscos Fiscais Específicos

Dados em: Percentagem

Elaboração: STN/MF



3.1 Passivos Contingentes

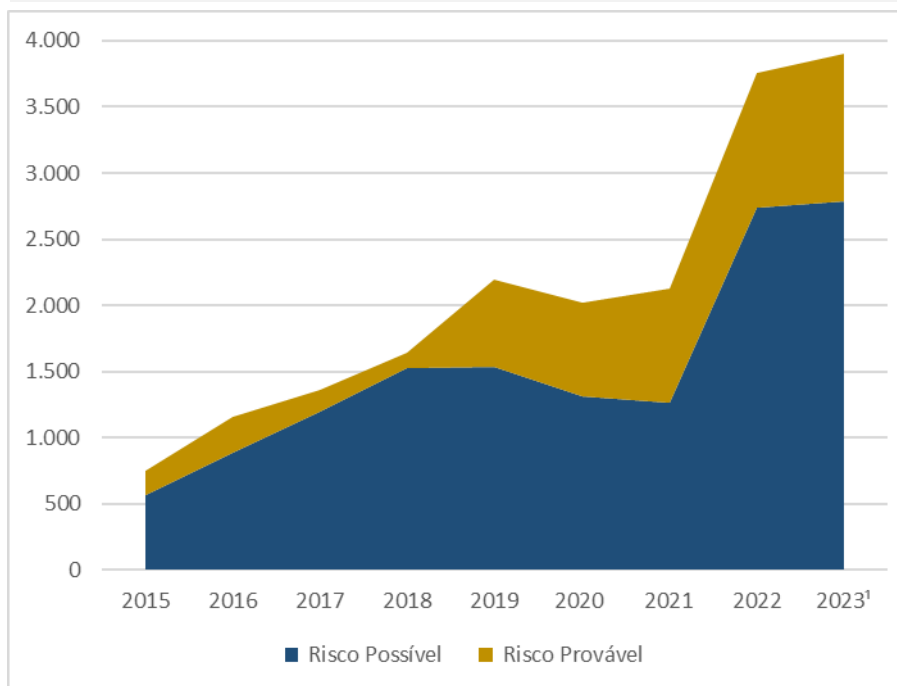
Os passivos contingentes referem-se a possíveis novas obrigações cuja confirmação depende da ocorrência de um ou mais eventos futuros, ou cuja probabilidade de ocorrência e magnitude dependem de condições exógenas imprevisíveis. São também considerados passivos contingentes as obrigações que surgem de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

3.1.1 Demandas Judiciais

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

As ações de risco possível, consideradas como passivos contingentes, não são provisionadas e, portanto, não impactam o Balanço Patrimonial da União. Já as ações de risco provável, nas quais a União figura diretamente no polo passivo, são contabilizadas pelo Tesouro Nacional em contas de provisão para perdas judiciais, sensibilizando o Balanço Patrimonial da União, uma vez que é provável a perda de recursos no futuro e é factível estimar o seu valor com suficiente segurança. A partir do ano de 2022, as ações classificadas como de risco provável passaram a ser detalhadas no Anexo de Riscos Fiscais da LDO, com a finalidade de aprimorar a disponibilização das informações ao público.

Gráfico 12 - Evolução do Estoque de Demandas Judiciais contra a União
Dados em: R\$ bilhões
Fonte: AGU, SEST/MP e BCB. Elaboração: STN/MF.



¹ Posição em 27/9/2023.

As demandas judiciais contra a União, suas autarquias ou fundações são classificadas pela Advocacia-Geral da União (AGU) segundo a probabilidade de perda, podendo ser de risco provável, de risco possível ou de risco remoto, conforme critérios definidos por meio da Portaria Normativa AGU nº 68/2022.

De 2015 até 2023¹², as lides contra a União demonstram significativo crescimento, em termos de valor. Historicamente, as ações de risco provável apresentam um maior ritmo de elevação, especialmente a partir do ano de 2019. Em setembro de 2023, as ações de risco provável e possível somavam R\$ 3.905,8 bilhões, conforme demonstra o Gráfico 12, sendo que 71,2% (R\$ 2.782,8 bilhões) se referem a ações de risco possível e 28,8% (R\$ 1.123,0 bilhões) a ações classificadas com risco de perda provável, conforme informações encaminhadas pela Advocacia-Geral da União (AGU)¹³, Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST) e Banco Central (BCB).

Recentemente, houve aumento significativo no montante das ações de risco possível decorrente basicamente de três grandes ações: a) Reforma da Previdência, EC nº 103/2019;

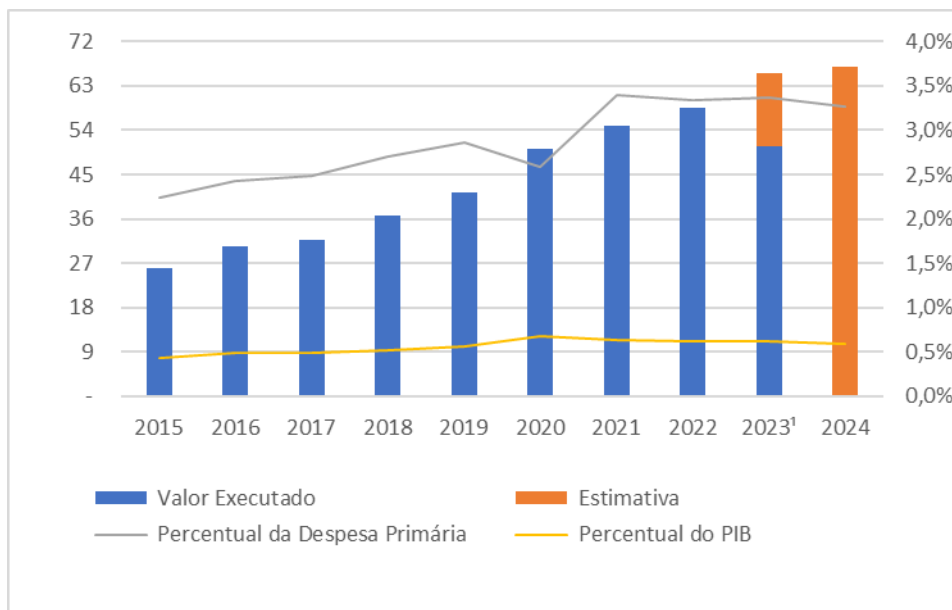
b) Revisão da Vida Toda; e c) FGTS correção monetária.

Além do crescimento do estoque das demandas judiciais que representam risco fiscal para a União, verifica-se elevação da materialização desta natureza de risco, conforme demonstra o Gráfico 13. Enquanto a média de pagamentos referentes as ações judiciais, entre os anos de 2015 e 2023, é de R\$ 43,9 bilhões, para o ano de 2024, em termos nominais, estima-se que alcance R\$ 66,9 bilhões (crescimento de mais de 52% em relação à média), representando aproximadamente 3,0% das despesas primárias. Na mesma linha, o pagamento com ações judiciais, como parcela do

Gráfico 13 - Evolução da despesa com ações judiciais.

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: STN/MF, SPE/MF e PLOA 2023. Elaboração: STN/MF.



¹ Valor executado até setembro de 2023 e estimado de outubro a dezembro de 2023.

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

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

¹² Valores das ações judiciais atualizados até setembro de 2023.

¹³ Atualização das ações judiciais com posição de 26/9/2023, tendo por base a Nota Técnica nº 00075/2023/SGE/AGU.

PIB, vem alcançando patamares cada vez mais significativos. Durante o ano de 2015, se observavam percentuais ao redor de 0,5% do PIB com esse tipo de despesa, chegando ao ápice de 0,7% do PIB, em 2020.

Conforme demonstrado no Gráfico 14, que considera as demandas judiciais de riscos provável e possível, os valores mais expressivos se referem às ações judiciais contra a Administração Direta, que nos últimos dois anos têm ultrapassado o montante das ações judiciais de natureza tributária (contra a União) e representam cerca de 40% de todas as ações classificadas como de risco fiscal possível e provável.

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

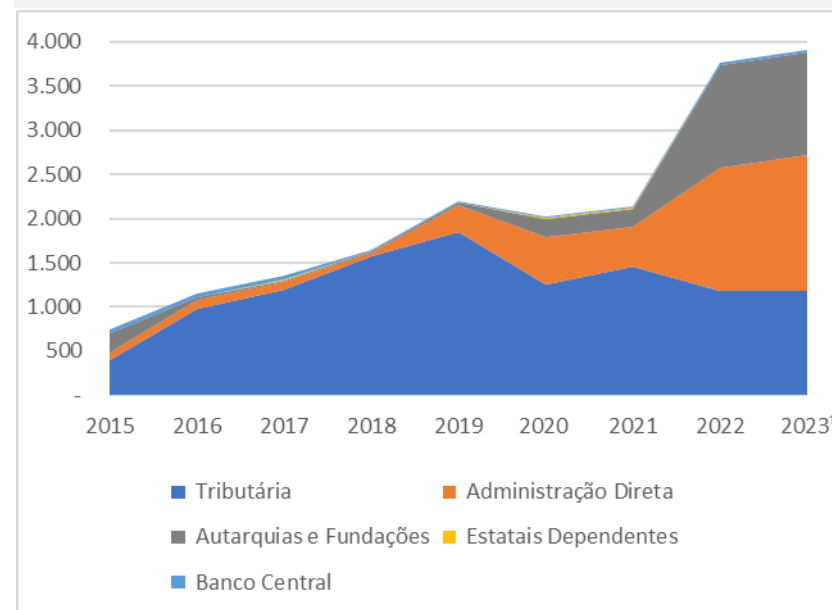
Assim, importantes alterações no Novo Regime Fiscal foram as Emendas Constitucionais nº 113, de 8 de dezembro de 2021, e nº 114, de 16 de dezembro de 2021, que trouxeram significativas mudanças no regime de pagamento dos precatórios. As normas estabelecem, até 2026¹⁴, um limite para alocação na proposta orçamentária de cada exercício financeiro, das despesas relacionadas aos pagamentos de sentenças judiciais de que trata o art. 100 da Constituição Federal. Tal limite foi definido com base no valor da despesa paga em virtude de sentença judiciária no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos, e com previsão de correção pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), acumulado em doze meses, de janeiro a dezembro do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, nos termos do inciso II, § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

De acordo com o exposto nesta seção e no Anexo de Riscos Fiscais da LDO 2024, as despesas destinadas a sentenças judiciais e precatórios vêm apresentando expressivo crescimento nos últimos anos (Tabela 11), passando a responder por parte considerável das despesas primárias do Governo Central. Não obstante, dada a nova sistemática de pagamento de precatórios estabelecida pelas ECs mencionadas anteriormente,

Gráfico 14 - Demandas Judiciais Contra a União por Natureza ou Grupo (Risco possível e provável)

Dados em: R\$ bilhões

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



¹⁴ Prazo estabelecido no art. 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias incluído pela Emenda Constitucional nº 114/21.

estima-se que o passivo acumulado até 2027 seja de R\$ 199,9 bilhões, ou 1,4% do PIB, sob as premissas de que não ocorre o pagamento antecipado de precatórios com deságio, nem seu uso em operações de encontro de contas¹⁵.

Tabela 10 - Demandas judiciais de risco provável e possível

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: AGU, SEST/MGI e BCB. Elaboração: STN/MF

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	2.782,8
Tributário	327,0	828,3	1.139,5	1.512,8	1.342,1	862,9	842,6	892,8	798,9
Demais	238,1	55,6	55,6	15,2	198,0	453,2	417,8	1.849,0	1.983,9
Administração Direta	1,0	4,0	3,1	3,7	171,6	230,6	209,3	1.161,8	1.298,3
Autarquias e Fundações	194,7	8,3	8,3	3,5	16,0	211,6	198,9	675,9	673,4
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	1.123,0
Tributário	65,8	152,5	56,3	60,3	500,0	384,7	614,2	293,9	380,4
Demais	116,0	117,2	106,3	57,3	159,8	322,5	257,7	723,0	742,6
Administração Direta	84,5	98,9	87,9	42,7	136,9	306,3	240,5	227,4	245,5
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	3.905,8

¹ Posição Set/2023, AGU (Nota Técnica nº 00075/2023/SGE/AGU, de 26/9/2023, com atualizações em relação à Nota Técnica nº 00050/2023/DGE/AGU, de 3/7/2023), SEST e BCB.

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

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

¹⁵ Relatório de Projeções Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, de junho de 2023, disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-projecoes-fiscais/2023/20?ano_selecionado=2023

Tabela 11 - Despesas judiciais em relação à Despesa Primária

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: STN/MF, SPE/MF e PLOA 2023. Elaboração: STN/MF

Despesa	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 ²	2024 ³
Ações Judiciais (Valores Pagos) ¹	18,8	26,1	30,3	31,7	36,5	41,3	50,3	54,9	58,7	65,6	66,9
Despesa Primária Total	1.046,50	1.164,50	1.249,40	1.279,00	1.351,80	1.441,80	1.947,20	1.613,90	1.801,90	1.949,09	2.188,38
% da Despesa Primária Total	1,80%	2,20%	2,40%	2,50%	2,70%	2,90%	2,60%	3,40%	3,26%	3,37%	3,06%

¹ Valores pagos refere-se a todas as Despesas da União em cumprimento a sentenças judiciais (Exercício e RAP).² Estimativa de valor pago refere-se a Dotação Atualizada para pagamento de sentenças judiciais (posição: Setembro/2023).

Estimativa Despesa Primária: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - 4º Bimestre de 2023.

³ Estimativa de valor pago e despesa primária: PLOA 2024.

Boxe 1 - Conselho de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais

O Conselho de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais foi instituído pelo Decreto nº 11.379/2023 com o objetivo de propor medidas de aprimoramento da governança do acompanhamento e do monitoramento dos riscos fiscais judiciais da União, das suas autarquias e das suas fundações. Além disso, sua função também passa por fomentar a adoção de soluções destinadas a fortalecer e subsidiar as atividades dos órgãos de representação judicial da União, das suas autarquias e das suas fundações, no acompanhamento de eventos judiciais capazes de afetar as contas públicas, observadas as diretrizes da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). É composto pelos titulares dos seguintes órgãos: Advocacia-Geral da União, que o presidirá; Ministério da Fazenda; e Ministério do Planejamento e Orçamento.

De caráter consultivo, o colegiado tem como atribuições: estabelecer diretrizes e ações; propor atualizações em procedimentos para reconhecimento, mensuração e evidências dos passivos contingentes oriundos de demandas judiciais e sugerir medidas de articulação entre os órgãos integrantes dos processos de acompanhamento e monitoramento dos riscos fiscais judiciais da União.

Cabe ainda ao Conselho requisitar informações sobre o impacto econômico de teses judiciais e respectiva metodologia de cálculo e sobre despesas com precatórios e requisições de pequeno valor; e a articulação com órgãos e entidades públicas e privadas para buscar soluções tecnológicas na gestão de riscos fiscais judiciais da União.

Além disso, o Conselho deve elaborar relatórios e estudos para o aprimoramento da gestão de riscos fiscais judiciais, a indicação de fatores para evitar a litigiosidade, e a prevenção e resolução de litígios que envolvam o Poder Público.

Comitê

O Decreto nº 11.379/2023 também cria o Comitê Técnico de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais, de caráter permanente, que prestará suporte e assessoramento na implementação das decisões do Conselho.

O Comitê é composto por um representante dos seguintes órgãos: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN); Procuradoria-Geral da União; Procuradoria-Geral Federal; Secretaria-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União; Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil/Ministério da Fazenda; Secretaria-Executiva/Ministério da Fazenda; Secretaria de Orçamento Federal/Ministério do Planejamento e Orçamento; e Secretaria-Executiva/Ministério do Planejamento e Orçamento.

3.1.2 Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento pela STN

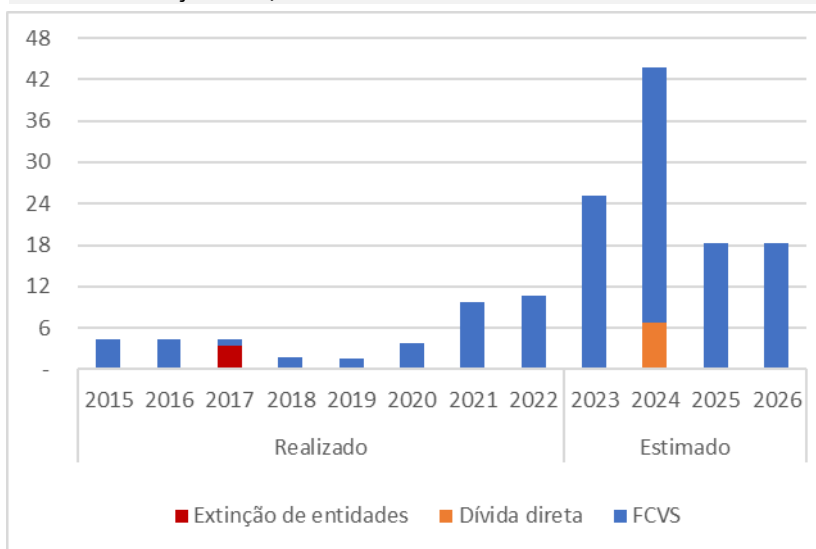
Os passivos contingentes da União em processo de regularização no âmbito da STN podem ser classificados como: Dívidas Decorrentes do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS); Dívidas Diretas da União; e Dívidas Decorrentes da Extinção/Dissolução de Entidades da Administração Federal. Salvo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

O passivo da União decorrente do FCVS compreende o maior passivo contingente da União em regularização. Ressalta-se que, apesar da interrupção do fluxo de novações do FCVS entre os anos de 2012 e 2015¹⁶, com a publicação das Leis nº 13.932, de 11 de dezembro de 2019, e nº 14.257, de 1º de dezembro de 2021 (que promoveram alterações na Lei nº 10.150/2000), houve melhora na perspectiva de aumento no fluxo dos processos de novação, a partir de 2022. O passivo da União decorrente do FCVS vem sendo progressivamente liquidado mediante a celebração de sucessivos contratos entre a União e os agentes financeiros (ou seus cessionários, ou o FGTS). Desde 1998, foram celebrados 599 contratos de novação ou de assunção, totalizando R\$ 248,9 bilhões em valores posicionados em agosto/23. Os contratos estabelecem o pagamento mediante títulos de longo prazo denominados CVS, com vencimento em 1º de janeiro de 2027, mas que vêm pagando parcelas mensais de juros desde 1º de janeiro de 2005, e parcelas mensais do principal desde 1º de janeiro de 2009.

Gráfico 15 - Regularização de Passivos Contingentes

Dados em: R\$ bilhões

Fonte e Elaboração: STN/MF



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

Dívidas Diretas da União: Originam-se de variados eventos. Destacam-se dois: (i) atribuição à União de compromissos decorrentes dos investimentos feitos nos territórios extintos; e (ii) dispositivos legais que autorizaram as instituições financeiras federais a prestar auxílio financeiro, ou participar de alguma política pública, com o compromisso de posterior ressarcimento, pela União.

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

¹⁶ A interrupção das novações do passivo em questão se deu em virtude das ressalvas e/ou apontamentos levantados pela Secretaria Federal de Controle Interno - SFC/CGU, com o seu retorno após adequações nos sistemas e procedimentos operacionais da Administradora/Caixa e de alterações na Lei nº 10.150/2000, a partir de 2016.

A estimativa do estoque a ser pago resulta: (i) da apuração dos saldos nos contratos já apresentados na habilitação (pelos agentes à Caixa); e (ii) das avaliações atuariais periódicas efetuadas por empresa contratada pela Caixa, e que inclui a parcela de contratos não apresentados à habilitação. O Gráfico 15 apresenta a evolução dos passivos regularizados de 2015 a 2022 e a estimativa de 2023 a 2026.

No que concerne às Dívidas Diretas, cumpre informar que a sua regularização está a cargo da comissão prevista no art. 3º do Decreto nº 10.802/2021, que regulamenta o reconhecimento e a regularização de obrigações por parte da União. Embora a previsão de regularização para 2023 (posição junho), seja de R\$ 6,2 bilhões, por ora a comissão se pronunciou apenas sobre uma dívida de R\$ 106,6 milhões, que, por sua vez, não teve sua exigibilidade reconhecida e, portanto, não constitui impacto financeiro/orçamentário para a União neste exercício de 2023.

O estoque de Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento, para o ano de 2023, é de R\$ 106,1 bilhões¹⁷, sendo que cerca de 93,8% dizem respeito ao FCVS.

¹⁷ Fonte: Lei Orçamentária Anual- LOA, 2023 (ações 00QE e 00Q3).

3.1.3 Garantias

3.1.3.1 Garantias e Contragarantias da União - Operações de Crédito

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

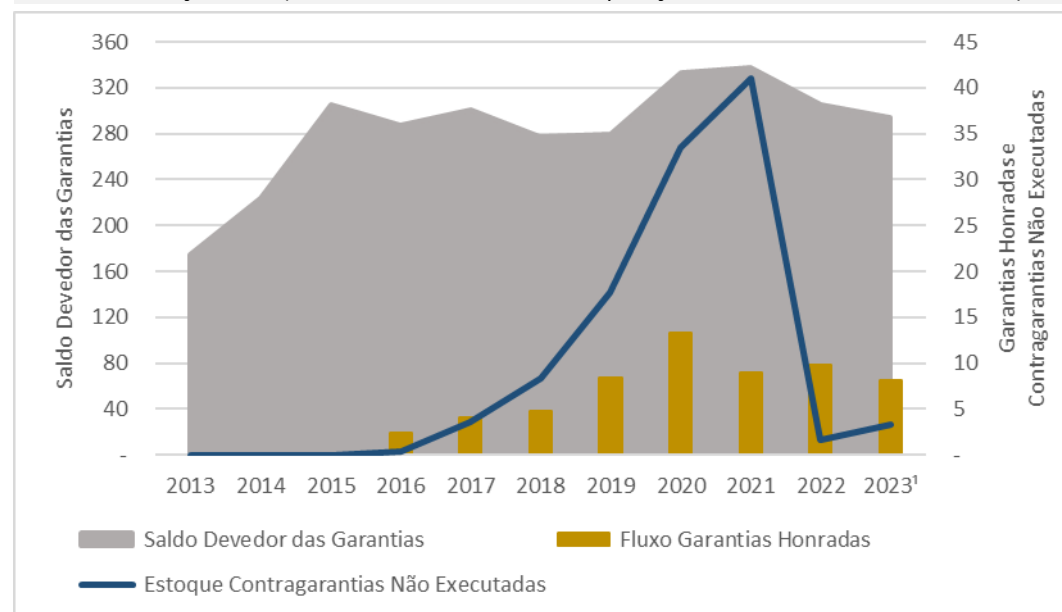
Caso o mutuário não efetue o pagamento nos prazos estabelecidos, a União, na condição de garantidora, efetua a liquidação do débito junto ao credor, acionando, em seguida, as contragarantias previstas contratualmente para a recuperação dos valores despendidos, incluindo, além do valor original devido,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

O Gráfico 16 apresenta a evolução das garantias da União a operações de crédito, de 2013 a 2023 (posição de agosto). O saldo devedor, que representa o estoque de todos os contratos de garantias existentes, apresenta uma trajetória ascendente até 2021, sofrendo ligeiro decréscimo entre 2022 e 2023 (posição de agosto), quando alcançou a marca de R\$ 294,0 bilhões¹⁸. É

Gráfico 16 - Evolução das Garantias às Operações de Crédito

Dados em: R\$ bilhões

Fonte e Elaboração: STN (Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas - RQG)



¹ Posição em agosto de 2023.

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

¹⁸ Informações do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal - 2º Quadrimestre de 2023

importante destacar que o aumento do estoque observado de 2019 a 2021 diz respeito, principalmente, à desvalorização cambial.

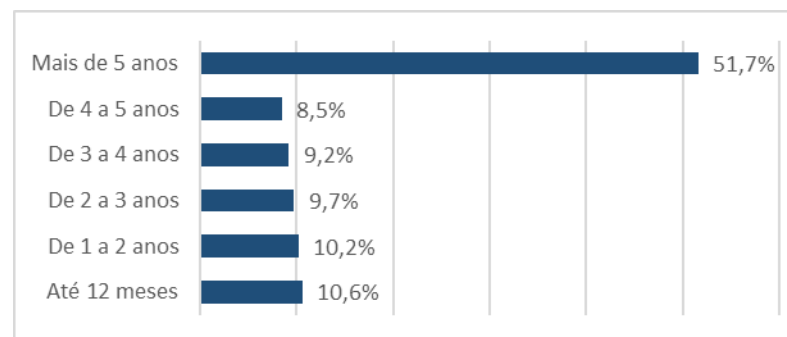
O fluxo de garantias honradas apresenta o gasto anual da União honrando dívidas não pagas de entes federativos, com impacto financeiro. Após 11 anos (2005 a 2015) sem a necessidade de honrar garantias concedidas, em 2016 a STN voltou a atuar no pagamento de honras, acumulando um montante de R\$ 59,8 bilhões, de 2016 a agosto de 2023. Em 2022, as honras foram de R\$ 9,8 bilhões. Em 2023, até agosto, o valor honrado foi de R\$ 8,1 bilhões. A previsão da STN é que este valor feche o ano em R\$ 15,1 bilhões.

Ponto de destaque do Gráfico 16 foi o crescente estoque de contragarantias não executadas pela União, que caracterizou a materialização de risco fiscal das operações de garantias, partindo de R\$ 3,6 bilhões em 2017 até o total de R\$ 40,9 bilhões em 2021. Com a assinatura dos contratos relativos ao art. 9º-A da LC nº 159/17 e art. 23 da LC nº 178/2021, todo o estoque de avais a recuperar, inclusive sob o Regime de Recuperação Fiscal, foi zerado em 2022, uma vez que todo o saldo foi renegociado. No entanto, nos últimos meses desse mesmo ano, tal saldo voltou a crescer em virtude de novas ações judiciais impetradas por Estados questionando a forma como se dará a compensação da perda de arrecadação de ICMS por parte dos Estados em decorrência da diminuição das alíquotas sobre energia e telecomunicações trazida pela LC nº 194/2022. No ano de 2023 novas liminares têm sido concedidas impedindo a execução de contragarantias, a exemplo dos Estados do Espírito Santo e Sergipe.

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 havendo a expectativa de recebimento desses montantes. O que ocorre é que agora eles fazem parte da dívida administrada pela União e por isso são contabilizadas em suas contas próprias.

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

Gráfico 17 - Percentual Vincendo das Garantias às Operações de Crédito
Fonte: STN (RQG)



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

Finalmente, o Gráfico 17 apresenta o percentual vencendo das garantias por período, que totaliza R\$ 402,4 bilhões (saldo devedor mais juros acumulados), ilustrando o grau de exposição da União diante do saldo devedor de suas garantias.

3.1.3.2 Fundos Garantidores Privados com Participação da União

Os Fundos Garantidores 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 participa como cotista dos seguintes fundos garantidores privados:

- a) Fundo de Garantia para a Construção Naval (FGCN): tem por finalidade garantir o risco de crédito das operações de financiamento à construção ou à produção de embarcações e o risco decorrente de performance de estaleiro brasileiro. Criado pela Lei nº 11.786/2008, o FGCN é administrado pela Caixa Econômica Federal.
- b) Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab): criado pela Lei nº 11.977/2009, foi instituído para garantir contratos de financiamento habitacional no Programa Minha Casa Minha Vida, 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). Originalmente, tinha um limite de 2 milhões de contratos, que foi atingido em 2016. Em 2022, a Lei nº 14.462/2022 expandiu seu propósito para cobrir novas operações a partir de junho de 2022. Além disso, a Lei nº 14.620/2023 permitiu a participação ilimitada da União no FGHab, com aporte de recursos conforme disponibilidade orçamentária. O FGHab é administrado pela CAIXA, conforme definido em seu Estatuto.

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

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

Quadrimestralmente, a STN publica o Relatório de Operações de Crédito Garantidas (RQG). As edições desse relatório podem ser acessadas no seguinte endereço eletrônico: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-quadrimestral-de-operacoes-de-credito-garantidas-rqg/2023/28>

- c) Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC): tem por finalidade garantir o risco em operações de crédito educativo, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) para operações de financiamento estudantil contratadas até o final de 2017. Criado pela Lei nº 12.087/2009, o FGEDUC é administrado pela CAIXA.
- d) Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil (FG-Fies): sua finalidade é garantir o crédito do financiamento a estudantes no âmbito do Fies a partir do primeiro semestre de 2018. Assim como o FGEDUC, o FG-Fies é administrado pela CAIXA. A participação da União neste fundo foi autorizada pela Lei nº 13.530/2017.
- e) Fundo Garantidor para Investimentos (FGI): tem a finalidade de garantir financiamentos para micro, pequenas e médias empresas para a aquisição de bens de capital. 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 e a participação da União neste fundo foi autorizada pela Lei nº 12.087/2009. A Medida Provisória nº 1.189/2023 introduziu o Programa Emergencial de Acesso a Crédito Solidário (Peac-FGI Crédito Solidário RS) para atendimento à catástrofe ocorrida em setembro de 2023 em municípios do Estado do Rio Grande do Sul, por meio da disponibilização de garantias via FGI, e ampliação em R\$ 100 milhões da autorização de participação da União no FGI. O FGI é administrado pelo BNDES.
- f) Fundo de Garantia de Operações (FGO): 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. A Medida Provisória nº 1.189/2023, publicada no mês de setembro, autorizou um aporte adicional no FGO de até R\$ 100 milhões, destinado exclusivamente para a cobertura das operações de beneficiários que tiveram perdas materiais decorrentes dos eventos climáticos extremos em municípios do Estado do Rio Grande do Sul. O FGO é administrado pelo Banco do Brasil (BB).

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

Conforme pode ser observado na Tabela 12, ao final de junho de 2023, a União possuía R\$ 75,7 bilhões de participação em cotas nos fundos garantidores privados listados anteriormente, um percentual equivalente a 95,1% do Patrimônio Líquido dos fundos.

Riscos Fiscais

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. As variações nas cotas da União são registradas no BGU.

Tabela 12 - Fundos Garantidores com participação da União
Dados em: R\$ milhões Posição: 06/2023
Fonte: Administradores dos Fundos

Fundo Garantidor	Participação da União	Patrimônio Líquido
FGI	20.104,5	20.419,2
FGI Tradicional	1.130,7	1.445,4
FGI Peac	18.973,8	18.973,8
FGO	41.423,0	41.761,0
FGO Original	1.107,4	1.445,4
FGO Pronampe	40.315,6	40.315,6
FGEDUC	9.380,0	9.380,0
FG-Fies	2.717,7	4.616,4
FGCN	58,2	59,2
FGHab	2.016,2	3.357,6
Total	75.699,5	79.593,5

Ressalta-se, que, quando há o pagamento de honras pelos fundos garantidores privados, não há um impacto direto nas receitas ou despesas da União, pois não há fluxo de entrada ou saída de recursos na Conta Única, uma vez que apenas os recursos do fundo privado estão sendo movimentados. Entretanto, essas operações impactam o patrimônio da União, já que afetam o valor das suas cotas nesses fundos privados, situação que prejudicaria o caixa da União em um eventual resgate. Nesse contexto, só há impacto fiscal direto nas receitas e despesas quando ocorrem aportes ou resgates de recursos da União, com a aquisição ou venda de cotas dos fundos garantidores privados, respectivamente com recursos saindo da ou entrando na Conta Única. Ou seja, são os aportes e resgates nos fundos garantidores têm impacto nas receitas e despesas primárias da União.

Não obstante, no caso específico do FGEDUC, o pagamento de honras gera uma receita primária em detrimento do patrimônio do Fundo, pois o pagamento da honra é feito para o FIES com recursos entrando na Conta Única da União. Nesse sentido, a tendência é de continuidade no pagamento de honras, até a limitação do pagamento devido ao *stop loss*, medida de proteção ao fundo definida em seu estatuto.

O Gráfico 18 mostra a participação da União em percentual do patrimônio líquido dos fundos, e consequentemente sua exposição em caso de desvalorização do patrimônio.

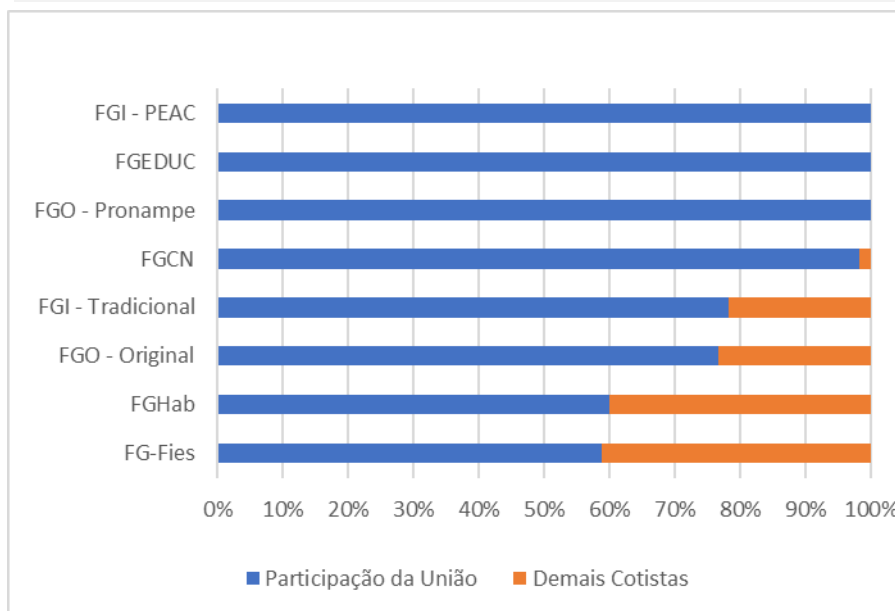
No caso do FG-Fies, a União integralizou cotas no Fundo no montante de R\$ 500 milhões em 2023, em conformidade com o Plano Trienal 2023-2025 (Resolução CG-Fies nº 53/2022). Com isso, foi atingido o limite R\$ 3 bilhões de aportes no Fundo autorizados pelo Decreto nº 9.305, de 2018. Como foram realizados aportes pelas mantenedoras, a participação da União foi reduzida de 63,4% em dez/22 para 58,9% em jun/23, 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 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.

Gráfico 18 - Participação da União no Patrimônio Líquido dos Fundos Garantidores
Posição: 06/2023

Fonte: Administradores dos Fundos Elaboração: STN/MF



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

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.

Tabela 13 - Indicadores de Solvência do FGE
Dados em: Milhões Posição: 06/2023
Fonte: ABGF. Elaboração: CAMEX/SE/MDIC

Indicadores de Solvência	jun/2023	mai/2023	Δ%
Patrimônio Líquido do FGE (Contábil) (R\$) ¹	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%

¹ Cotação pelo Dólar Ptax para venda do último dia do mês.

capacidade de reter novas obrigações.

No tocante ao grau de alavancagem do Fundo, esse tem diminuído ao longo dos anos em função da redução da garantia de valores e o aumento do patrimônio líquido, conforme a Tabela 14. O nível de inadimplência, em 30/6/2023, foi de aproximadamente 2,9%.

Em relação aos sinistros, o volume total de indenizações pagas pelo FGE, desde o início de suas atividades até junho de 2023, é de aproximadamente US\$ 1,7 bilhão, sendo que 97,0% ocorreram entre 2018 e junho de 2023. Desse montante foram recuperados US\$ 53,8 milhões.

Tabela 14 - Evolução do grau de alavancagem
Dados em: R\$ milhões Posição: 06/2023
Fonte: ABGF, BNDES. Elaboração: STN/M

Item	2018	2019	2020	2021	2022	2023 ¹
Garantia de Valores (A)	31.147,9	24.362,4	25.415,3	24.988,2	20.007,5	16.313,5
Obrigações Contratadas a Desembolsar (B)	8.673,1	4.721,7	2.460,0	4.146,6	871,1	95,0
Valores Aprovados Ainda não Contratados (C)	9.315,4	1.937,8	3.026,1	1.852,4	4.379,8	4.029,3
Patrimônio Líquido (D)	30.341,7	33.444,9	35.215,5	36.999,1	40.676,6	42.492,9
Grau de Alavancagem I [A/D]	1,03	0,73	0,72	0,68	0,49	0,38
Grau de Alavancagem II [(A+B+C)/D]	1,62	0,93	0,88	0,84	0,62	0,48

¹ Posição em 30/6/2023.

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 constrições 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;

As principais informações atuariais do FGE são apresentadas na Tabela 13, 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

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

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

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

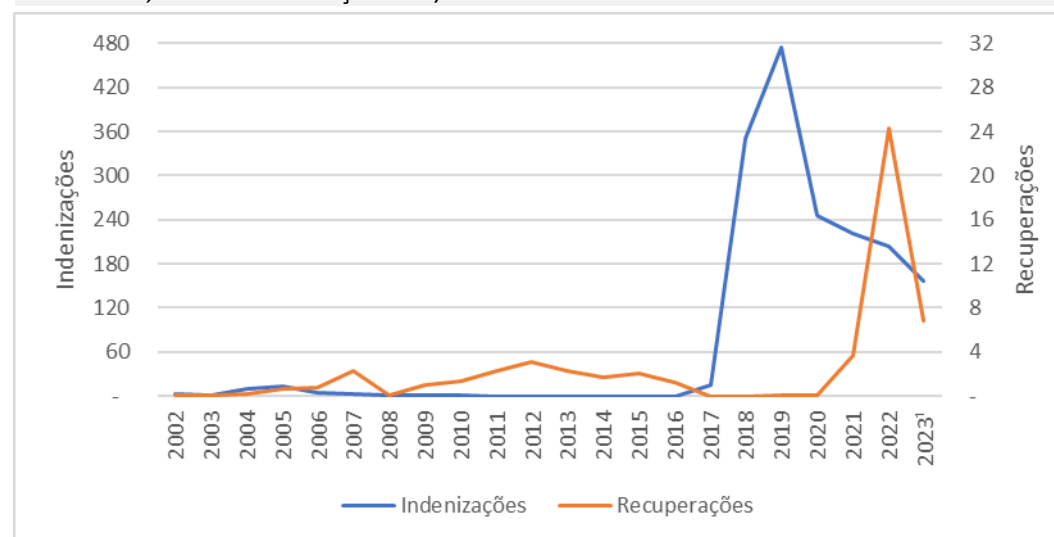
- no caso de não existir saldo a ser desembolsado na data-base de avaliação, o prazo remanescente de repagamento;
- no caso de operações com saldo a ser desembolsado, o prazo máximo de desembolso teórico apurado na data-base do levantamento (não considerando nenhum desembolso ocorrido até a referente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

- c) 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;
- d) 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;
- e) Ademais, número significativo de operações de exportação com cobertura do SCE foram concluídas, consequentemente tendo seus saldos removidos da referida exposição.

Gráfico 19 - FGE: Indenizações x Recuperações (fluxo)

Dados em: US\$ milhões

Fonte: ABGF, BNDES. Elaboração: STN/MF



¹ Em 2023, os valores são acumulados até junho de 2023 e convertidos para US\$ pela taxa PTAX de 30/6/2023.

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.

Por configurar despesa primária, a concretização do risco fiscal do FGE impacta o resultado primário da União. A estimativa de impacto da manutenção do SCE em 2024 e nos três anos subsequentes, é apresentada na Tabela 15.

Tabela 15 - Estimativa de impacto da manutenção do SCE

Dados em: US\$ milhões

Fonte e elaboração: CAMEX/SE/MDIC. Elaboração: STN/MF

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.

3.1.4 Fundos Constitucionais de Financiamento

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

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

Tabela 16 - Provisão para Devedores Duvidosos dos Fundos Constitucionais
Dados em: R\$ milhões

Fonte: Bancos Administradores Elaboração:STN/MF

Fundos	Realizado	Estimativa			
	2022	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

De acordo com o balanço dos Fundos, de 31 de dezembro de 2022, para o FCO, o FNE e o FNO, constata-se que as despesas com provisões para devedores duvidosos somaram em 2022, respectivamente, R\$ 13,5 milhões, R\$ 919,6 milhões e R\$ 173,6 milhões, totalizando R\$ 1.106,7 milhões (R\$ 1.260,3 milhões em 2021, redução de 12,18% no período 2021/2022). Tais valores estão apresentados nas contas de resultado dos balanços dos res-

pectivos fundos. Adicionalmente, os bancos administradores destes fundos projetam os valores de provisão esperados para os anos futuros, conforme Tabela 17.

Os créditos baixados como prejuízo e registrados em contas de compensação podem ser futuramente recuperados, mesmo que em pequena fração. Estes créditos, que outrora geraram impacto fiscal negativo no momento da provisão, poderão afetar positivamente o resultado primário na eventualidade de recuperação. A Tabela 17 detalha a recuperação de crédito por Fundo, enquanto o Gráfico 20 apresenta a recuperação desde o ano de 2018.

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

A Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, ao regulamentar o artigo 159, inciso I, alínea "c" da Constituição da República Federativa do Brasil, criou os Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO), com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social das Regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, por meio das instituições financeiras federais de caráter regional, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos. Os recursos que compõem os Fundos Constitucionais correspondem a 3% do produto da arrecadação do IPI e IR (além dos retornos e resultados de suas aplicações, além do resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados, calculado com base em indexador oficial e as disponibilidades dos exercícios anteriores), distribuídos da seguinte forma:

FNO - 0,6%

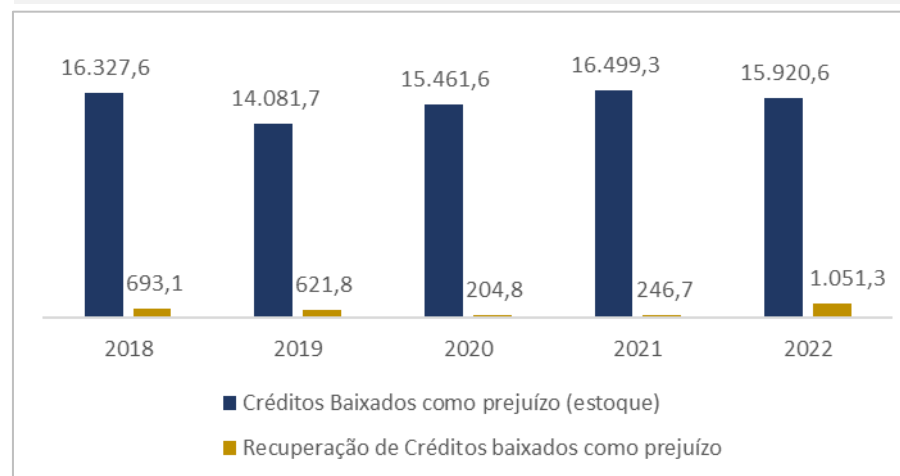
FCO - 0,6%

FNE - 1,8%

Tabela 17 - Recuperação e Estoque de Créditos Baixados como Prejuízo
 Dados em: R\$ milhões Posição: dez/2022
 Fonte: Balanços Patrimoniais dos Fundos Constitucionais e informações
 enviadas pelos bancos administradores. Elaboração:STN/ MF

Fundos	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%

Gráfico 20 - Evolução: Estoque de Prejuízo e Recuperação (Fundos Constitucionais)
 Dados em: R\$ milhões
 Fonte: Bancos Administradores



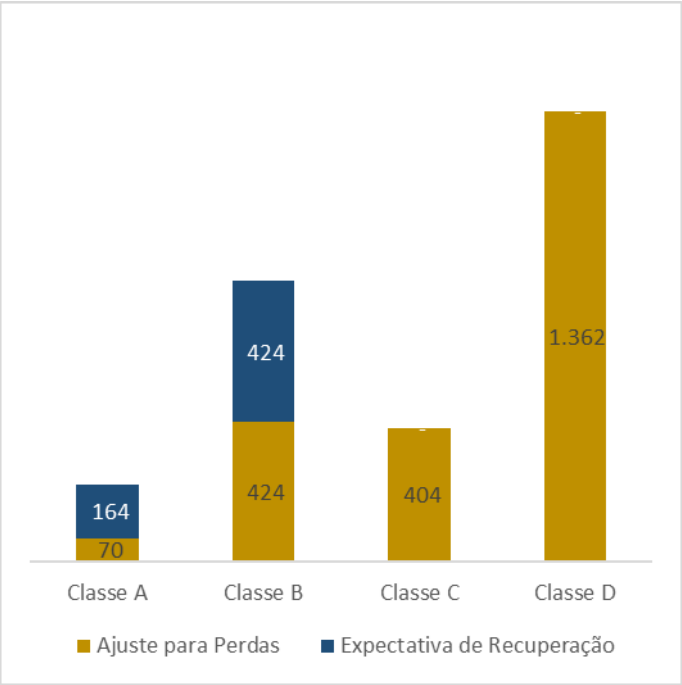
3.2 Ativos

3.2.1 Dívida Ativa da União

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

O Gráfico 21 apresenta a DAU, por tipo de crédito e rating, totalizando um estoque de R\$ 2,84 trilhões, com posição de junho de 2023. Desse montante, R\$ 1.362 bilhões (48%) se referem a créditos classificados como irrecuperáveis (Classe D), enquanto apenas R\$ 234 bilhões (8%) dizem respeito a créditos com alta perspectiva de recuperação (Classe A). Os demais créditos são classificados com média e baixa perspectiva de recuperação.

Gráfico 21 - Distribuição da DAU por Tipo de Crédito e Rating
Dados em: R\$ bilhões Posição: 30/06/2023
Fonte: PGFN



A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) é o órgão responsável em gerir a Dívida Ativa, devendo inscrever os créditos reclamados pelos diversos órgãos do Governo, bem como providenciar as devidas cobranças, sejam em caráter amigável ou judicial.

A metodologia de classificação dos créditos inscritos em Dívida Ativa possui a seguinte estrutura de “rating”:

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

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

A partir do histórico de adimplemento da DAU, as expectativas de recuperação dos créditos das classes “A” e “B” nos próximos 15 anos são, respectivamente, de 70% e 50%, com consequentes ajustes para perdas de 30% e 50%, conforme demonstra o Gráfico 22. Logo, do saldo de R\$ 2,84 trilhões (base junho 2023), cerca de R\$ 2,25 trilhões (79%) são considerados perdas. Dessa forma, espera-se recuperar R\$ 587,9 bilhões nos próximos 15 anos, com a maior parte impactando o resultado primário.

Outro aspecto relevante é a evolução da Dívida Ativa da União para aqueles créditos com alta e média perspectiva de recuperação (respectivamente, Classes A e B). Ao longo dos últimos 5 anos verifica-se um incremento no estoque dos créditos que tem melhor perspectiva de recuperação, correspondendo a média de 10,7% do PIB no período de 2018 a junho de 2023, vide Gráfico 23.

Gráfico 23 - Evolução da Dívida Ativa da União com boa perspectiva de recuperação (Classes A e B)
Dados em: R\$ bilhões Posição: 30/06/23

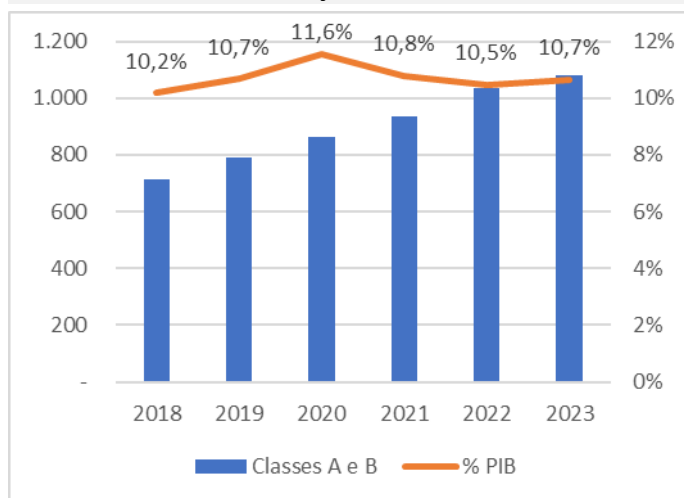
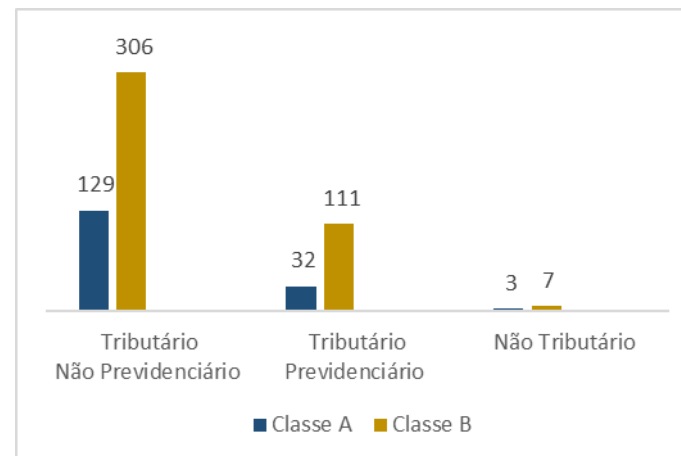


Gráfico 22 - Expectativa de Recuperação por Rating
Dados em: R\$ bilhões Posição: 30/06/23
Fonte: PGFN



A estimativa de arrecadação dos créditos da DAU deixa de considerar créditos irrecuperáveis e de difícil recuperação e contempla acordos de transação tributária para essas classes, que alcançam estoque superior a R\$ 466,0 bilhões. A Tabela 18 mostra os fluxos de arrecadação para o atual e os próximos exercícios.

Tabela 18 - Estimativa de Arrecadação de DAU
Dados em: R\$ bilhões
Fonte: PGFN

Arrecadação dos Créditos			
Valor Estimado (\$)			
2023	2024	2025	2026
46,14	46,41	47,80	45,75

Classifica-se como dívida ativa não Tributária, os créditos da Fazenda Pública originários de multas de natureza não tributária, foros, laudêmios, aluguéis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, assim como os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais (conf. Lei nº 4.320/1964).

3.2.2 Haveres Financeiros Não Relacionados a Entes Subnacionais

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

O risco fiscal envolvido nestes haveres financeiros diz respeito à possibilidade de os fluxos estimados não se efetivarem, comprometendo, assim, as receitas financeiras da União. Com base em informações fornecidas pelas instituições financeiras contratadas pela União para a administração dos créditos, está registrado no SIAFI o valor de R\$ 4,57 bilhões¹⁹ referente a ajustes para perdas dos haveres financeiros não relacionados a entes subnacionais (posição 31/08/2023). Das estimativas de fluxo, a Tabela 19 apresenta os respectivos valores a receber, por exercício, de acordo com o haver financeiro:

Tabela 19 - Haveres Financeiros Não Relacionados a Entes Subnacionais

Dados em: R\$ milhões

Fonte: STN/MF

Haver Financeiro	Estoque ¹	Fluxo Estimado			
		2023	2024	2025	2026
Empréstimos a Instituições Financeiras	84.201,26	37.827,46	2.096,09	8.694,14	8.173,14
Crédito Rural	3.618,12	177,4	109,3	127,8	55,3
Cessão de Crédito (ou estruturadas)	4.297,03	2.371,06	1.161,45	997,85	577,87
Crédito à Exportação	5.029,34	783,38	795,3	795,3	795,3
Empréstimos a Entidades Não Financeiras	71.206,73	10,55	-	-	-
Programa Emergencial de Suporte ao Emprego - PESE/FOPAG	959,00	1.896,58	-	-	-
Total	169.311,48	43.066,43	4.162,14	10.615,10	9.601,61

¹ Posição 31/8/2023.

¹⁹ 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.

3.3 Entes Subnacionais

A exposição da União a riscos fiscais decorrentes de entes subnacionais resulta de duas fontes principais: (i) incumprimentos de pagamentos relacionados a créditos financeiros da União junto aos entes subnacionais; (ii) honras de garantias pela União em empréstimos contraídos pelos entes subnacionais. Os créditos financeiros da União perante Estados e Municípios decorrem de programas de financiamento e refinanciamento de dívidas, implementados de acordo com legislações específicas e formalizados mediante a celebração de contratos entre as partes. Por sua vez, as garantias outorgadas pela União aos entes subnacionais se aplicam a empréstimos externos, na maior parte tomados junto a organismos multilaterais, e a empréstimos internos contraídos perante instituições financeiras federais.

A Tabela 20 apresenta o estoque dos créditos da União perante os entes subnacionais e o fluxo esperado de pagamentos à União, já considerando a homologação do Regime de Recuperação Fiscal (RRF) aos Estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Goiás, assim como a adesão via liminar de Minas Gerais. Adicionalmente, apresenta-se o fluxo de pagamentos esperado para as operações de crédito de entes subnacionais garantidas pelo Governo Federal, que potencialmente podem vir a requerer quitação por parte da União com restrições judiciais à execução de contragarantias. 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.

Pelo lado das garantias, em 2021 a União, por meio da STN, honrou R\$ 9,0 bilhões em pagamentos inadimplidos dos serviços dessas dívidas contratadas por estados e municípios. Em 2022, foram pagos R\$ 9,8 bilhões e até julho de 2023, mais R\$ 7,6 bilhões.

Adicionalmente, deve ser ressaltado que a EC nº 109/2021 revogou a obrigação da União de financiar, diretamente ou por intermédio das instituições financeiras sob o seu controle, o pagamento dos saldos remanescentes de precatórios vencidos e não pagos de estados e municípios ao final de 2024. Ocorre, entretanto, que se encontra em tramitação na justiça ação para reverter esse cancelamento. O estoque de precatórios de

Tabela 20 - Riscos Fiscais Decorrentes dos Haveres e das Garantias Junto aos Estados e Municípios
Dados em: R\$ bilhões

Fonte e Elaboração: STN/MF

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

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.

estados e municípios era de R\$ 139,3 bilhões em 31/12/2022. Uma estimativa do impacto financeiro potencial desta Emenda, caso a União fosse obrigada a fornecer uma linha de crédito no valor do saldo constante na dívida consolidada, seria igual a este valor.

A Tabela 21 consolida os riscos fiscais mencionados, decorrentes das relações intergovernamentais. A exposição da União a riscos decorrentes de inadimplência do pagamento de dívidas e ao pagamento de honras em garantias concedidas pela União chega ao montante de R\$ 966,5 bilhões, o que corresponde a 9,0% do PIB.

Tabela 21 - Riscos Fiscais de Relações Intergovernamentais
Dados em: R\$ bilhões
Fonte e Elaboração: STN/MF

Riscos Fiscais	Valor ¹	Percentual do PIB
Decorrentes de Haveres	729,8	6,8%
Decorrentes das Garantias	236,7	2,2%
Liminares à EC nº 109/2021	139,3	1,3%
Total	1.105,80	10,3%

¹ Posição: Haveres, 30/06/2023; Garantias, 30/04/2023; e Liminares, 31/12/2022.

Outra fonte de incertezas para a União em seu relacionamento interfederativo provém da aprovação de legislações que beneficiem os entes subnacionais ao mesmo tempo que onerem o Governo Federal. Os projetos aprovados ou em tramitação no Congresso Nacional podem trazer uma série de impactos nos valores estimados para o fluxo de pagamentos. Destaca-se que, com a realização de acordo entre a União, Estados e DF para tratar da compensação da perda de arrecadação de ICMS por parte dos entes em decorrência da LC nº 194/2022, a União apresentou o PLP nº 136/2023, convertido na Lei Complementar 201/2023 dispondo sobre os critérios para essa compensação das perdas de arrecadação.

Tramita, também, no legislativo federal, a 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 22 apresenta as estimativas de impactos, imediatos e para um período de dez anos, dessas propostas legislativas para União.

Por fim, cumpre ressaltar que os episódios de incumprimentos de pagamentos por parte dos entes federativos e os eventos de resgates e honras de garantias por parte da União decorrem de uma situação de desequilíbrio das contas públicas dos entes subnacionais. Com o objetivo de definir condições para concessão de operações de crédito e de mitigar riscos fiscais decorrentes das relações com os demais entes federativos, a União, por meio da STN, realiza monitoramento das finanças públicas dos entes. O acompanhamento de indicadores de desempenho e do panorama das finanças públicas dos estados e das capitais estaduais é apresentado no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, publicado anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional.

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

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

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

3.4 Empresas Estatais

Os riscos fiscais das empresas estatais não dependentes controladas diretamente pela União (escopo desta seção) se referem principalmente às expectativas de receitas e à realização de despesas não previstas. Trata-se de um conjunto de 29 estatais, sendo 24 empresas públicas e 5 sociedades de economia mista.

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

A avaliação de riscos das empresas estatais não dependentes, na maioria dos elementos de risco mapeados, demanda a separação da categoria das Instituições Financeiras Federais (IFFs) 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.

O risco fiscal associado às IFFs, em geral, não está relacionado à escassez de caixa (liquidez), mas à insuficiência de capital regulatório para cumprir os índices de requerimento de capital (Basileia, Capital Nível I e Capital Principal). Eventual capitalização ou redução de dividendos e JCP necessários a este cumprimento representam um impacto fiscal direto, uma vez que se trata de elevação de despesa ou redução de receita primária, pois essas instituições não compõem o Setor Público Consolidado para efeito de apuração de resultados fiscais.

Tabela 23 - Fluxos Estimados - Estatais Não Dependentes

Dados em: R\$ milhões

Fonte: STN/MF, SEST/MPO, LDO e PLOA 2024. Elaboração: STN/MF

Natureza do Fluxo	Fluxo Valor Estimado					Impacto Financeiro (F) Primário (P)
	2023	2024	2025	2026	2027	
Receita de Dividendos e JCP ¹	49.859,40	36.650,20	35.202,90	36.226,00	39.377,40	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	-6.607,00	-7.308,00	-5.659,30	-6.663,20	-6.684,20	P

n.d. - informação não disponível.

¹ Dividendos previstos no PLOA 2024.

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

³ Metas fiscais previstas no PLDO 2024 (2025, 2026 e 2027) e PLOA 2024 (2023 e 2024).

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

Frustração de receita - receita de dividendos e/ou juros sobre capital próprio (JCP) menor do que a receita estimada na composição do resultado fiscal do Governo Central;

Aporte emergencial - aporte de capital ou subvenção econômica em caráter de emergência para o atendimento da necessidade de recursos ou de capital de determinada empresa estatal; e Esforço fiscal adicional (compensação de primário) - necessidade de compensação, pelo Tesouro Nacional, de um eventual resultado primário não alcançado pelo conjunto das estatais federais que são consideradas na meta fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O conjunto de IFFs é formado por cinco empresas, que são apresentadas com seus respectivos indicadores regulamentares na Tabela 24. Os dados das IFFs são referentes aos últimos índices divulgados e comparados com os mínimos regulatórios estabelecidos nas normas nacionais para atendimento dos requisitos de capital do Acordo de Basileia III (incluindo os adicionais de capital principal de conservação e sistêmico, e não incluído 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 IFFs 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.

Tabela 24 - Índices de Capital Requeridos x Observados

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

Elaboração: STN/MF

Indicadores	IFF com Relevância Sistêmica			IFF sem Relevância Sistêmica			
	Req. Mínimo	BB	CAIXA	Req. Mínimo	BNDES	BASA	BNB
Capital Principal	8,00%	12,21%	13,70%	7,00%	28,33%	13,40%	10,68%
Capital Nível I	9,50%	14,13%	13,93%	8,50%	28,33%	13,40%	11,58%
Basileia	11,50%	15,72%	16,56%	10,50%	34,38%	13,40%	12,66%

¹ Inclui ACP conservação e ACP sistêmico.

² Inclui ACP conservação.

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 (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\$ 49,9 bilhões estimados para 2023, R\$ 41,8 bilhões já foram recebidos até o encerramento de setembro. 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 em 2023, sendo que a Petrobras já anunciou, em Fato Relevante, os pagamentos de dividendos que serão realizados até o encerramento do exercício, bem como a aprovação, pelo Conselho de Administração da empresa, da modificação na fórmula de cálculo da remuneração aos acionistas, com a alteração de 60% para 45% do fluxo de caixa livre, em função da revisão de elementos do Plano Estratégico 2024-2028 da companhia.

Quanto à frustração de dividendos e aporte emergencial para exercícios futuros, o risco 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 remoto de materialização de aporte emergencial. Reforça essa percepção o fato de que o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024 (PLDO 2024), Projeto de Lei nº 4, de 2023-CN, na versão atual em tramitação (§10º do art. 51), veda o recebimento de aporte para futuro aumento de capital em empresas públicas ou sociedades de economia mista financeiras.

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 para obtenção de melhores resultados. 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.

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, mas o desafio da Emgea é ter, no longo prazo, nível de liquidez suficiente para o pagamento de suas obrigações.

A Codern também apresenta risco de agravamento da situação econômica e a avaliação de risco de aportes emergenciais é possível em 2024. O arrendamento do Terminal Salineiro de Areia Branca, promovido pela ANTAQ, na bolsa de valores de São Paulo, paralelamente à ampliação de investimentos diretos em infraestrutura na área portuária deverá representar redução de despesas, mas, também, de receitas da empresa.

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.

No tocante ao esforço fiscal adicional, foram fixadas metas com maior déficit para os próximos anos, o que afeta negativamente as contas públicas, e os novos resultados estimados indicam uma piora nos resultados anuais. Apesar da expectativa presente de necessidade de compensação, pelo Tesouro Nacional, no ano de 2023, quanto ao resultado primário das empresas estatais federais, para os anos seguintes, não se vislumbra a necessidade de esforço fiscal adicional pelo governo central. 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.

A despeito disso, a Mensagem Modificativa ao PLDO 2024, Mensagem nº 393, de 04/08/2023, propôs a alteração do art. 3º de forma a não serem consideradas na meta de déficit primário, além das empresas do Grupo Petrobras (§1º), as empresas do Grupo ENBPar (INB e Eletronuclear)(§2º), bem como as despesas do Orçamento de Investimento destinadas ao Novo Programa de Aceleração do Crescimento, limitado a R\$ 5,0 bilhões de reais (§3º). Isso posto, considera-se remota qualquer perspectiva de necessidade de esforço fiscal adicional do Governo Central para compensação de resultado primário das estatais federais.

3.5 Concessões de Serviço Público e Parcerias Público-Privadas

3.5.1 Concessões de Serviço Público

3.5.1.1 Ótica das Despesas

A modelagem dos contratos de concessão de infraestrutura adota a diretriz de transferência dos riscos mais relevantes para o concessionário, como é o caso dos riscos de construção e de demanda. Sobre a União recai a responsabilidade sobre eventos extraordinários que venham a ser reconhecidos, como caso fortuito, força maior ou fato do príncipe, quando há mudança unilateral do contrato.

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

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

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

3.5.1.2 Ótica das Receitas

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

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

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

Em termos de possibilidade de não pagamento de outorgas de concessões vigentes, os fatores de riscos estão relacionados a questionamentos judiciais, alterações legislativas, pedidos de reequilíbrio econômico–financeiros ou mesmo insolvência do concessionário. Com o novo regime de pagamentos de precatórios e a regulamentação da oferta desses créditos, as receitas de concessões previstas como receitas primárias podem ser afetadas. Isso ocorre devido às concessionárias solicitarem o pagamento das outorgas usando precatórios, o que pode representar um risco fiscal devido à possibilidade de frustração nas 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 Lei Orçamentária Anual são a exequibilidade do cronograma dos leilões que precedem esses contratos e a ausência de propostas de interessados (“leilão deserto”).

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

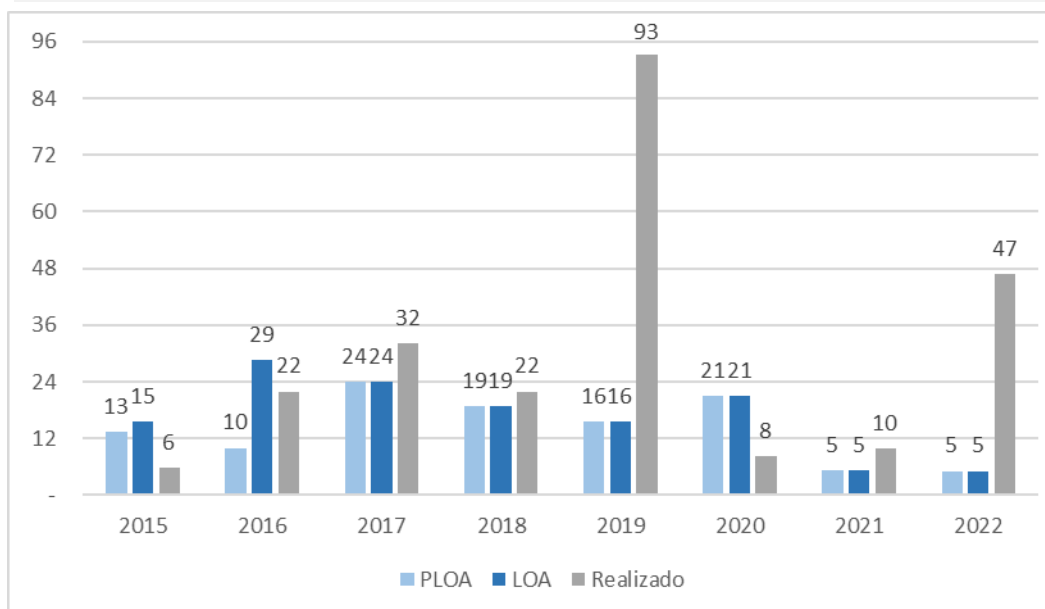
Para mitigar o risco de frustração de receitas das concessões ao longo do exercício é feito monitoramento dos processos, e qualquer alteração de estimativa é refletida nos relatórios de avaliações bimestrais de receitas e despesas primárias. Com relação ao risco de leilão deserto, sua mitigação por parte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

No Gráfico 24 é possível verificar a evolução das receitas de concessões e a dinâmica entre os valores do PLOA, da LOA, e da Receita efetivamente realizada. Dado que as projeções para a PLOA são de junho/julho do ano anterior a que se refere o exercício, evidenciam-se variações entre os valores previstos nas peças orçamentárias e os valores efetivamente realizados, uma vez que nesse intervalo de tempo é comum a divulgação de novos processos licitatórios. Além disso, eventuais ágios de leilões ainda não realizados não são considerados nas projeções efetuadas.

Gráfico 24 - Receitas de Concessões

Dados em: R\$ bilhões

Fonte e Elaboração: STN/MF



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

3.5.1.3 Riscos Fiscais em Demandas Administrativas

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

Além disso, cabe também aos ministérios setoriais e as agências reguladoras o papel de estruturar e implementar processos licitatórios para projetos de concessões e PPPs, sendo esses os órgãos responsáveis por definir a alocação de riscos entre setor público e setor privado de cada contrato.

A Tabela 25 representa o somatório das estimativas de impacto fiscal para a União em decorrência de pleitos administrativos de reequilíbrio econômico-financeiro classificados como de risco provável de concretização pelas agências reguladoras. 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, e que a lista mencionada possui rol não exaustivo, não esgotando a possibilidade de surgimento de novos pleitos. Dessa forma, o valor de impacto potencial pode ser mais elevado que os valores mencionados.

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.

Tabela 25 - Riscos fiscais em demandas administrativas
Dados em: R\$ milhões
Fonte: Agências Reguladoras. Elaboração: STN/MF

Reequilíbrio de Contratos	Reequilíbrio Econômico e Financeiro Classificados como Prováveis pelas Agências			
	2023	2024	2025	2026
Ótica das Receitas	1.379,4	45,5	44,1	42,4
Ótica das Despesas	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	1.379,4	45,5	44,1	42,4

3.5.2 Parcerias Público-Privadas

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

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

3.6 Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)

O Fies é um Fundo de natureza contábil gerido pelo Ministério da Educação (MEC), que tem o objetivo de financiar a graduação de estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos de avaliação conduzidos pelo MEC. O programa conta atualmente com 2,39 milhões²⁰ de contratos de financiamento ativos no Brasil.

A concessão de crédito aos estudantes expõe a União ao risco de crédito do Fies, efetivado na forma de atrasos e inadimplências. O valor²⁰ da exposição das operações do Fies concedidas até 2017 chegou a R\$ 103,5 bilhões, conforme Gráfico 25, que apresenta, além do comportamento do estoque de 2019 a junho de 2023, as suas composições por safra de concessão do financiamento.

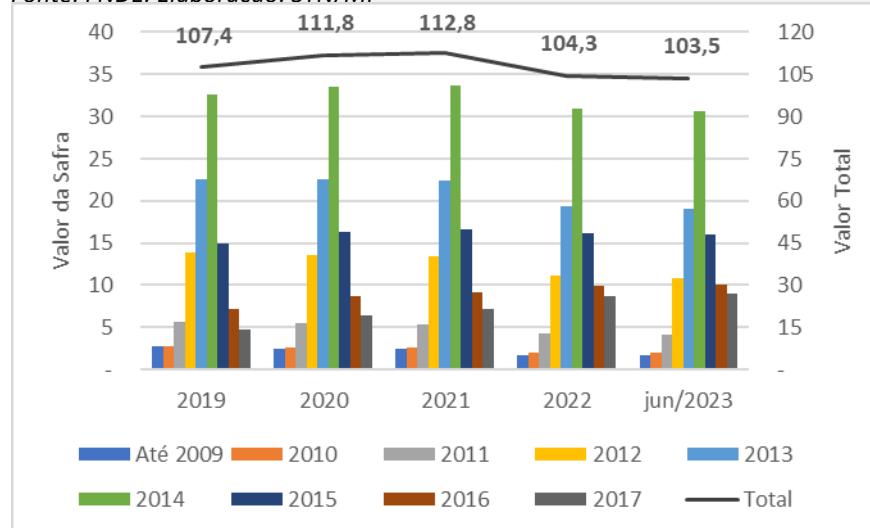
Os atrasos nos pagamentos dos financiamentos concedidos até 2009 e entre 2010 e 2017, contados a partir de um dia de atraso, foram observados em 1.648.127 contratos, equivalente a 69,1% do total dos contratos. O saldo devedor integral dos contratos concedidos em atraso é de R\$ 69,7 bilhões, representando 67,3% do total da carteira, conforme detalhado no Gráfico 26.

O valor do ajuste para perdas estimadas dos contratos realizados no âmbito no Fies alcançou R\$ 47,2 bilhões. Em junho de 2023, 2,0 milhões de contratos estavam em amortização, com saldo devedor total de R\$ 87,7 bilhões, o que representa aumento de valor de 4,0%, em relação ao exercício de 2022.

Gráfico 25 - Exposição do Fies por Safra de Concessão do Financiamento

Dados em: R\$ bilhões Posição: 30/06/2023

Fonte: FNDE. Elaboração: STN/MF



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

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

²⁰ Posição de junho de 2023

Entretanto, os contratos do Fies até 2017 contam com instrumentos mitigadores do risco, como fiança convencional, fiança solidária e o Fundo de Garantia de Operações do Crédito Educativo (FGEDUC), sendo que 70% da carteira de contratos é garantida exclusivamente pelo FGEDUC. Quando considerada a cobertura concomitante pelo FGEDUC e pela fiança, esse percentual sobe para 82,0% da carteira. Os contratos formalizados até 2009 não contam com cobertura de fundo garantidor, contando apenas com a garantia de fiança convencional ou fiança solidária.

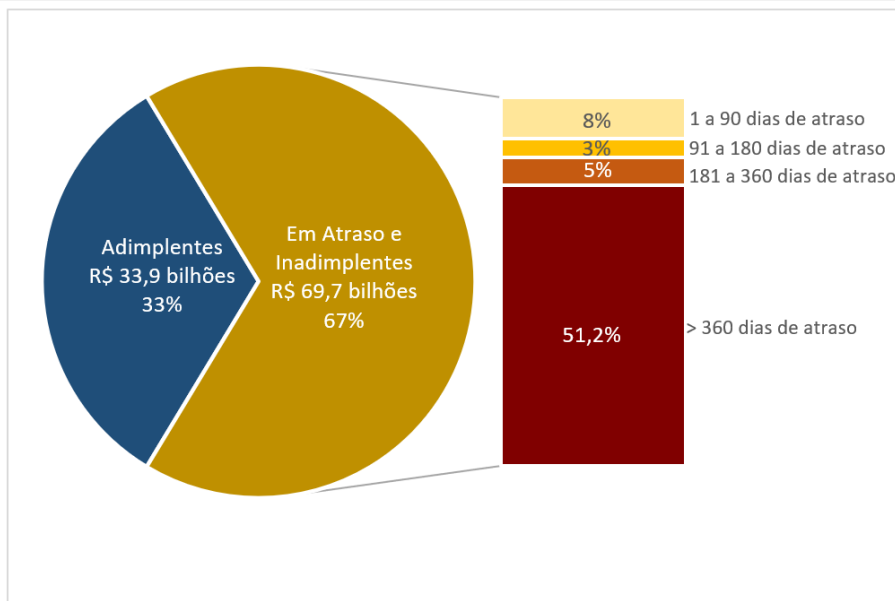
A partir de 2018, com vistas a primar pela sustentabilidade do Fies e em obediência aos princípios e normativos sobre responsabilidade fiscal, foi implementado o Novo Fies por meio da Lei nº 13.530/2017, adotando-se medidas para mitigar o risco fiscal do Fundo, notadamente relacionadas ao compartilhamento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

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

Gráfico 26 - Situação dos Contratos do Fies Concedidos até 2017

Posição: 30/06/2023

Fonte: FNDE. Elaboração: STN/MF



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

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

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

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

3.7 Riscos do Sistema Financeiro

3.7.1 Créditos do Banco Central do Brasil

São os créditos que se originam de operações do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER) e de saques a descoberto na conta Reservas Bancárias. Esses créditos afetam as contas públicas de forma essencialmente financeira, principalmente em termos de risco de crédito, e, inicialmente, não representam um risco fiscal.

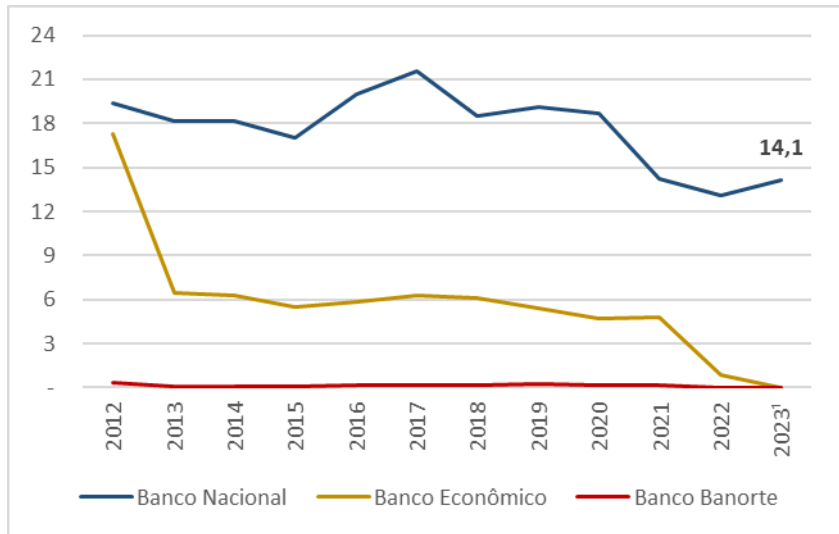
Em cada período de balanço do BCB, os valores desses créditos são atualizados com base em suas características originais, levando em consideração as garantias e uma metodologia predefinida. Além das baixas por recebimento das parcelas e dos reconhecimentos de juros, é realizado ajuste a valor recuperável. O Gráfico 27 revela a variação anual dos saldos de créditos do BCB, que totalizaram R\$ 14,1 bilhões no 1º semestre de 2023, exclusivamente com o saldo do Banco Nacional.

A Tabela 26 apresenta as estimativas de fluxo de caixa para o exercício atual e para os três subsequentes. O Banco Econômico, após liquidar antecipadamente parte da dívida, teve seu controle acionário transferido para o Banco BESA S.A., que por sua vez, liquidou totalmente a dívida do Banco Econômico com o BCB em abril de 2023. Resta em liquidação extrajudicial, portanto, apenas o Banco Nacional.

Gráfico 27 - Créditos do BCB no âmbito do PROER

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: BCB



¹ Posição 1º semestre de 2023

Tabela 26 - Estimativa de Fluxo de Caixa dos Créditos BCB

Dados em: R\$ milhões

Fonte: BCB

Instituição	2023¹	2024	2025	2026
Banco Nacional	2.116,0	4.448,0	4.753,0	5.054,0

¹ Estimativa para 2º semestre

3.7.2 Sistema Financeiro Nacional

São os riscos fiscais que teriam como origem o Sistema Financeiro Nacional (SFN) e que poderiam advir de um potencial uso de recursos públicos em uma instituição sistêmica de controle privado.

A avaliação da resiliência do SFN publicada nas atas das reuniões do Comitê de Estabilidade Financeira (COMEF) do BCB, destaca, em seu último documento de 29 e 30 de agosto de 2023, 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.

3.8 Mudanças Demográficas

Nas próximas décadas, o Brasil passará por uma profunda modificação de sua estrutura etária, com aumento do número de idosos na população e redução do número de jovens. Tal transformação demográfica impõe desafios às políticas públicas, na medida em que influi diretamente sobre a demanda por diferentes formas de atuação estatal. O caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC) é ilustrativo. Nele, os potenciais efeitos nos gastos oriundos da transformação demográfica, por exemplo, são significativos. O envelhecimento da população brasileira e o aumento da expectativa de 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.

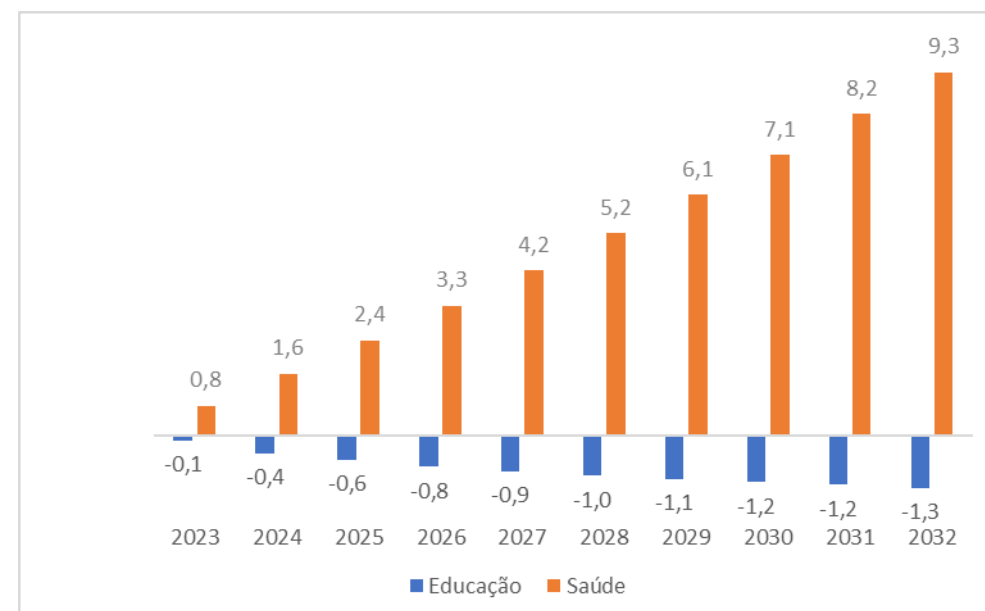
Com relação à Educação, tal dinâmica atua de maneira favorável, no sentido de gerar uma menor pressão sobre os gastos, dado que o tamanho da população jovem tem caído não apenas em termos relativos, mas também em termos absolutos. Nas despesas com educação, serão consideradas, como *proxy*, as chamadas despesas com controle de fluxo, que correspondem, de modo genérico, a todas as despesas da área, exceto pessoal ativo e inativo, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica–Fundeb, Salário-Educação e o impacto primário do FIES. Tais despesas somaram, em 2022, R\$ 29,3 bilhões.

No setor de Saúde, por outro lado, há uma forte pressão para elevação das despesas em decorrência do processo de envelhecimento da população, dado que a população de maior idade demanda proporcionalmente mais serviços de saúde. Com o intuito de estimar o impacto da evolução demográfica nas despesas com saúde, serão analisados os blocos de Assistência Farmacêutica, inclusive Farmácia Popular, e da Atenção de Média e Alta Complexidade (atendimento hospitalares e ambulatoriais), que totalizaram, em 2022, R\$ 70,3 bilhões. Portanto, as despesas analisadas em Saúde e Educação alcançaram, juntas, R\$ 99,6 bilhões, em 2022, queda de 2,3% em relação ao verificado em 2021.

O Gráfico 28 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 IBGE²¹, 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.

Observa-se que no caso da saúde há uma pressão por expansão, de R\$ 9,3 bilhões em 2032, das despesas decorrentes da evolução demográfica (crescimento e envelhecimento populacionais). Por sua vez, a pressão por gastos na educação, de - R\$ 1,3 bilhão em 2032, diminui conforme a evolução demográfica e, como consequência, observa-se que, apenas para as despesas avaliadas tanto em saúde quanto em educação, ocorre uma demanda adicional por despesas públicas, em 2032, de aproximadamente R\$ 8,0 bilhões a preços de 2022. Tal cifra representa 8,0% do valor despendido em 2022 nos mesmos programas.

Gráfico 28 - Impacto Demográfico Sobre Despesas Selecionadas de Saúde e Educação
Dados em: R\$ bilhões a preços de 2022
Fonte e Elaboração: STN/MF



²¹ IBGE. Projeções da população: Brasil e Unidades da Federação: revisão 2018, 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

3.9 Riscos Ambientais

Os riscos fiscais ambientais são aqueles provenientes de desastres e fenômenos da natureza, os quais podem estar associados às mudanças climáticas ou causados e originados pela atividade humana. Tais ocorrências podem afetar as contas públicas, afetando a trajetória e os resultados fiscais estabelecidos.

Tais riscos implicam grandes desafios para os governos e, a cada ano, os países têm enfrentado um número crescente de eventos relacionados ao meio ambiente. Globalmente, a ocorrência de pelo menos um evento climático extremo por ano tem a estimativa de custo médio de 0,8% do PIB²².

3.9.1 Desastres e Fenômenos Naturais

O termo desastres pode ser entendido como “uma grave interrupção do funcionamento de uma comunidade ou sociedade, em qualquer escala, devido a eventos perigosos que interagem com condições de exposição, vulnerabilidade e capacidade, levando a perdas e/ou impactos humanos, materiais, econômicos e ambientais.”²³

Cada país responde, de maneira particular, às dimensões de exposição, vulnerabilidade e características de perigo com os quais se depara e, nesse sentido os desastres podem causar grandes perdas, a depender da localização geográfica, magnitude e do intervalo de tempo em que tais eventos ocorrem, e afetar significativamente as finanças públicas. Isto porque, na ocorrência de determinados desastres, é comum a expectativa de que os governos executem ações de mitigação de possíveis impactos, sejam materiais ou não.

Os passivos contingentes de desastres podem ser explícitos, baseados em contratos ou leis, em que há uma previsão legal para o pagamento associado a ocorrência de seus riscos, ou implícitos, quando os gastos são realizados em decorrência de expectativa moral da sociedade de que o governo atue, por pressões políticas ou na tentativa de acelerar a recuperação econômica da localidade afetada.

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

²² Regional Climate Change. Platform of Economy and Finance Ministries, BID, 2021.

²³ Escritório da Organização das Nações Unidas para Redução de Risco de Desastres. Disponível em: <https://www.undrr.org/terminology/disaster>

No Brasil, os eventos associados a desastres e fenômenos naturais são, preponderantemente, secas ou excesso de chuvas regionalizadas, principalmente nas regiões Nordeste e Sul. Historicamente, a ocorrência da maioria de tais eventos caracteriza-se por sua sazonalidade e pelo seu baixo potencial de constituir impactos fiscais desfavoráveis, embora haja, muitas vezes, perdas irreparáveis de vidas. Entre os anos de 2013 e 2023 (junho), foram gastos entre 0,01% e 0,06% do PIB, ao ano, nas ações voltadas a esses eventos, incluindo o planejamento e o controle dos riscos associados, conforme Gráfico 29. Observa-se, que desde o ano de 2016, os gastos com desastres são decrescentes como proporção do PIB, ainda que pese um aumento significativo na dotação da ação nos anos de 2020 e 2022, em termos nominais.

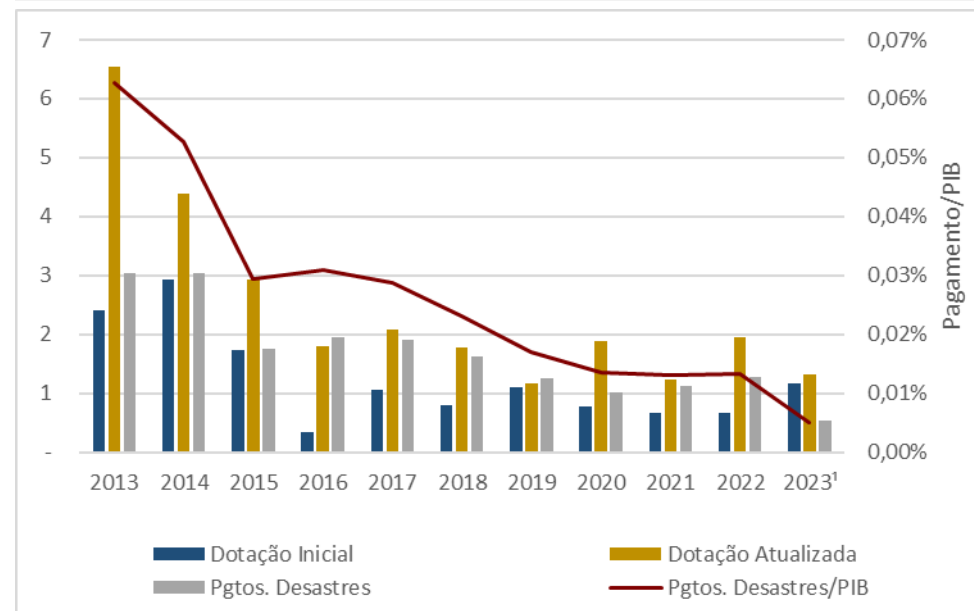
O programa Gestão de Riscos e de Desastres (Programa 2218), que consta na LOA, é voltado para ações de prevenção e controle, bem como ações de resposta aos desastres. Este programa é composto de diversas ações de governo que objetivam, entre outros:

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

Gráfico 29 - Programa Gestão de Riscos e de Desastres – LOA e Participação no PIB

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi, IBGE Elaboração: STN/MF



¹ Posição em junho de 2023

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

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

- promover ações de resposta para atendimento à população afetada e recuperação de cenários atingidos por desastres, especialmente por meio de recursos financeiros, materiais e logísticos, complementares à ação dos Estados e Municípios.

Além da previsão orçamentária de recursos na ação de proteção e defesa civil no programa de Gestão de Riscos e Desastres, é possível ao poder público viabilizar recursos via créditos extraordinários em determinadas situações que demandem ação célere e específica. Por fim, cabe observar que os valores apresentados nesta seção não exauzem as ações do governo federal na temática ambiental.

3.9.2 Mudanças Climáticas

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

No Brasil, a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, que apresenta como diretrizes²⁴, dentre outras, as ações de mitigação da mudança do clima em consonância com o desenvolvimento sustentável, que sejam, sempre que possível, mensuráveis para sua adequada quantificação e verificação a posteriori; as medidas de adaptação para reduzir os efeitos adversos da mudança do clima e a vulnerabilidade dos sistemas ambiental, social e econômico; o apoio e o fomento às atividades que efetivamente reduzam as emissões ou promovam as remoções por sumidouros de gases de efeito estufa; e, a promoção da disseminação de informações, a educação, a capacitação e a conscientização pública sobre mudança do clima.

A Agenda 2030 da ONU e o Acordo de Paris estabelecem um compromisso global de alcançar um desenvolvimento sustentável e combater as mudanças climáticas. O Brasil comprometeu-se a reduzir suas emissões de gases de efeito estufa progressivamente, com o objetivo de atingir a neutralidade climática em 2050. O Ministério da Fazenda desempenha um papel central na implementação dessas metas, pois faz parte do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima - CIM, responsável pelas estratégias relacionadas às mudanças climáticas. Fortalecer a conexão entre política fiscal e mudanças climáticas é fundamental para cumprir esses compromissos, e o Ministério planeja colaborar no desenvolvimento de um plano de ação para garantir a sustentabilidade dessas políticas.

Ademais, os instrumentos compreendidos na Política Nacional sobre Mudança do Clima, previstos no artigo 6º da Lei nº 12.187/2009, materializam diversas medidas para lidar com o tema, sob o prisma da União. Neste sentido, uma parcela de tais instrumentos está compreendida no programa Mudança do Clima²⁵ (Programa 1058), que abrange as seguintes ações:

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

²⁴ Artigo 5º da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.

²⁵ Programa integrante da Lei Orçamentária Anual: Programa 2050 (até o ano de 2019) e Programa 1058 (do ano de 2020 até o período atual).

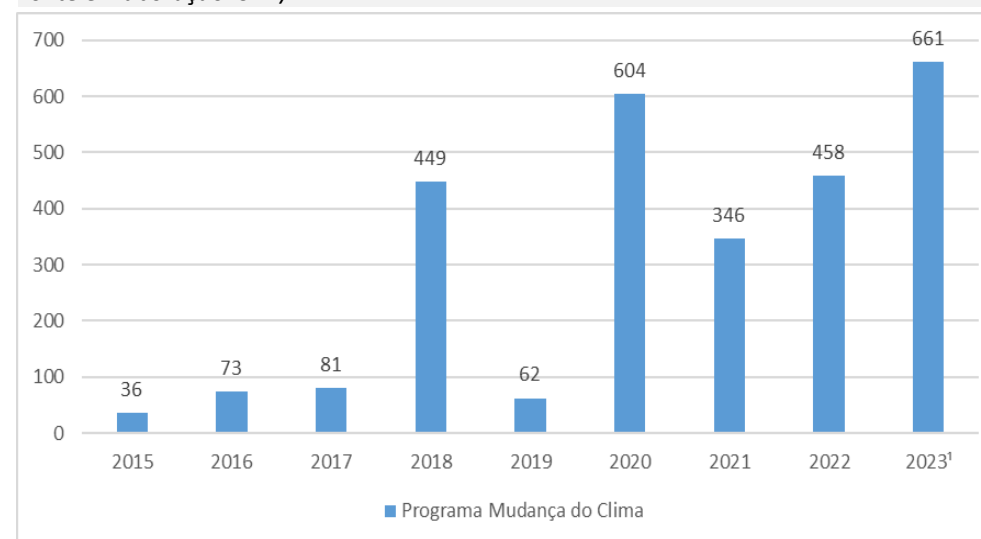
- Redução da Vulnerabilidade aos Efeitos da Desertificação; e
- Fomento a Estudos e Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima.

A seguir, são detalhados os valores pagos referentes ao programa Mudança do Clima, desde o ano de 2015, com previsão de R\$ 661 milhões em 2023. Por fim, cabe observar que os valores apresentados nesta seção não exaurem as ações do governo federal na temática ambiental.

Gráfico 30 - Gastos da União referentes ao programa Mudança do Clima (valores pagos)

Dados em: R\$ milhões

Fonte e Elaboração: STN/MF



¹ Até setembro de 2023. Refere-se à dotação atualizada.