Anexo V
Riscos Fiscais

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

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 10
2 GESTÃO DE RISCOS FISCAIS 11
2.1 CATEGORIZAÇÃO DOS RISCOS 11
2.2 GERENCIAMENTO DE RISCOS FISCAIS 12
3 SUMÁRIO EXECUTIVO 13
3.1 RISCOS FISCAIS GERAIS 13
3.2 RISCOS FISCAIS ESPECÍFICOS 14
3.3 PROVIDÊNCIAS EM CASO DE MATERIALIZAÇÃO DE RISCO FISCAL 17
4 ANÁLISE DOS RISCOS MACROECONÔMICOS (RISCOS GERAIS) 17
4.1 SENSIBILIDADE DAS RECEITAS ADMINISTRADAS PELA RFB 17
4.1.1 Receitas Administradas pela RFB 18
4.1.2 Sensibilidade da Receita Administrada pela RFB aos Parâmetros Macroeconômicos 19
4.2 SENSIBILIDADE DA DESPESA PRIMÁRIA 21
4.2.1 Parâmetros Macroeconômicos 21
4.2.2 Sensibilidade da Despesa com Subsídios e Subvenções 24
4.3 SENSIBILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA 24
4.3.1 Riscos de Mercado 24
4.3.2 Risco de Refinanciamento 29
4.4 ESTRESSE DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS E SIMULAÇÕES 32
4.4.1 Receitas 32
4.4.2 Despesas 33
4.4.3 Resultado Primário 34
4.4.4 Dívida Pública 35
5 ANÁLISE DOS RISCOS ESPECÍFICOS 40
5.1 PASSIVOS CONTINGENTES 40
5.1.1 Demandas Judiciais 41
5.1.2 Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento 55
5.1.3 Garantias Prestadas pelo Tesouro Nacional 57
5.1.4 Seguro de Crédito à Exportação – Fundo de Garantia à Exportação 61

5.1.5 Fundos Garantidores 65
5.2 RISCOS FISCAIS ASSOCIADOS AOS ATIVOS 67
5.2.1 Dívida Ativa da União (DAU) 68
5.2.2 Depósitos Judiciais da União 71
5.2.3 Haveres Financeiros Não Relacionados a Entes Federativos 72
5.2.4 Fundos Constitucionais de Financiamento 76
5.3 OUTROS RISCOS ESPECÍFICOS 77
5.3.1 Entes Subnacionais 78
5.3.2 Parcerias Público-Privadas e Concessões Públicas 95
5.3.3 Estatais Federais 102
5.3.4 Fundo de Financiamento Estudantil - Fies 114
5.3.5 Riscos do Sistema Financeiro 122
5.3.6 Mudanças Demográficas 123
5.3.7 Riscos Ambientais 124
6 PROVIDÊNCIAS EM CASO DE MATERIALIZAÇÃO DE RISCO FISCAL 130
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 134

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Publicações do Governo Federal que Monitoram Riscos Fiscais 13
Tabela 2 - Base de Atuação dos Riscos Fiscais Específicos Consolidados 16
Tabela 3 - Previsão das Receitas Administradas pela RFB em 2024 18
Tabela 4 - Receitas Atípicas de 2024 18
Tabela 5 - Receitas Primárias do Governo Central Indexadas a Parâmetros Macroeconômicos 19
Tabela 6 - Receita Administrada pela RFB em 2026 – Impacto da Variação de 1 p.p. em cada Parâmetro 20
Tabela 7 - Receitas - Impacto da Variação de 1 p.p. nas Variáveis Macroeconômicas 20
Tabela 8 - Despesas Primárias do Governo Central Indexadas a Parâmetros Macroeconômicos 21
Tabela 9 - Despesas Primárias – Impacto Percentual da Variação de 1 p.p. no INPC 22
Tabela 10 - Despesas Primárias Selecionadas – Efeito do INPC e do Salário-Mínimo 22
Tabela 11 - Efeito da variação de 0,1 p.p. no IPCA e da RLA no limite das despesas sujeitas à LC nº 200/2023 23
Tabela 12 – Previsões* de Sensibilidade da Despesa Orçamentária da Dívida a Choques de 1 pp. 28
Tabela 13 - Sensibilidade da Dívida/PIB aos Juros, ao Crescimento Real do PIB e ao Resultado Primário 29
Tabela 14 - Limites e Condições para a Realização de Operações de Crédito 39
Tabela 15 - Projeção da Margem de Suficiência da Regra de Ouro 39
Tabela 16 - Demandas Judiciais Contra a Administração Direta da União no âmbito da PGU – Risco Possível 43
Tabela 17 - Ações Judiciais de Natureza Tributária – Risco Possível 44
Tabela 18 - Ações Judiciais Contra as Autarquias e Fundações no âmbito da PGF – Risco Possível 46
Tabela 19 - Demandas Judiciais das Empresas Estatais Federais Dependentes da União – Risco Possível 47
Tabela 20 - Passivo Contingente do BCB por instância – Risco Possível 48
Tabela 21 - Estimativas de impacto das ações judiciais de Risco Provável dos órgãos da AGU 49
Tabela 22 - Demandas Judiciais de Risco Provável no âmbito da PGU 49
Tabela 23 - Ações Judiciais de Risco Provável no âmbito da PGF 50
Tabela 24 - Demandas Judiciais de Risco Provável de Natureza Tributária 50
Tabela 25 - Demandas Judiciais de Risco Provável das Empresas Estatais Federais Dependentes 51
Tabela 26 - Ações judiciais de Risco Provável do BCB por instância 52
Tabela 27 - Ações judiciais de entes subnacionais contra a União - Risco Possível 53
Tabela 28 - Ações judiciais de entes subnacionais contra a União - Risco Provável 53
Tabela 29 - Demandas Judiciais de Risco Possível e Risco Provável 54
Tabela 30 - Despesas Judiciais em relação à Despesa Primária 54
Tabela 31 - Evolução dos Passivos Contingentes Administrados pela STN 57
Tabela 32 - Valores Provisionados no BGU e Estimados na LOA, por Tipo de Passivo 57
Tabela 33 - Previsão de Regularização de Obrigações Oriundas de Passivos Contingentes em Reconhecimento 57
Tabela 34 - Saldo Devedor das Dívidas Garantidas em Operações de Crédito 58
Tabela 35 - Estimativas: Saldo Devedor e Honras de Garantias de Operações de Crédito 59
Tabela 36 - Histórico de Honras 59
Tabela 37 - Categorização dos Riscos de Concretização das Garantias a Operações de Crédito 59
Tabela 38 - Garantias Prestadas pelo Tesouro Nacional a Fundos e Programas 61
Tabela 39 - Indicadores de Solvência do FGE 61
Tabela 40 - Estimativa de Impacto da Manutenção do Seguro de Crédito à Exportação 64
Tabela 41 - Fundos Garantidores com Participação da União – 2024 66
Tabela 42 - Créditos da DAU, por Exercício, segundo o Tipo de Crédito e Classe (rating) 68

Tabela 43 - Participação de Créditos da DAU, Segundo Tipo de Crédito, por Classe 69
Tabela 44 - Expectativas de Perdas e Recuperação de Créditos da DAU 70
Tabela 45 - Fluxos de Recuperação dos Créditos da DAU, Estimados e Realizados, por Exercício 70
Tabela 46 - Estimativa de Recuperação dos Créditos da DAU, por Exercício 70
Tabela 47 - Evolução do Fluxo dos Depósitos Judiciais por Exercício, segundo Movimentação 71
Tabela 48 - Fluxos Estimados de Depósitos Judiciais por Exercício 71
Tabela 49 - Evolução do Estoque, Segundo Haver Financeiro, sob Gestão da STN, por Exercício 73
Tabela 50 - Fluxos Estimados e Realizados Segundo Haver Financeiro 73
Tabela 51 - Fluxos Estimados, Segundo Haver Financeiro sob Gestão da STN, por Exercício 75
Tabela 52 - Evolução do Estoque dos Haveres Referentes aos Fundos Constitucionais, por Exercício 76
Tabela 53 - Fluxos de Amortizações das Operações de Crédito dos Fundos Constitucionais 76
Tabela 54 - Fluxos Estimados de Amortizações das Operações de Crédito dos Fundos Constitucionais .. 77
Tabela 55 - Estimativas dos Riscos Fiscais por Haver Financeiro 77
Tabela 56 - Riscos Fiscais Decorrentes dos Haveres e das Garantias Junto aos Estados e Municípios 78
Tabela 57 - Riscos Fiscais Decorrentes de Relações Intergovernamentais 79
Tabela 58 - Relação dos Programas sob Gestão da STN 80
Tabela 59 - Incertezas Decorrentes de Proposta Legislativa PEC nº 51/2019 83
Tabela 60 - Estoque de Haveres e Créditos, Segundo Ativo/Programa sob Gestão da STN, por Exercício 84
Tabela 61 - Fluxos de Haveres e Créditos, Estimados e Realizados, segundo Ativo/Programa 84
Tabela 62 - Informações sobre a Compensação Realizada no Exercício de 2024 86
Tabela 63- Comparação das Compensações Realizadas e Previstas 86
Tabela 64 - Fluxos Estimados de Haveres e Créditos, Segundo Ativo/Programa, por Exercício 87
Tabela 65 - Impacto nos fluxos de Dívida do Rio de Janeiro em decorrência da Liminar na ACO nº 3678 88
Tabela 66 - Impacto da aprovação do PLP nº 187/2015 88
Tabela 67 - Impacto da Promulgação da Lei Complementar nº 212/2025 88
Tabela 68 - Valores Registrados nas Contas de Ajustes de Perdas para os Empréstimos Concedidos 89
Tabela 69 - Saldo devedor das Dívidas Garantidas em Operações de Crédito - Estados e Municípios 91
Tabela 70 - Evolução do Estoque das Contragarantias não Executadas, Segundo as Motivações 93
Tabela 71 - Estimativa de Honras em Decorrência do Regime de Recuperação Fiscal 94
Tabela 72 - Fluxo Estimado de Recebimentos do Programa 94
Tabela 73 - Valores de Ajustes de Perdas para os Créditos Sub-rogados (avais honrados) 94
Tabela 74 - Receitas de Concessões, segundo o exercício 97
Tabela 75 – Fluxo Estimado de Receita de Concessões 98
Tabela 76 - Riscos Fiscais em Demandas Administrativas 98
Tabela 77 - Concessões de Serviço Público Vigentes 99
Tabela 78 - Escopo da Análise de Riscos de Empresas Estatais Não Dependentes 103
Tabela 79 - Comparação Entre os Fluxos Estimados e Realizados - Estatais 107
Tabela 80 - Fluxos Estimados - Estatais 108
Tabela 81 - Impactos Estimados (Estatais Não Dependentes) 110
Tabela 82 - Índices de Capital Observados x Requerimentos Mínimos 110
Tabela 83 - Risco 2 - Aportes Emergenciais em Empresas Não Dependentes 111
Tabela 84 - Estimativa de Materialização do Risco de Aportes Emergenciais 112
Tabela 85 - Estimativa de Materialização do Risco de Esforço Fiscal Adicional 114
Tabela 86 - Valores da Dívida por Safra de Concessão - Fies 116
Tabela 87 - Exposição ao Risco de Crédito do Fies 116
Tabela 88 - Adimplência e Atrasos dos Contratos do Fies Concedidos entre 2010 e 2017 116
Tabela 89 - Adimplência e Atrasos dos Contratos do Fies Concedidos até 2009 117
Tabela 90 - Ajuste para Perdas Estimadas do Fies 118
Tabela 91 - Contratos de Crédito do Fies e Valor da Dívida, Segundo Modalidade de Garantia 119

Tabela 92 - Subsídio Implícito e Impacto Primário 2024 a 2026 120
Tabela 93 - Comparação entre o Desembolso Estimado e Realizado – Ação Orçamentária 00IG, por ano 121
Tabela 94 - LOA 2024 x PLOA 2025, ações orçamentárias selecionadas 121
Tabela 95 - Fontes de Recursos do Fies – LOA 2025 121
Tabela 96 - Estimativa de Desembolso do Fies, de 2025 a 2027 121
Tabela 97 - Gastos da União Referentes aos Programas Mudança do Clima (Programa 1058) e Enfrentamento da Mudança Climática (Programa 1158) 127
Tabela 98 - Execução Orçamentária do Programa de Gestão de Riscos e de Desastres 128
Tabela 99 - Providências a Serem Adotadas na Hipótese de Materialização dos Riscos Específicos 130

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Riscos Fiscais - classificação e fonte 12
Figura 2 - Composição do Estoque da DPF 25
Figura 3 - Risco de Repactuação da DPF 26
Figura 4 - Estimativa da Sensibilidade do Estoque da DPF a Choque de 1% nas Variáveis Macroeconômicas 27
Figura 5 - Teste de Estresse de Juros e Câmbio sobre a DPF 28
Figura 6 - Perfil de Vencimentos do Estoque da DPF 30
Figura 7 - Evolução do prazo médio (meses) 31
Figura 8 - Reserva de Liquidez 31
Figura 9 - Espectro de Cenários Alternativos para Receitas Líquidas (R$ bilhões) 32
Figura 10 - Espectro de Cenários Alternativos para Despesas Totais (R$ bilhões) 33
Figura 11 - Espectro de Cenários Alternativos para Resultado Primário (R$ bilhões) 34
Figura 12 - Teste de Estresse Primário/PIB, PIB e Selic - DBGG (% PIB) 35
Figura 13 - Teste de Estresse Primário/PIB, PIB e Selic - DLSP (% PIB) 36
Figura 14 - Impacto de choques na Selic - DBGG (% PIB) 36
Figura 15 - Impacto de choques na Selic - DLSP (% PIB) 37
Figura 16 - Cenários estocásticos para DBGG/PIB 37
Figura 17 - Cenários estocásticos para DLSP/PIB 38
Figura 18 - Histórico da Exposição Total do FGE (US$ bilhões) (jun/2025) 63
Figura 19 - Matriz de Risco – Dividendos 104
Figura 20 - *Timeline* das Modalidades de Garantia 115
Figura 21 - Evolução do Número de Contratos Inadimplentes do Fies, em Fase de Amortização[1] - mil . 117
Figura 22 - Impacto Demográfico sobre Despesas Selecionadas de Saúde e Educação 124

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

ABGF	Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias
ACO	Ação Cível Originária
ACP	Adicional de Capital Principal
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AFAC	Adiantamento para Aumento de Capital
AGU	Advocacia Geral da União
ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANDE	Administração Nacional de Eletricidade do Paraguai
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANM	Agência Nacional de Mineração
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ARF	Anexo de Riscos Fiscais
B3	Bolsa de Valores do Brasil
BACEN	Banco Central do Brasil
BANERJ	Banco do Estado do Rio de Janeiro
BASA	Banco da Amazônia
BB	Banco do Brasil
BCB	Banco Central do Brasil
BGU	Balanço Geral da União
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CAMEX	Câmara de Comércio Exterior
CAPAG	Capacidade de Pagamento
CCAF	Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal
CF	Constituição Federal
CG-Fies	Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil
CGU	Corregedoria-Geral da União
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CIM	Conselho Interministerial sobre Mudança do Clima
CMN	Conselho Monetário Nacional
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COMEF	Comitê de Estabilidade Financeira
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CPRB	Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta
CPSS	Contribuição do Plano de Seguridade Social do Servidor
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CVS	Títulos Certificados de Variação Salarial
DAU	Dívida Ativa da União
DBGG	Dívida Bruta do Governo Geral
DEC	Decreto
DFI	Danos Físicos ao Imóvel
DI	Depósito Interbancário
DLSP	Dívida Líquida do Setor Público
DMLP	Dívida de Médio e Longo Prazos
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DPF	Dívida Pública Federal
DPFe	Dívida Pública Federal externa
DPMFi	Dívida Pública Mobiliária Federal interna
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
EMI	Exposição de Motivos Interministerial EMI
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
EPFC	Entidades Fechadas de Previdência Complementar
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FCVS	Fundo de Compensação de Variações Salariais
FDD	Fundo de Defesa de Direitos Difusos
FGCN	Fundo de Garantia Para Construção Naval
FGE	Fundo de Garantia à Exportação
FGEDUC	Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo
FG-Fies	Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil
FGHab	Fundo Garantidor da Habitação Popular
FGI	Fundo Garantidor para Investimentos
FGI PEAC	Programa Emergencial de Acesso a Crédito
FGO	Fundo de Garantia de Operações
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
Fies	Fundo de Financiamento Estudantil
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FPE	Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GDAT	Gratificação de Desempenho
GEFA	Gratificação de Estímulo à Fiscalização e Arrecadação
GIFA	Gratificação de Incremento à Fiscalização e Arrecadação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	Índice de Caixa Mínimo
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IER	Índice de Estimativa da Receita
IFF	Instituições Financeiras Federais
IFI	Instituição Fiscal Independente
IFRS	International Financial Reporting Standards

IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
IGP-M	Índice Geral de Preços – Mercado
II	Imposto de Importação
IMA	Índice de Mercado ANBIMA
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto de Renda
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
IRRF	Imposto sobre a Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
JCP	Juros sobre Capital Próprio
JEO	Junta de Execução Orçamentária
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LLA	Lucro Líquido Ajustado
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LVECO	Leilão dos Volumes Excedentes da Cessão Onerosa
MAPA	Ministério da Agricultura e Pecuária
MAPHEM	Modelo de Ajuste de Perdas junto a Haveres de Estados e Municípios
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços
MDR	Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
ME	Ministério da Economia
MEC	Ministério da Educação
MEI	Microempresários Individuais
MF	Ministério da Fazenda
MGI	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
MI	Ministério da Integração Nacional
MIDR	Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
MIP	Morte e Invalidez Permanente
MP	Medida Provisória
MPF	Ministério Público Federal
MPME	Micro, Pequenas e Médias Empresas
MPS	Ministério da Previdência Social
NBC TSP	Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
NDC	Contribuição Nacionalmente Determinada
NTN - B	Nota do Tesouro Nacional - Série B
NTN - F	Nota do Tesouro Nacional - Série F
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OI	Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais
PAF	Plano Anual de Financiamento
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCCS	Plano de Cargos, Carreiras e Salários
PCLD	Provisões para Créditos de Liquidação Duvidosa
PDG	Programa de Dispêndios Globais
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PERSE	Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos
PESA	Programa Especial de Saneamento de Ativos
Pese/Fopag	Programa Emergencial de Suporte ao Emprego
PGBC	Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil
PGF	Procuradoria-Geral Federal
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PGU	Procuradoria-Geral da União
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa Integração Social
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLE	Patrimônio Líquido Exigido
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PLP	Projeto de Lei Complementar
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PND	Programa Nacional de Desestatização
PNE	Programa Nacional de Educação
PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima
PPA	Plano Plurianual
PPNG	Provisão de Prêmios Não Ganhos
PPPs	Parcerias Público-Privadas
PR	Presidência
PRLCB	Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana
Proagro	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária
PROER	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
PROES	Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
Proex	Programa de Financiamento às Exportações
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura
PRONAMPE	Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte
Propag	Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados
PSI	Programa de Sustentação do Investimento
RAP	Restos a Pagar
RARDP	Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias
RAV	Retribuição Adicional Variável
RDP	Remuneração dos Depósitos de Poupança
REF	Relatório de Estabilidade Financeira
RFB	Receita Federal do Brasil
RFFSA	Rede Ferroviária Federal S.A.
RG	Repercussão Geral
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RLA	Receita Líquida Ajustada
RMI	Renda Mensal Inicial
RMV	Renda Mensal Vitalícia
RPGS	Regime Próprio de Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
RPV	Requisições de Pequeno Valor
RQG	Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas
RR	Recurso Repetitivo
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
RRF	Regime de Recuperação Fiscal
RSF	Resolução do Senado Federal

RTCP	Redução Temporária da Capacidade de Pagamento
RTCP	Redução Temporária da Capacidade de Pagamento
RWA	Risk-Weighted Asset
SAHEM	Sistema de Acompanhamento de Haveres Financeiros Junto a Estados e Municípios
SCE	Seguro de Crédito à Exportação
SCM	Serviço de Comunicação Multimídia
SDPA	Seguro-Desemprego Pescador Artesanal
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SESC	Serviço Social do Comércio
SEST	Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SFN	Sistema Financeiro Nacional
SGCT	Secretaria-Geral de Contencioso
SGE	Secretaria de Gestão Estratégica
SH	Seguro Habitacional
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SINDIFER	Sindicato das Indústrias Metalúrgicas e de Material Elétrico do Espírito Santo
SINDIFISCO	Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Federal ou Estadual
SINDIRECEITA	Sindicato Nacional dos Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil
SisFIES	Sistema Informatizado do Fies
SM	Salário Mínimo
SMP	Serviço Móvel Pessoal
SOF	Secretaria do Orçamento Federal
SPA	Secretaria de Prêmios e Apostas
SPE	Secretaria de Política Econômica
SRF	Secretaria da Receita Federal
SSP	Trajetória Socioeconômica Compartilhada
STF	Supremo Tribunal Federal
STFC	Serviço Telefônico Fixo Comutado
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUCRO	Setor Sucroalcooleiro (relativo à produção de açúcar e álcool)
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TELEBRAS	Telecomunicações Brasileiras S.A.
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
TLP	Taxa de Longo Prazo
TR	Taxa Referencial
TRENSURB	Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A.
TRF	Tribunal Regional Federal
TST	Tribunal Superior do Trabalho
TUNEP	Tabela Única Nacional de Equivalência de Procedimentos
UO	Unidade Orçamentária
UOA	Unidade Orçamentária Administrativa
URP	Unidade de Referência do Plano
VAF	Valores de Avaliação de Financiamento
VALEC	VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.
VDMG	Valor da Despesa com Média e Grande Complexidade

1 INTRODUÇÃO

O Anexo de Riscos Fiscais (ARF) tem por objetivo, conforme estabelecido pelo art. 4º, § 3º da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), avaliar os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas caso os riscos se concretizem. Assim, aborda os principais eventos mapeados que podem afetar as metas e objetivos fiscais do Governo.

Os riscos fiscais aos quais o Governo Federal está exposto, apresentados neste documento, possuem naturezas diversas e estão associados a diferentes processos de identificação, mensuração e gestão. No Brasil, os riscos, em grande parte, são administrados por vários órgãos específicos, seguindo o arcabouço institucional e normativo. Assim, a consolidação das informações precisa ser harmonizada e padronizada, com consideração a diferentes metodologias e interlocutores.

Nas análises apresentadas ao longo do documento, busca-se identificar choques ou pressões específicas que possam distanciar as finanças públicas das projeções fiscais divulgadas no Anexo de Metas Fiscais desta Lei, bem como distinguir os impactos primários e os financeiros, os valores de fluxos dos valores de estoques e os exercícios financeiros. Além disso, são explicitados os critérios de mensuração dos riscos e de projeções.

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

2 GESTÃO DE RISCOS FISCAIS

Os 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 não possam ser controlados ou evitados pelo governo. Dessa forma, gastos imprevistos decorrentes, por exemplo, de decisões judiciais desfavoráveis ao governo, são considerados riscos fiscais. As despesas oriundas de decisões ou políticas governamentais, como 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) 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.

2.1 CATEGORIZAÇÃO DOS RISCOS

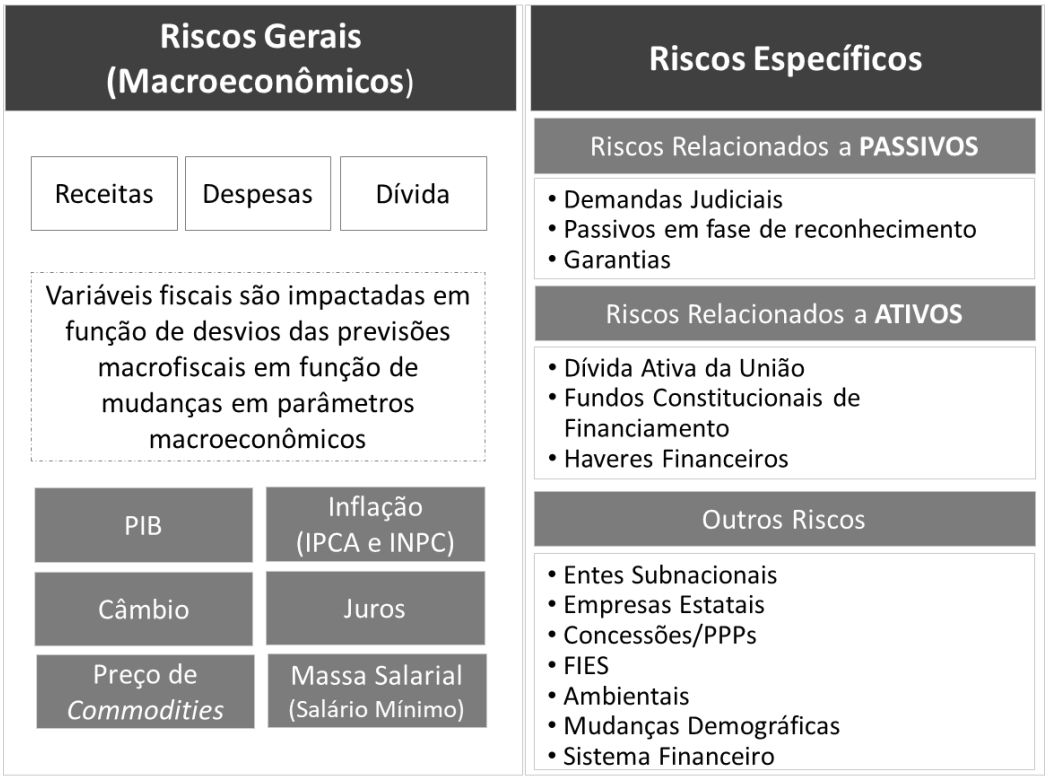
Os riscos fiscais apresentados neste documento estão diferenciados em duas categorias, os riscos gerais (macroeconômicos) e os riscos específicos:

a) Riscos gerais ou macroeconômicos: apresentam os impactos fiscais quando ocorrem oscilações em variáveis macroeconômicas (crescimento do PIB, taxa de juros, taxa de câmbio, índices de inflação, entre outros). Quando estas variáveis 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 neste documento 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: envolvem ativos e passivos contingentes do governo, como demandas judiciais, garantias a governos subnacionais, suporte financeiro a bancos e empresas estatais, riscos assumidos nos processos de concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs), fatores demográficos, entre outros. A análise dos riscos específicos envolve avaliação qualitativa das particularidades de cada tema, buscando identificar a materialização do risco no curto prazo, bem como mensurar seu custo.

A figura abaixo demonstra, sinteticamente, a organização dos riscos fiscais apresentados nesse documento, segundo a sua classificação e fonte.

Figura 1 - Riscos Fiscais - classificação e fonte



Elaboração: *STN/MF*

2.2 GERENCIAMENTO DE RISCOS FISCAIS

Primeiramente, é importante salientar que os riscos fiscais são parte intrínseca da política fiscal. Portanto, é imperativo identificar métodos eficazes para gerenciá-los e minimizar seus impactos adversos. As estratégias geralmente adotadas incluem:

a) Identificação/Quantificação: reconhecimento das principais fontes de riscos, avaliação da exposição da política fiscal e do orçamento a esses riscos, e estimativa da probabilidade de ocorrência dos eventos.

b) Mitigação: pode ser anterior à materialização de um risco fiscal, com foco na redução da probabilidade de sua ocorrência, ou posterior, com o objetivo de minimizar o impacto financeiro caso um risco se concretize. As políticas adotadas devem ser adaptadas às características de cada risco fiscal.

c) Absorção/Provisionamento: absorção de riscos no planejamento fiscal e orçamentário, com implementação de diversas políticas e medidas para fortalecer a capacidade do governo nesse sentido.

A OCDE 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.

De forma complementar, diversos documentos publicados pelo Governo Federal acompanham aspectos relacionados aos riscos fiscais aqui tratados.

Tabela 1 - Publicações do Governo Federal que Monitoram Riscos Fiscais

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 Gestão Fiscal [5]	Garantias, Dívida Pública	STN/MF
Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas [6]	Garantias	SUDIP/STN/MF
Prestação de Contas do Presidente da República [7]	Ativos e passivos contingentes e outros riscos específicos	PR, CGU e MF
Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais [8]	Entes Subnacionais	SURIN/STN/MF
Estatísticas Fiscais do Governo Geral [9]	Entes Subnacionais	SUPEF/STN/MF
Boletim das Empresas Estatais Federais [10]	Empresas Estatais	SEST/MGI
Relatório de Estabilidade Financeira [11]	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 [12]	Análise de longo prazo dos sistemas previdenciários	MF e MPS
Relatório de Gestão ao Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações [13]	Fundo de Garantia à Exportação - FGE	BNDES
Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias [14]	Riscos Fiscais Macroeconômicos	SOF/STN/MF

[1] https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/anexo-de-riscos-fiscais-da-ldo
[2] https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-projecoes-fiscais
[3] https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/conjuntura-economica/panorama-macroeconomico
[4] https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-anual-da-divida-rad/
[5] https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/contabilidade-e-custos/relatorio-de-gestao-fiscal-rgf-uniao
[6] https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-quadrimestral-de-operacoes-de-credito-garantidas-rqq/
[7] https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica
[8] https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-conteudos-relacionados
[9] https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estatisticas-fiscais-e-planejamento/estatisticas-fiscais-do-governo-geral
[10] https://www.gov.br/gestao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-das-empresas-estatais-federais
[11] https://www.bcb.gov.br/publicacoes/ref
[12] https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/
[13] https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fundos-governamentais/fundo-de-garantia-a-exportacao-fge/relatorios
[14] https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-rardp

Elaboração: *STN/MF*

3 SUMÁRIO EXECUTIVO

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

3.1 RISCOS FISCAIS GERAIS

- A sensibilidade da receita administrada pela Receita Federal do Brasil (RFB) revela que a variação de 1 p.p. do PIB tem um impacto de 0,15% na receita previdenciária e 0,64% nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R$ 14,9 bilhões em 2026.

- O efeito do choque de 1 p.p. na Inflação (IER) tem um impacto de 0,15% na receita previdenciária e 0,58% nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R$ 13,8 bilhões em 2026.

- O efeito do choque de 1 p.p. na Massa Salarial tem um impacto de 0,74% na receita previdenciária e 0,07% nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R$ 7,5 bilhões.

- O efeito do choque de 1 p.p. do Câmbio e dos Juros tem um impacto nas demais receitas administradas de 0,11% e 0,03%, respectivamente, o que se traduz em um risco fiscal de R$ 2,7 bilhões.

• A análise de risco aplicada à despesa primária mostra que cada um real de aumento no salário-mínimo gera um incremento de R$ 429,3 milhões ao ano nas despesas do governo;

• O choque de 1 p.p. da inflação (INPC) gera um acréscimo de R$ 14,2 bilhões nas despesas, especialmente pelas despesas com benefícios previdenciários.

• O efeito do choque de 1 p.p. da inflação (IPCA) causa uma variação de R$ 22,4 bilhões no limite das despesas de que trata a LC nº 200/2023.

• Considerando os vencimentos de dívida previstos para os anos de 2026 a 2029, destaca-se que a sensibilidade quanto à elevação/redução de 1 p.p. da taxa de juros elevaria/reduziria a despesa esperada com estes títulos em R$ 40,6 bilhões em 2029.

• Para a DPF, o prazo médio apresentou melhora nos últimos anos, aumentando de 3,6 ao final de 2020 para 4,05 anos ao final de 2024. A tendência é de estabilidade deste indicador, que deve se manter no patamar de 4,08 anos nos próximos períodos.

• Os cenários de estresse apresentados para as trajetórias de resultado primário mostram que, no ano de 2026, os cenários identificados com baixa probabilidade podem ter como resultado cerca de R$ R$ 205,0 bilhões acima ou abaixo da projeção para o Governo Central.

• Já para os anos de 2027, 2028 e 2029, os resultados das simulações relacionados mostram uma possível melhora ou piora de R$ 279,8 bilhões, R$ 321,7 bilhões e R$ 397,0 bilhões, respectivamente.

3.2 RISCOS FISCAIS ESPECÍFICOS

• As demandas judiciais de risco possível reduziram de R$ 2.101,5 bilhões em 2024 para R$ 2.014,0 bilhões, em junho de 2025, o que corresponde a uma queda de 4,2%. Em relação às demandas judiciais de risco provável, o valor passou de R$ 559,1 bilhões em 2024 para R$ 593,0 bilhões em junho de 2025, representando uma elevação de 6,1%.

• As despesas decorrentes de demandas judiciais contra a União apresentam comportamento crescente, sendo que, em 2023, ocorreu um ápice de pagamentos, no montante de R$ 151,9 bilhões (7,1% da despesa primária total do ano), resultado dos efeitos da inconstitucionalidade do regime de precatórios trazido pelas ECs nºs 113 e 114/2021, de acordo com o julgamento do STF. Por sua vez, a expectativa em julho de 2025 é de que os pagamentos totais com demandas judiciais representem 3,3% das despesas primárias totais estimadas do ano.

• A estimativa dos pagamentos dos passivos em reconhecimento é da ordem de R$ 32,2 bilhões para 2025 e R$ 37,0 bilhões para 2026, com um estoque de R$ 62,6 bilhões registrado ao final de 2024.

• As garantias concedidas pela União em operações de crédito, até o 1º quadrimestre de 2025, totalizam cerca de R$ 319,0 bilhões. O total de honras pagas pela União em 2024 foi de R$ 11,5 bilhões, representando queda de cerca de 6,8% em relação ao pagamento de honras de 2023 (R$ 12,3 bilhões). A previsão dos valores a serem honrados em 2025 e 2026 é de R$ 10,5 bilhões e R$ 10,8 bilhões, respectivamente. As garantias prestadas a Fundos e Programas, por sua vez, totalizaram R$ 3,1 bilhões em 2024.

• A exposição total das operações no âmbito do Seguro de Crédito à Exportação (SCE), com risco de acionamento do Fundo de Garantia à Exportação (FGE), é de US$ 4,2 bilhões (posição de jun/2025). A estimativa de impacto da manutenção do SCE para 2026 e 2027 é US$ 104 milhões e US$ 78 milhões, respectivamente. Como o Fundo apresenta sustentabilidade atuarial e adequado provisionamento de liquidez, seu principal risco é de natureza orçamentária e cambial.

• Em 2024, a União possuía R$ 75,1 bilhões de participação em cotas nos fundos garantidores privados, destinados a oferecer garantias no âmbito de políticas públicas e programas de governo. Apesar

de não impactar as receitas e despesas da União, eventos de acionamento de garantias concedidas geram a obrigação de pagamento de honras por parte dos fundos, o que implica redução de seu patrimônio e, por conseguinte, perda de recursos da União.

- O estoque da Dívida Ativa da União alcançou o valor de R$ 3.082,6 bilhões em julho de 2025 referentes a mais de 29,3 milhões de débitos, titularizados por 7,9 milhões de contribuintes. Desse valor, aproximadamente 77,7% (R$ 2.394,0 bilhões) são tratados como expectativa de perdas. Há uma expectativa de recuperação/arrecadação de R$ 688,6 bilhões dentro dos próximos 15 anos, com impacto predominantemente primário.

- O fluxo dos depósitos judiciais, que impacta o resultado primário da União, fechou o exercício de 2024 com saldo positivo de R$ 32,1 bilhões, tendo os volumes de recolhimento e devolução de depósitos de R$ 39,5 bilhões e R$ 7,4 bilhões, respectivamente.

- O estoque dos haveres financeiros da União não relacionados aos entes federativos reduziu de R$ 95,1 bilhões em 2023 para R$ 94,6 bilhões em 2024. A expectativa de valores a receber em 2025 e 2026, é de R$ 13,1 bilhões e R$ 12,4 bilhões, respectivamente.

- O estoque dos haveres financeiros da União referentes aos Fundos Constitucionais FNO, FNE e FCO alcançou, em dezembro de 2024, R$ 266,3 bilhões, enquanto o fluxo realizado de amortizações das operações de crédito foi de R$ 36,1 bilhões em 2024. O fluxo estimado de amortizações das operações de crédito é da ordem de R$ 40,5 bilhões e R$ 45,2 bilhões para 2025 e 2026, respectivamente. Já a estimativa dos riscos fiscais, que se reflete na provisão para créditos de liquidação duvidosa de cada fundo, é de R$ 1,5 bilhão e R$ 1,6 bilhão para 2025 e 2026, respectivamente.

- A exposição da União a riscos decorrentes de inadimplência do pagamento de dívidas e ao pagamento de honras em garantias concedidas aos entes subnacionais totalizou R$ 1.331,5 bilhões em junho de 2025. O fluxo esperado de pagamentos à União, somando haveres e garantias a entes subnacionais, é de R$ 51,9 bilhões em 2026 e de R$ 60,0 bilhões em 2027. Os principais riscos que atuam sobre esses valores dizem respeito a ações judiciais e ao não cumprimento de estimativas, além do cenário de incertezas legislativas que existe no relacionamento da União com os entes.

- O estoque de contragarantias de operações de crédito não executadas foi de aproximadamente R$ 2,0 bilhões em junho de 2025, decorrente de ações judiciais contra a União impetradas pelos Estados e de avais a recuperar.

- No que diz respeito às concessões, o risco fiscal pode se manifestar sob dois aspectos: pela ótica das despesas, na possibilidade de eventos extraordinários que venham a ser reconhecidos como caso fortuito, força maior ou fato do príncipe, acarretando ônus para a União; e pela ótica das receitas, na possibilidade de inadimplência de concessionários em contratos vigentes, ou mesmo na possibilidade de não celebração de novos contratos previstos para o período.

- No que se refere às estatais federais não dependentes, a frustração de receita de dividendos e JCP foi classificado como um risco de baixa probabilidade de ocorrência para os próximos exercícios. O risco de aporte emergencial da União para empresas com dificuldades é considerado possível ou remoto, e o risco de necessidade de esforço fiscal adicional para compensar o resultado primário das estatais é considerado remoto.

- O valor da exposição ao risco de crédito relativo às operações do Fies, em 30/06/2025, era de R$ 90,8 bilhões. O saldo devedor integral dos contratos considerados inadimplentes celebrados entre 2010 e 2017 alcançou R$ 65,2 bilhões (72,9% do valor total da carteira).

- Em 30 de junho de 2025, o BCB não possuía nenhum ativo contingente a ser reportado. Ainda segundo o BCB, as implicações de risco fiscal relativo à estabilidade do Sistema Financeiro Nacional são consideradas muito baixas.

• A mudança demográfica prevista nos próximos anos eleva a pressão por expansão nos serviços de saúde e diminui a pressão por gastos na educação. No período 2025-2035, estima-se uma demanda líquida acumulada por despesas da União em saúde e educação no montante de R$ 70,3 bilhões, em valores de 2024, considerando-se a demanda acumulada por gastos em saúde (+R$ 93,0 bilhões) e educação (-R$ 22,7 bilhões).

• Os riscos fiscais ambientais, provenientes de desastres e fenômenos da natureza, estão associados às mudanças climáticas. Entre os anos de 2017 e 2025, 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. Por sua vez, as ações de mitigação da mudança do clima apresentam uma tendência de elevação, com destaque a partir de 2024 (Programa 1058 e Programa 1158 da LOA). Entre o final de 2023 e junho de 2025, essas ações foram de R$ 659,9 milhões para R$ 12,8 bilhões, elevação que reflete, em sua maioria, o repasse de recursos ao Fundo Clima.

São consolidados abaixo os Riscos Fiscais Específicos, elencando os valores de estoque e de fluxo, classificados quanto ao tipo de impacto na despesa ou na receita e, ainda, apontando se o referido impacto será financeiro ou primário.

Tabela 2 - Base de Atuação dos Riscos Fiscais Específicos Consolidados

Em R$ bilhões

Item		Tipo Impacto	Estoque		% Estoque	Fluxos Estimados		Referência
			2023	2024	2024	2025	2026	
Impacto Financeiro	Passivos Contingentes em Reconhecimento	↑ despesa	82,3	62,6	1,2%	32,2	37,0	Tabela 32 Tabela 33
	Garantias da União	↑ despesa	269,3	333,9	6,6%	10,5	10,8	Tabela 34 Tabela 35
	Haveres Finan. Não Relacionados a Entes Federativos	↓ receita	95,1	94,6	1,9%	13,1	12,4	Tabela 49 Tabela 51
	Haveres Finan. Relacionados a Entes Federativos	↓ receita	757,2	811,1	15,9%	32,7	41,3	Tabela 60 Tabela 64
	Fundos Constitucionais	↓ receita	236,6	266,3	5,2%	40,5	45,2	Tabela 52 Tabela 54
	Contragarantias Não Executadas	↑ despesa	1,8	2,1	0,0%	1,1	1,5	Tabela 70 Tabela 71
Subtotal Financeiro			**1.442,3**	**1.570,6**	**30,9%**			
Impacto Primário	Passivos relacionados a Demandas Judiciais (Riscos Possíveis)	↑ despesa	2.586,1	2.101,5	41,3%	n.d.	n.d.	Tabela 29
	Passivos relacionados a Demandas Judiciais (Riscos Prováveis)	↑ despesa	1.015,7	559,1	11,0%	n.d.	n.d.	Tabela 29
	Seguro de Crédito à Exportação [1]	↑ despesa	29,3	30,3	0,6%	n.d.	0,6	Figura 18 Tabela 40
	Fundos Garantidores	n.a.[2]	76,9	75,1	1,5%	n.a.	n.a.	Tabela 41
	Dívida Ativa[3]	↓ receita	623,3	658,5	12,9%	87,2	68,7	Tabela 45 Tabela 46
	Concessões e PPPs	↓ receita	n.a.	n.a.	-	7,7	6,9	Tabela 75
	Dividendos das Estatais	↓ receita	n.a.	n.a.	-	41,9	54,1	Tabela 81
	Fundo de Financiamento Estudantil – Fies[3]	↓ receita	104,4	93,2	1,8%	n.d.	n.d.	Tabela 87
Subtotal Primário			**4.435,7**	**3.517,7**	**69,1%**			
Subtotal por Tipo de Impacto		**↑ despesa**	**3.984,5**	**3.089,5**	**60,7%**			
		↓ receita	**1.816,6**	**1.923,7**	**37,8%**			
		n.a.	**76,9**	**75,1**	**1,5%**			
Total Geral			**5.878,0**	**5.088,3**	**100,0%**			

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

[1] Seguro de Crédito à Exportação: valor referenciado em dólar foi convertido para reais pela cotação Ptax do último dia do mês para venda.

Em R$ bilhões

Item	Tipo Impacto	Estoque		% Estoque 2024	Fluxos Estimados		Referência
		2023	2024		2025	2026	

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

[3] Impacto predominantemente primário.

***Elaboração**: STN/MF.*

3.3 PROVIDÊNCIAS EM CASO DE MATERIALIZAÇÃO DE RISCO FISCAL

Em caso de materialização de riscos macroeconômicos ou específicos que afetam receitas ou despesas primárias da União no exercício corrente, as providências compreendem a revisão das estimativas constantes do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, atualizado bimestralmente, nos termos do art. 9º da LRF, e estimativas do PLOA e PLDO subsequentes. Em especial, no caso de riscos que afetam despesas primárias da União, devem ser tomadas providências pelo órgão setorial responsável do Poder Executivo para obtenção de crédito orçamentário para atendimento do pleito, observadas as regras fiscais vigentes. No caso de despesas oriundas de sentenças judiciais, cabe observar que, em se tratando de precatórios, o volume que impacta o orçamento considera a expedição ocorrida até abril do ano anterior.

Havendo materialização de riscos com impacto financeiro para a União, as providências relatadas ao longo deste relatório incluem o acionamento de garantias e contragarantias, utilização de reserva de liquidez, suplementação orçamentária, medidas legislativas, inscrição em Dívida Ativa da União, dentre outras.

No âmbito das regras fiscais, destaca-se ainda o Regime Fiscal Sustentável instituído por meio da LC nº 200/23, visando ao equilíbrio entre a arrecadação e as despesas. Por meio dele, maiores gastos do governo ficam condicionados ao desempenho da arrecadação e ao cumprimento das metas de resultado primário. A nova regra fiscal traz diversos mecanismos aderentes à gestão responsável dos recursos públicos. Dentre os mecanismos disponíveis, o contingenciamento e gatilhos para contenção de despesas e renúncias fiscais em caso de descumprimento da meta; intervalo de tolerância para a meta de resultado primário, com o crescimento real da despesa delimitado de acordo com o seu cumprimento; e compatibilidade de metas fiscais com a trajetória sustentável da dívida pública.

4 ANÁLISE DOS RISCOS MACROECONÔMICOS (RISCOS GERAIS)

Nesta seção 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 federal. Observa-se a sensibilidade de cada um destes itens das contas públicas às variações da taxa de crescimento do PIB, da inflação, da taxa de câmbio, da massa salarial e da taxa de juros da economia. Na subseção que trata da dívida pública, também são abordados os riscos de mercado que afetam o perfil de maturação da dívida e os riscos de refinanciamento.

4.1 SENSIBILIDADE DAS RECEITAS ADMINISTRADAS PELA RFB

Esse item está subdividido em duas partes. A subseção 4.1.1 tem o objetivo de apresentar a diferença entre os valores previstos das receitas administradas pela RFB para 2023 e os valores efetivamente arrecadados. Já a subseção 4.1.2 apresenta a análise de sensibilidade das receitas administradas pela RFB em relação aos parâmetros macroeconômicos usados para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

4.1.1 Receitas Administradas pela RFB

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

O ano de 2024 apresentou recuperação das receitas, com crescimento real de 9,6% em relação a 2023. Em relação à LOA 2024, a arrecadação efetiva apresentou decréscimo de 2,5%, com destaque para o comportamento do decréscimo do Imposto de Renda e COFINS em 3,0% e 2,8%, respectivamente. Entretanto, tais rubricas apresentaram acréscimo real em relação ao ano de 2023.

Tabela 3 - Previsão das Receitas Administradas pela RFB em 2024

Em R$ milhões

Receitas	Legislativo	Executivo					Arrecadação
	LOA 2024	DEC. Nº 11.969/24	DEC. Nº 12.037/24	DEC. Nº 12.120/24	DEC. Nº 12.204/24	DEC. Nº 12.279/24	Efetiva 2024
Imposto sobre a Importação	72.943	70.996	71.154	7.269	73.742	76.182	77.749
Imposto sobre Produtos Industrializados	69.074	71.121	7.626	80.118	812	83.948	84.373
Imposto sobre a Renda	809.627	780.277	78.556	798.107	786.789	787.286	785.162
Imposto s/ Operações Financeiras (IOF)	65.756	65.807	66.309	67.073	67.338	67.175	67.748
Contribuição Seguridade Social (COFINS)	378.012	370.994	374.346	365.431	360.199	366.434	367.242
Contribuição para o PIS/PASEP	100.844	104.638	1.056	103.952	104.475	104.896	103.824
Contribuição Social s/ Lucro Líquido (CSLL)	178.691	168.152	166.686	168.685	168.697	168.325	166.760
CIDE - Combustíveis	3.038	3.205	3.129	2.983	3.375	3.364	3.415
Outras administradas pela RFB	80.788	100.258	70.014	58.297	45.734	39.387	33.746
Subtotal (a)	**1.758.773**	**1.735.448**	**838.876**	**1.651.915**	**1.611.161**	**1.696.997**	**1.690.019**
Previdenciária (b)	**631.428**	**645.846**	**655.295**	**650.527**	**64.782**	**642.362**	**640.606**
Total (a)+(b)	**2.390.201**	**2.381.294**	**1.494.171**	**2.302.442**	**1.675.943**	**2.339.359**	**2.330.625**

***Fonte e Elaboração**: RFB/MF.*

Ainda tomando como exemplo a arrecadação federal para o ano de 2024, a tabela abaixo elenca eventos e riscos de caráter não macroeconômico que afetaram as receitas, sem os quais seu valor teria sido R$ 26,9 bilhões menor.

Tabela 4 - Receitas Atípicas de 2024

Em R$ milhões

Receitas	Valor	Principais Fatores Originários
IR - PESSOA JURÍDICA	2.940	Arrecadações extraordinárias em razão, principalmente, do ajuste do IRPJ/CSLL de 2024, referentes às estimativas recolhidas em 2023.
IRRF - RENDIMENTOS DO CAPITAL	12.910	Recolhimento de parcela referente a tributação dos fundos de investimento assinalados no art. 28, da Lei 14.754/2023.
IRRF - RENDIMENTOS DE RESIDENTES NO EXTERIOR	1.500	Recolhimentos atípicos de juros e comissões em geral e de aplicações financeiras, em junho de 2024.
COFINS - CONTRIBUIÇÃO SEGURIDADE SOCIAL	5.050	Arrecadação atípica em junho de 2024; recolhimentos extraordinários de Dívida Ativa da União.
CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP	780	Arrecadação atípica em junho de 2024; recolhimentos extraordinários de Dívida Ativa da União
CSLL - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL S/ LUCRO LÍQUIDO	1.060	Arrecadações extraordinárias em razão, principalmente, do ajuste do IRPJ/CSLL de 2024, referentes às estimativas recolhidas em 2023.

Em R$ milhões

Receitas	Valor	Principais Fatores Originários
OUTRAS RECEITAS ADMINISTRADAS	2.700	Programa de redução de litigiosidade no âmbito da RFB. Recolhimentos extraordinários de Dívida Ativa da União.
Total	**26.940**	

***Fonte e elaboração**: RFB/MF.*

4.1.2 Sensibilidade da Receita Administrada pela RFB aos Parâmetros Macroeconômicos

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

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

Em R$ milhões

Itens de receitas relacionados a parâmetros macroeconômicos	Receita em 2024 (R$ milhões)	Participação na Receita Primária Total	Indexadores
Receitas Administradas pela RFB	1.690.020	63,1%	PIB, Inflação, Câmbio, Massa Salarial, Juros (Over)
Arrecadação Líquida para o RGPS	641.156	23,9%	PIB, Inflação, Massa Salarial
Receitas Não Administradas pela RFB			
Contribuição do Salário Educação	33.078	1,2%	PIB, Inflação
Exploração de Recursos Naturais	118.762	4,4%	Preços de Petróleo, Minério de Ferro, Câmbio
Total dos Itens	**2.483.015**	**92,7%**	

***Fonte e elaboração:** STN/MF.*

As Receitas Administradas pela RFB constituem o principal grupo dentro do conjunto de receitas (63,1%), e incluem os principais impostos e contribuições do sistema tributário nacional. Pela natureza tributária de sua base é direto presumir a existência de uma alta correlação da arrecadação dessas receitas com o ciclo econômico.

De forma semelhante, a base tributária das receitas previdenciárias (23,9%) é a folha salarial, sendo também ligada ao ciclo econômico na medida em que a elevação dos salários e do nível de emprego tende a ocorrer nas expansões, e o comportamento oposto nas recessões.

As Receitas não Administradas pela RFB, por outro lado, constituem um grupo bastante heterogêneo que inclui, por exemplo, receitas de Concessões e Permissões, Contribuição ao Plano de Seguridade do Servidor (CPSS), Receitas Próprias e de Convênios, entre outras. Na análise dos itens deste grupo que se relacionam ao ciclo econômico, apenas a Contribuição ao Salário Educação (1,2%) e a Exploração de Recursos Naturais (4,4%) se mostraram significativos, sendo que, neste último item, as variáveis explicativas estão mais relacionadas aos preços de commodities específicas (petróleo, minério de ferro) e à taxa de câmbio.

A tabela abaixo mostra o efeito individual da variação de 1 ponto percentual de cada um dos principais parâmetros sobre o conjunto de tributos que compõe as receitas administradas pela RFB. Essa análise de sensibilidade mostra que as taxas de crescimento econômico e de inflação são os

parâmetros que mais afetam a receita total administrada pela RFB. É importante destacar que os tributos são afetados ao mesmo tempo por mais de um parâmetro e, portanto, o efeito da variação desses parâmetros na receita é resultado da combinação de dois fatores: preço e quantidade.

Tabela 6 - Receita Administrada pela RFB em 2026 – Impacto da Variação de 1 p.p. em cada Parâmetro

Parâmetro	Impacto sobre a Receita Administrada pela RFB	
	2026	
	Exceto Previdenciária	Previdenciária
PIB	0,64%	0,15%
Inflação (IER) [1]	0,58%	0,15%
Câmbio	0,11%	-
Massa Salarial	0,07%	0,74%
Juros (Over)	0,03%	-

[1] O Índice de Estimativa da Receita (IER) é composto por uma média ponderada que atribui 55% à taxa média do IPCA e 45% à taxa média do IGP-DI.
***Fonte**: RFB/MF.*

Como se nota, as Receitas Administradas pela RFB, exceto previdenciárias, são mais afetadas pela taxa de crescimento real do PIB e pela inflação que impactam em 0,64% e 0,58%, respectivamente, os principais tributos arrecadados, tais como: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR), particularmente o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ).

Por outro lado, a taxa de câmbio tem impacto menor (0,11%), pois a sua variação influencia mais diretamente apenas o Imposto de Importação (II), o Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) vinculado à importação, e o IR incidente sobre as remessas ao exterior. Da mesma forma, a taxa de juros (0,03%) também tem impacto reduzido, pois afeta diretamente a arrecadação do IR sobre aplicações financeiras e os impostos arrecadados com atraso, sobre os quais incidem juros.

No tocante às receitas previdenciárias, há uma forte relação com a massa salarial (0,74%), variável que compõe a maior parte da base tributária dessa contribuição.

Em termos nominais, o PIB é a variável que produz o maior impacto nas receitas primárias. Uma elevação de 1 p.p. do PIB provoca, *ceteris paribus*, um aumento de R$ 14,9 bilhões na arrecadação, sendo a maior parte concentrada nas receitas administradas pela RFB (aproximadamente R$ 13,7 bilhões). Da mesma forma, uma alta na inflação, com tudo o mais constante, resulta em uma elevação de R$ 13,8 bilhões na receita total. No agregado, considerando-se uma elevação conjunta de todos as variáveis em 1 p.p., ter-se-ia um aumento da receita de R$ 39,0 bilhões.

Tabela 7 - Receitas - Impacto da Variação de 1 p.p. nas Variáveis Macroeconômicas

Em R$ milhões

Itens de receitas	Variáveis				
	PIB	Inflação (IER) [1]	Câmbio	Massa Salarial	Juros (Over)
Receitas Administradas pela RFB (exceto RGPS)	13.701	12.647	2.529	1.476	211
Receitas Previdenciárias	1.229	1.152	-	6.070	-
Total	**14.931**	**13.800**	**2.529**	**7.547**	**211**

[1] O Índice de Estimativa da Receita (IER) é composto por uma média ponderada que atribui 55% à taxa média do IPCA e 45% à taxa média do IGP-DI.
***Fonte**: RFB/MF. **Elaboração**: STN/MF.*

É necessário ponderar que as variáveis macroeconômicas possuem correlação entre si, de forma que supor que apenas uma variável se moverá, enquanto as outras permanecem estáticas, é uma

simplificação necessária para a realização deste exercício hipotético. Adicionalmente, a metodologia utilizada pela RFB considera um conjunto maior de variáveis em sua projeção, de modo que pode haver divergência de valores entre o estimado neste exercício e os números oficiais.

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

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

4.2 SENSIBILIDADE DA DESPESA PRIMÁRIA

Em relação às despesas, os riscos de previsão[1] decorrem, em geral, de variações nos parâmetros macroeconômicos e nos quantitativos estimados.

4.2.1 Parâmetros Macroeconômicos

A análise de sensibilidade nesta seção foi realizada com base nos agregados de despesa cuja variação está diretamente relacionada a dois dos principais parâmetros constantes do cenário base desta Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e o salário-mínimo (SM). As despesas diretamente impactadas por esses parâmetros são os benefícios previdenciários e assistenciais, o abono salarial e o seguro-desemprego, que, juntos, corresponderam a 51,3% das despesas primárias do Governo Central em 2024.

Ressalta-se que as informações relativas aos parâmetros macroeconômicos permaneceram inalteradas, tendo em vista que as variações verificadas desde a publicação do PLDO 2026 foram consideradas marginais e não alteram substancialmente as conclusões anteriormente apresentadas nesta seção.

Tabela 8 - Despesas Primárias do Governo Central Indexadas a Parâmetros Macroeconômicos

Em R$ milhões

Itens de Despesa com Indexação a Parâmetros Macroeconômicos	Despesa em 2024	Participação na Despesa Primária Total[1]	Indexador
Pessoal e Encargos Sociais[1]	367.355,4	16,7%	Reajustes Acordados e INPC
Benefícios Previdenciários	938.544,5	42,6%	Salário Mínimo e INPC
Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV)	111.084,8	5,0%	Salário Mínimo
Seguro-Desemprego	52.421,1	2,4%	Salário Mínimo e INPC
Abono Salarial	28.291,3	1,3%	Salário Mínimo
Subtotal I[2]	**1.497.697,1**	**67,9%**	
Demais Despesas Obrigatórias	523.272,2	23,7%	
Despesas Discricionárias do Executivo	183.742,0	8,3%	

[1] Os desvios em relação às projeções também podem se originar do resultado do julgamento de ações judiciais em andamento, assunto tratado na Seção 5.1.1 deste documento, que apresenta análise de riscos de passivos contingentes de demandas judiciais.

Subtotal II	**707.014,2**	**32,1%**	
Total (I+II)	**2.204.711,3**	**100,0%**	

[1] Para as despesas de Pessoal e Encargos Sociais, o risco de índice de preço é reduzido, uma vez que este índice parâmetro de correção apenas das aposentadorias e pensões dos servidores que migraram para a inatividade sem direito à paridade. Para esses servidores, o INPC corrige o teto do RPPS, equivalente ao teto do RGPS, aumentando o valor de aposentadorias e pensões e a base de cálculo em que incide a contribuição patronal para os ativos (contrapartida da União ao Funpresp).
[2] Itens de Despesa com Indexação a parâmetros macroeconômicos.
***Fonte e Elaboração:** STN/MF.*

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

A tabela a seguir apresenta os impactos nas despesas primárias selecionadas decorrentes da variação no INPC. Em relação à quantidade, a análise considera o crescimento histórico dos benefícios, assim como as projeções populacionais do IBGE.

Tabela 9 - Despesas Primárias – Impacto Percentual da Variação de 1 p.p. no INPC

Despesa Primária	Impacto decorrente da variação de 1 p. p. no INPC
Benefícios Previdenciários	1,00%
RMV	1,00%
BPC/LOAS	1,00%
Abono Salarial	1,00%
Seguro-Desemprego	1,06%

***Fonte:** MTE e STN/MF. **Elaboração:** STN/MF.*

A seguir, a sensibilidade das despesas é mostrada em resposta à variação de R$ 1,00 no salário-mínimo ou de 0,1 p.p. no INPC[2]. Conforme pode-se observar, cada um real de aumento no salário mínimo gera um incremento, em 2026, de R$ 429,3 milhões nas despesas do Governo Central e um aumento de R$ 7,4 milhões na arrecadação previdenciária, resultando em redução líquida de R$ 422,0 milhões no resultado do Governo Central de 2026. Por seu turno, a inflação medida pelo INPC afeta o reajuste de um número maior de beneficiários, gerando um acréscimo, em 2026, de R$ 1.424,9 milhões nas despesas do Governo Central e um acréscimo de R$ 11,5 milhões na arrecadação previdenciária, resultando em diminuição líquida de R$ 1.413,4 milhões no resultado do Governo Central de 2026. Para avaliar o impacto sobre o espaço para as Despesas Discricionárias e cumprimento do Limite de Gastos, deve-se observar a linha “Total de Despesas”, enquanto para avaliar o impacto para cumprimento da meta de resultado primário, observa-se a linha “Total de Resultado”.

Tabela 10 - Despesas Primárias Selecionadas – Efeito do INPC e do Salário-Mínimo

[2] Equivalente a um aumento de R$ 1,518 nos benefícios de até um salário mínimo.

Em R$ milhões

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]	7,4	-	-	11,5
II. Benefícios Previdenciários	294,2	430,4	550,9	981,3
III. Déficit do RPGS	286,8	-	-	969,8
IV. Benefícios Assistenciais	75,8	351,1	-	351,1
IV.1 RMV	0,5	2,4	-	2,4
IV.2 BPC/LOAS	75,3	348,7	-	348,7
V. FAT	59,3	47,2	45,3	92,5
V.1 Abono Salarial	20,5	32,1	0,0	32,1
V.2 Seguro-Desemprego	38,8	15,1	45,3	60,4
Total de Receitas (I)	**7,4**			**11,5**
Total de Despesas (II+IV+V)	**429,3**	**828,7**	**596,2**	**1.424,9**
Total de Resultado (III+IV+V)	**422,0**			**1.413,4**

[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 acima.
***Fonte:** órgãos responsáveis por cada projeção, conforme Matriz de Responsabilidade definida pela Resolução nº 12/2025 da Junta de Execução Orçamentária (JEO).*
***Elaboração:** STN/MF.*

Outra análise possível em relação à variação dos parâmetros macroeconômicos é a do impacto do IPCA e da Receita Líquida Ajustada (RLA) no limite das despesas sujeitas à Lei Complementar nº 200/2023. Em específico, o limite de despesas de 2026 é calculado considerando a base de cálculo de 2025[3], corrigida por 70% da variação real da RLA e pela variação do IPCA, ambos apurados no período de doze meses terminados em junho de 2025. Para o Poder Executivo, conforme disposto no §1º do art. 4º da LC 200/2023, poderá ser considerada a variação do IPCA no acumulado do ano de 2025, caso se observe que seu valor tenha sido superior ao apurado nos 12 meses findos em junho de 2025[4].

Nestes termos, para 2026, o desvio de 0,1 p.p. das variações estimadas do IPCA e da RLA causam uma variação no limite de despesas de R$ 2.249,0 milhões e R$ 1.659,9 milhões, respectivamente.

Tabela 11 - Efeito da variação de 0,1 p.p. no IPCA e da RLA no limite das despesas sujeitas à LC nº 200/2023

Em R$ milhões

Poderes e Órgãos	2025	2026		
	Base de Cálculo[1] LC nº 200	Reajuste IPCA[2] Variação de 0,1 p.p. do IPCA	Reajuste Real[3] Variação de 0,1 p.p. da RLA	Projeção do Limite de Despesas
Poder Executivo	2.161.713,0	2.161,7	1.595,5	2.336.292,9
Poder Legislativo	17.416,0	17,4	12,9	18.822,5
Poder Judiciário	59.949,0	59,9	44,2	64.790,4
Ministério Público da União	9.153,1	9,2	6,8	9.892,4
Defensoria Pública da União	759,0	0,8	0,6	820,3
Total	**2.248.990,0**	**2.249,0**	**1.659,9**	**2.430.618,4**

[1] A base de cálculo para se aferir o limite de despesas para o ano de 2026 é dada pelo valor do limite de despesas de 2025, corrigido pelo componente inflacionário (art. 4º) e pelo componente de reajuste real (art. 5º) previstos na LC nº 200/2023, conforme dispõe seu

[3] O valor de 2025, utilizado como base para o cálculo do limite de 2026, considera o IPCA acumulado até junho daquele ano (4,23%), conforme previsão do § 1º do art. 2º da LC nº 200/2023.
[4] A grade de parâmetros macroeconômicos da SPE, que baseia as projeções desta Lei de Diretrizes Orçamentárias, indica variação do IPCA de 12 meses encerrados em jun/25 em 5,44% e variação do IPCA de 4,84% em 2024. Assim, atualmente, espera-se que o limite de despesa do Poder Executivo de 2026 seja calculado com base na inflação acumulada nos doze meses encerrados em jun/25. Contudo, caso a variação da inflação em 2025 seja superior a 5,44%, cada 0,1 p.p. adicional de variação do IPCA teria exatamente o impacto referente ao Poder Executivo exibido (R$ 2.161,7 milhões).

art. 3º, § 1º, inciso II. Para o Poder Executivo, não se considera na base de cálculo a diferença entre o IPCA acumulado em 2024 e o IPCA acumulado até junho daquele ano, conforme previsão do § 1º do art. 2º da LC nº 200/2023.

[2] O reajuste pela inflação para o Poder Executivo poderá ser equivalente à variação do IPCA acumulada em 2025, caso seja mais vantajosa, mas a ampliação não se incorporará à base de cálculo dos exercícios seguintes. Para os demais poderes, será sempre equivalente à variação do IPCA de 12 meses encerrados em jun/25, atualmente projetada em 5,44%.

[3] Tendo em vista que a projeção de variação real da RLA acumulada até junho de 2025 é superior a 3,57%, este Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias considerou o limite de despesa crescendo, em termos reais, 2,5%, nos termos do §1º do art. 5º da LC nº 200/2023. Desta forma, a variação exibida nesta coluna indica quanto o limite de despesas se reduziria caso a variação real da RLA fosse 0,1 p.p. menor, na circunstância de que essa variação se encontre no intervalo entre 0,86% e 3,57% - que resulta na variação do limite de despesa entre 0,6% e 2,5%.

Fonte e elaboração: *STN/MF.*

4.2.2 Sensibilidade da Despesa com Subsídios e Subvenções

Grande parte dos pagamentos de subvenção econômica realizados pela STN com impacto primário são na modalidade equalização de taxas de juros e são sensíveis a variações nas taxas do mercado interno, como Selic, TR (por causa do rendimento da poupança - RDP), TJLP e TLP, bem como variações do IPCA, no caso das contratadas com TLP. Em 2024, esses pagamentos representaram 47% do total de despesas com impacto primário da STN (R$ 7,9 bilhões de um total de R$ 16,9 bilhões).

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

Considerando somente o atual estoque de operações já contratadas até 30 de junho de 2025, e que representam compromissos já assumidos pela União, uma elevação de apenas 0,5 ponto percentual nos parâmetros macroeconômicos (IPCA, TLP, TJLP, SELIC e TR) representa um impacto sob a forma de aumento de despesas com impacto primário na ordem aproximada de R$ 953 milhões para o exercício de 2026. Isso indica que elevações nessas taxas impactarão necessariamente e diretamente as dotações de recursos necessários para esta finalidade e podem ensejar pedidos de crédito suplementar para que a União possa honrar os compromissos já assumidos.

4.3 SENSIBILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA

A Dívida Pública Federal (DPF) corresponde à soma da Dívida Pública Mobília Federal interna (DPMFi) com a Dívida Pública Federal externa (DPFe), sendo esta última subdividida em mobiliária e contratual. A estratégia de financiamento da DPF é estruturada com o objetivo de redução de custos no longo prazo, concomitantemente à manutenção de níveis prudentes de risco e ao bom funcionamento do mercado brasileiro de títulos públicos. Neste sentido, o gerenciamento de riscos constitui-se em instrumento fundamental na administração da DPF. Dentre os riscos aos quais está sujeita a DPF, cumpre destacar os riscos de refinanciamento e o de mercado.

4.3.1 Riscos de Mercado

O risco de mercado é o aumento do estoque nominal da dívida decorrente de alterações de mercado que afetem o custo de emissão dos títulos públicos, seja por variação na taxa básica de juros, nas taxas de câmbio ou de inflação. Tais variações acarretam efeitos adversos no orçamento anual, pois alteram o volume de recursos necessários para o pagamento do serviço da dívida, com consequências, inclusive, para os orçamentos dos anos posteriores. O risco de mercado é também especialmente

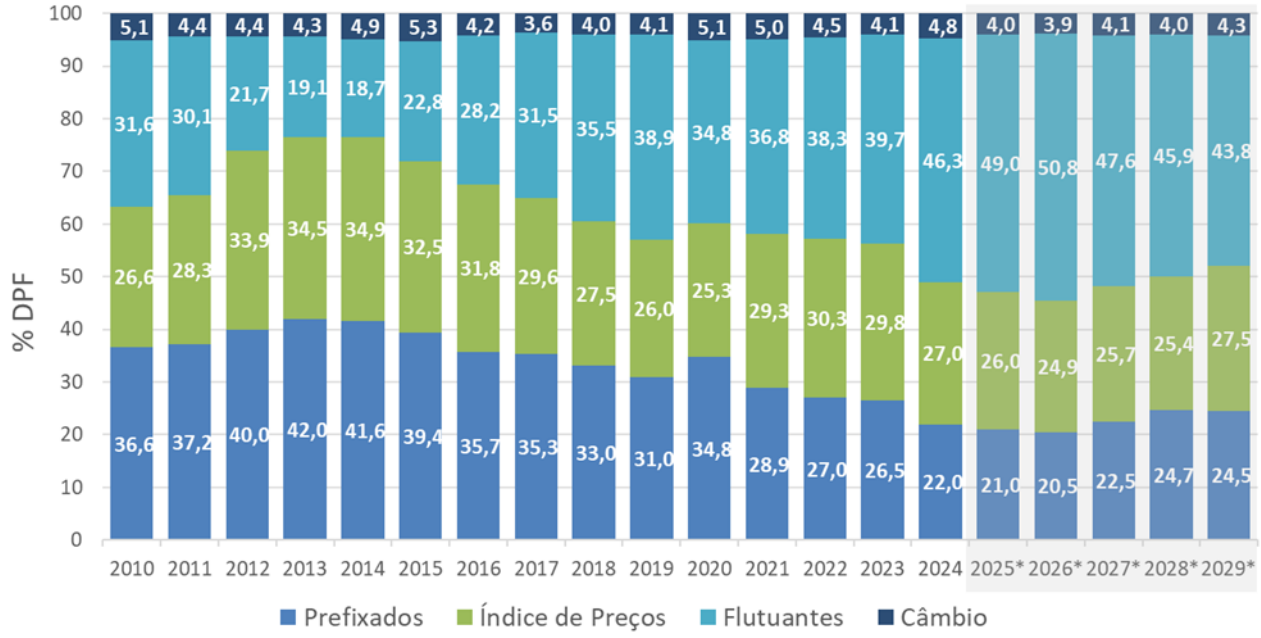
relevante por alterar a relação entre Dívida Líquida do Setor Público/Produto Interno Bruto (DLSP/PIB) e Dívida Bruta do Governo Geral/Produto Interno Bruto (DBGG/PIB).

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

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

A figura abaixo apresenta a evolução das parcelas da dívida mais expostas a riscos de mercado, composta pela dívida atrelada à taxa Selic e pela dívida cambial, sensíveis a choques na taxa de juros e câmbio. Após um período de redução, de 2010 a 2014, a parte da dívida exposta a variações de juros voltou a crescer a partir de 2015 e encontra-se atualmente em nível mais elevado aos observados nos últimos 15 anos (46,3% em 2024). O risco associado à variação da taxa de câmbio, por sua vez, vem se mantendo estável, em decorrência da manutenção de patamares inferiores a 5% da parcela da dívida pública atrelada a moedas estrangeiras desde 2011. Em contrapartida, as parcelas de dívida pública prefixada e indexada a índice de preços, que são menos suscetíveis a esses choques, têm perdido espaço na composição da DPF. A parcela de dívida pública prefixada deve atingir 20,5% da DPF em 2025, patamar abaixo de todos os valores históricos observados no período analisado. A parcela da dívida indexada por índice de preços apresentou leve recuperação a partir de 2021, após um período de quedas sucessivas entre 2015 e 2020, mas seu patamar atual (27,0% em 2024) e dos anos seguintes (previsão média de 25,8% entre 2025 e 2029) ainda ficam abaixo do valor de 2014 (34,9%), o valor mais alto da série.

Figura 2 - Composição do Estoque da DPF



[1] *Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2025.*
***Fonte e elaboração**: STN/MF.*

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

A figura a seguir mostra que esse indicador também apresentou piora nos anos recentes e reforça a mensagem de que a melhora do perfil da dívida demanda a substituição gradual de títulos indexados à Selic e de prefixados de curto prazo por títulos indexados pelo IPCA e títulos com taxa prefixada com prazos de vencimento mais longos.

Figura 3 - Risco de Repactuação da DPF

[1] *Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2025.*
***Fonte e elaboração**: STN/MF.*

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

4.3.1.1 Sensibilidade da Dívida Pública aos Parâmetros Macroeconômicos

4.3.1.1.1 Riscos da Dívida Pública Federal (DPF)

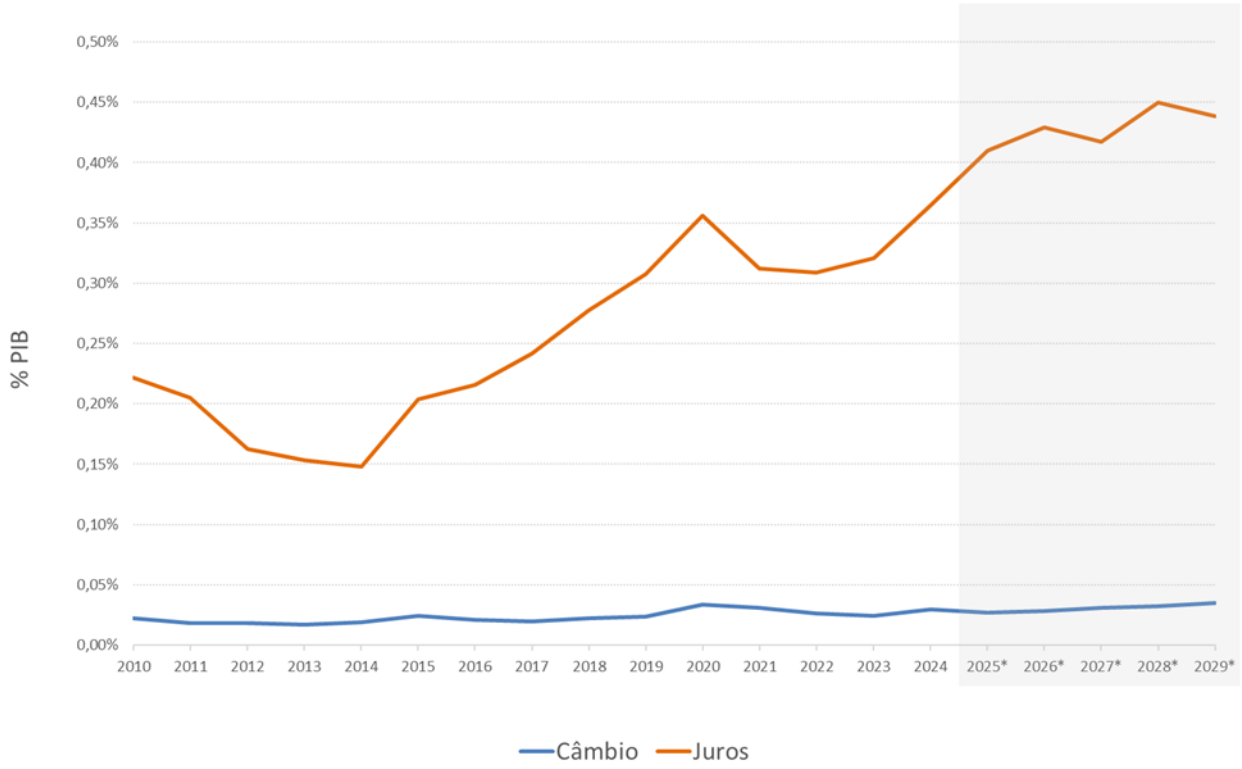
Particularmente importante para este Anexo de Riscos Fiscais é a análise de sensibilidade da dívida, que mensura o potencial aumento nos valores de pagamento ou de estoque da dívida pública ao longo do ano, decorrente da flutuação nos parâmetros macroeconômicos.

Uma forma de se avaliar o risco de mercado da dívida é estimar a sensibilidade do valor de seu estoque a alterações marginais de variáveis macroeconômicas[5]. Para esta avaliação, com o objetivo

[5] Trata-se de uma análise estática, a qual analisa o efeito isolado da variação de apenas uma variável (taxa de câmbio ou taxa de juros) sobre os indicadores desejados (DPF, Despesa Orçamentária e DLSP). Dessa forma, não são levados em conta os efeitos da alteração de uma variável sobre as outras variáveis. Também não são levados em conta os efeitos da alteração de

de uma análise adequada, tomou-se como parâmetro o indicador de dívida pública federal em relação ao PIB (DPF/PIB) e os efeitos de um choque de 1% nas taxas de câmbio (Real/Dólar) e de juros (Selic) sobre este indicador. A magnitude desses efeitos pode ser observada na figura abaixo.

Figura 4 - Estimativa da Sensibilidade do Estoque da DPF a Choque de 1% nas Variáveis Macroeconômicas



** Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2025.*
*** A nova metodologia para juros inclui títulos flutuantes e de curto prazo. Os resultados apresentados podem ser diferentes de valores de anos anteriores em razão da nova metodologia.*
***Fonte e elaboração**: STN/MF.*

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

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

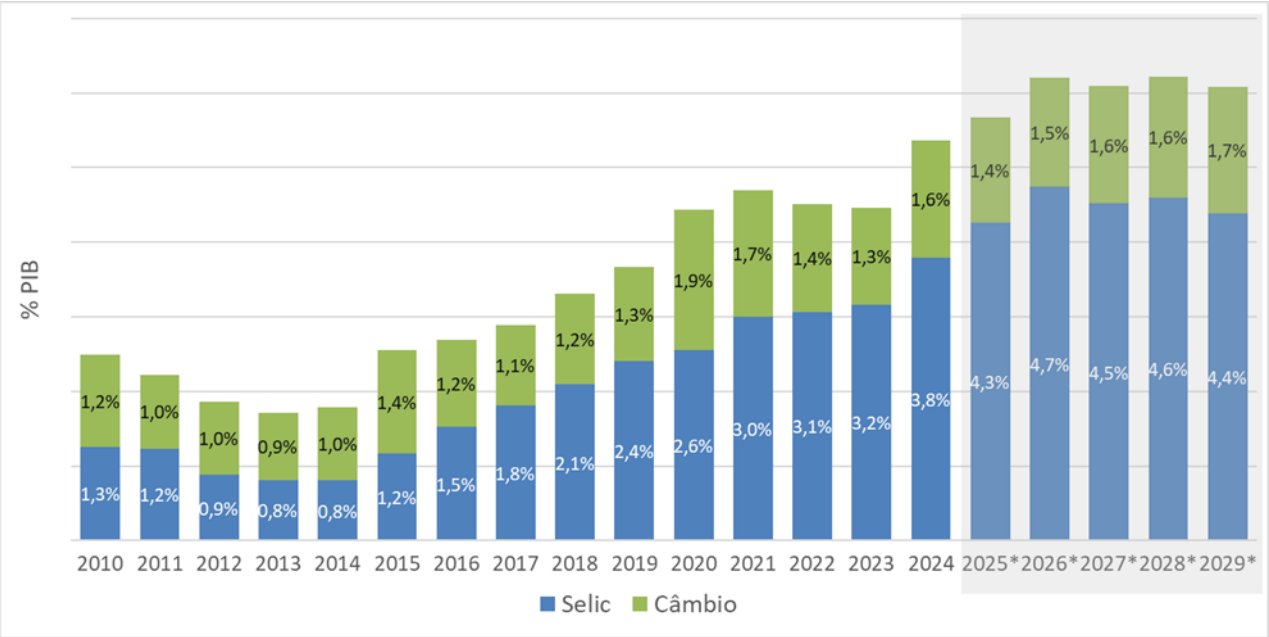
Por sua vez, o risco associado à variação da taxa de câmbio encontra-se em patamar aderente à estrutura de dívida proposta pelo portfólio de benchmark. Ademais, o efeito de

uma variável sobre outros fatores da economia que poderiam também afetar os indicadores desejados, tais como resultado fiscal, PIB e necessidade líquida de financiamento do setor público.

transbordamento (*spillover*) no caso de volatilidade cambial seria amortecido diante do atual volume de reservas internacionais administradas pelo BCB[6].

Na figura abaixo temos o resultado do teste de estresse para a evolução do estoque da DPF frente a choques reais nos juros e no câmbio, de forma a evidenciar o efeito dessas variáveis em situações de grande e persistente volatilidade[7]. Considerando o estoque de dívida em final de período, o impacto de um cenário de estresse corresponderia a um incremento total na dívida de 5,7% do PIB em 2025.

Figura 5 - Teste de Estresse de Juros e Câmbio sobre a DPF



[1] *Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2025.*
***Fonte e elaboração**: STN/MF.*

Além da análise de impactos no estoque, é relevante avaliar o cronograma de maturação e a sensibilidade da despesa orçamentária da dívida às variáveis macroeconômicas. Tendo como referência projeções baseadas na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2025 e considerando os vencimentos de dívida previstos entre 2026 e 2029, os efeitos de um aumento (redução) imediato e permanente de um ponto percentual nas taxas de inflação e de juros e na variação cambial podem ser observados abaixo.

Tabela 12 – Previsões* de Sensibilidade da Despesa Orçamentária da Dívida a Choques de 1 pp.

Variáveis Macroeconômicas	2026		2027		2028		2029	
	% PIB	R$ Milhões	% PIB	R$ Milhões	% PIB	R$ Milhões	% PIB	R$ Milhões
Câmbio	0,0040	547	0,0057	825	0,0109	1.680	0,0136	2.225
Inflação	0,0447	6.089	0,0456	6.617	0,1036	15.948	0,0906	14.809
Juros	0,0417	5.675	0,1634	23.686	0,1582	24.351	0,2485	40.633

** Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2025. Choques nas variáveis macroeconômicas são permanentes e seus efeitos são analisados isoladamente, ou seja, pressupõe-se, por exemplo, que o aumento de um ponto percentual na taxa de juros não afeta as demais variáveis macroeconômicas. Os efeitos de choques combinados não foram analisados.*
***Fonte e elaboração**: STN/MF.*

[6] A posição das reservas em dezembro de 2024 é da ordem de US$ 329,7 bilhões.
[7] O teste é composto pela simulação do impacto de um choque de três desvios-padrão sobre a média da taxa de juros Selic real e da desvalorização cambial real acumuladas em 12 meses. Este choque é aplicado sobre as parcelas do estoque da DPF remuneradas por taxas de juros flutuantes ou pela variação cambial. Por se tratar de uma avaliação do impacto de choques reais, diferentemente da análise de sensibilidade marginal, este teste não se aplica à dívida indexada à inflação.

A sensibilidade apresentada acima varia conforme o cronograma de maturação dos títulos da DPF e será mais acentuada com relação a uma das variáveis econômicas naqueles anos em que houver maior concentração de vencimentos de títulos indexados àquela mesma variável. A sensibilidade da despesa orçamentária é menor que aquela correspondente ao estoque da DPF, pois considera apenas o montante da dívida que será resgatada em determinado exercício. Não obstante, trata-se de um efeito relevante por estar relacionado ao impacto de curto prazo na despesa orçamentária para o pagamento da dívida. Como esperado, o choque na taxa de juros é o fator de maior efeito na evolução da despesa orçamentária da dívida, seguido pelo choque na taxa de inflação. Especificamente em relação ao risco de taxa de juros para a despesa orçamentária, note-se que, devido ao efeito cumulativo do choque nas taxas de juros, o aumento da despesa orçamentária com resgates de títulos indexados à Selic teria o potencial de atingir R$ 40,6 bilhões ao final do próximo triênio, em 2029.

4.3.1.1.2 Riscos da DLSP e da DBGG

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

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

Inicialmente, foi gerado um cenário base para a projeção da DLSP/PIB e DBGG/PIB para o período de 2025 a 2029. Sobre este cenário foram feitas análises de risco de taxa de juros, da taxa de crescimento do PIB e de variações no resultado primário. A tabela abaixo mostra uma análise das projeções, sempre em relação ao cenário PLDO, para mostrar o aumento na dívida/PIB decorrente de uma variação persistente de 1 ponto percentual na taxa SELIC para cima, uma variação persistente da taxa de crescimento PIB de 1 ponto percentual para baixo, e de um déficit primário persistentemente pior em 1% do PIB. Os impactos são computados isoladamente para cada um desses choques e, posteriormente, assumindo-se um choque combinado nessas variáveis.

Tabela 13 - Sensibilidade da Dívida/PIB aos Juros, ao Crescimento Real do PIB e ao Resultado Primário

Choques simulados	DLSP					DBGG				
	2025	2026	2027	2028	2029	2025	2026	2027	2028	2029
PIB – 1 p.p.	0,6%	1,4%	2,1%	2,9%	3,6%	0,8%	1,7%	2,6%	3,5%	4,4%
Primário/PIB – 1 p. p.	1,0%	2,2%	3,3%	4,3%	5,3%	1,0%	2,2%	3,3%	4,3%	5,3%
SELIC + 1 p.p	0,1%	0,6%	1,2%	1,8%	2,5%	0,1%	0,6%	1,1%	1,7%	2,3%
Choques combinados	1,8%	4,2%	6,8%	9,3%	11,8%	2,0%	4,5%	7,1%	9,8%	12,4%

Diferença em relação ao Cenário PLDO, em pontos do PIB.
***Fonte e elaboração**: STN/MF.*

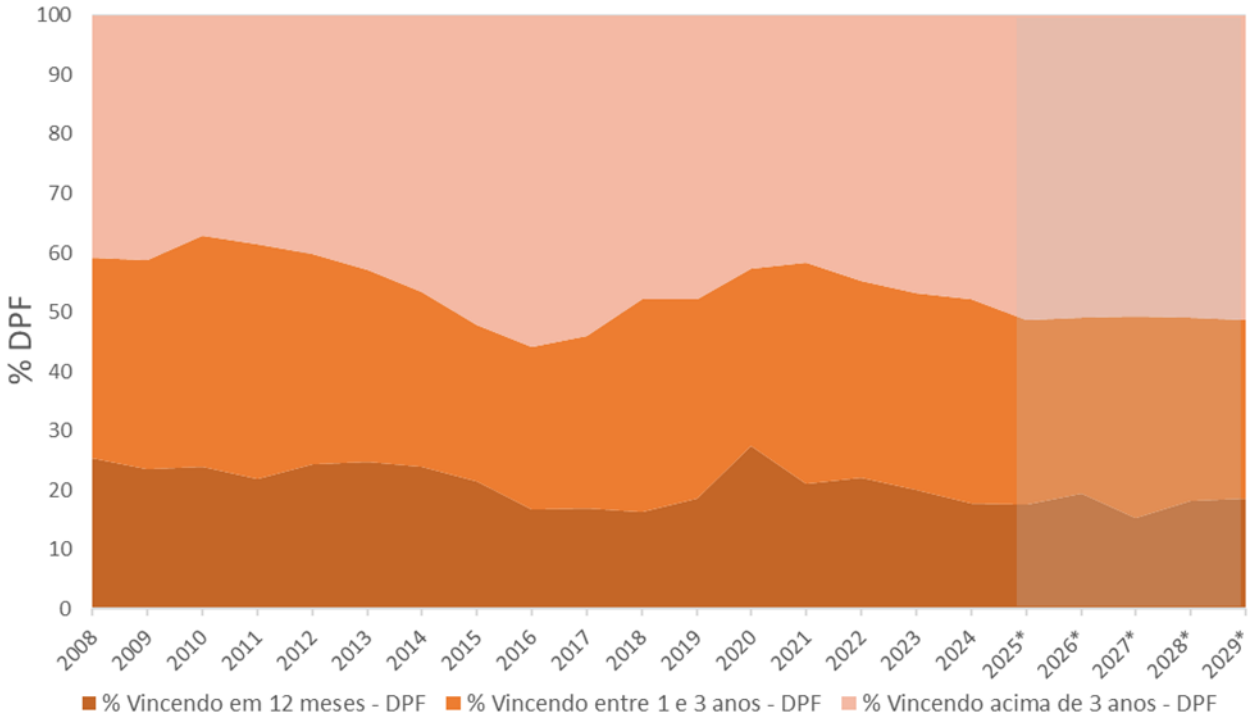
O impacto da variação do PIB é via denominador. O efeito de um primário menor é via numerador, sem diferença em relação aos indicadores de DLSP e DBGG. A sensibilidade da Selic é captada tanto pela parcela de LFT na composição da DPF quanto pelo volume de operações compromissadas do BCB e pelas parcelas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

4.3.2 Risco de Refinanciamento

O risco de refinanciamento representa a possibilidade de o Tesouro Nacional ter de suportar o aumento de custo para se financiar no curto prazo ou, no limite, não conseguir captar recursos suficientes para honrar seus vencimentos. Especificamente, o risco de refinanciamento representa a possibilidade de o Tesouro Nacional, ao refinanciar sua dívida vincenda, encontrar condições financeiras adversas que causem aumento de seus custos de emissão ou, no limite, não conseguir levantar recursos para honrar seus pagamentos. Os principais indicadores de risco de refinanciamento da DPF são o percentual vincendo em 12 meses, que reflete a concentração de dívida no curto prazo, e o prazo médio do estoque, que considera a média de tempo restante para os pagamentos de dívida. O risco de refinanciamento da dívida será mais alto quanto mais elevado for o percentual vincendo em 12 meses e quanto menor for o prazo médio do estoque.

A figura a seguir mostra o histórico do perfil de vencimentos da DPF, bem como os valores esperados para 2025 e anos seguintes. Em suma, espera-se que as condições de mercado permitam o alongamento dos prazos de emissões, ajudando na manutenção do percentual vincendo em 12 meses em patamares prudentes e no aumento da parcela da dívida vincenda acima de 3 anos.

Figura 6 - Perfil de Vencimentos do Estoque da DPF

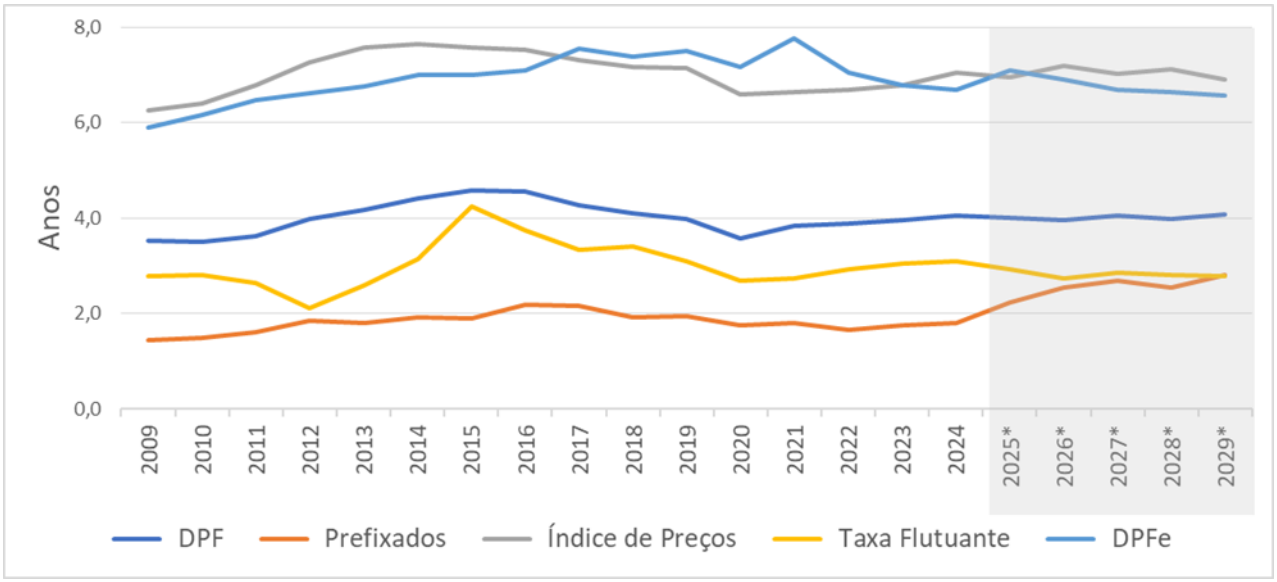


** Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2025.* ***Fonte e elaboração****: STN/MF.*

O prazo médio da DPF apresentou melhora nos últimos três anos, aumentando de 3,6 ao final de 2020 para 4,05 anos ao final de 2024. A expectativa para os anos seguintes, como pode ser visto na figura a seguir, é de estabilidade deste indicador, que deve se manter neste patamar de 4,08 anos entre 2025 e 2029.

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

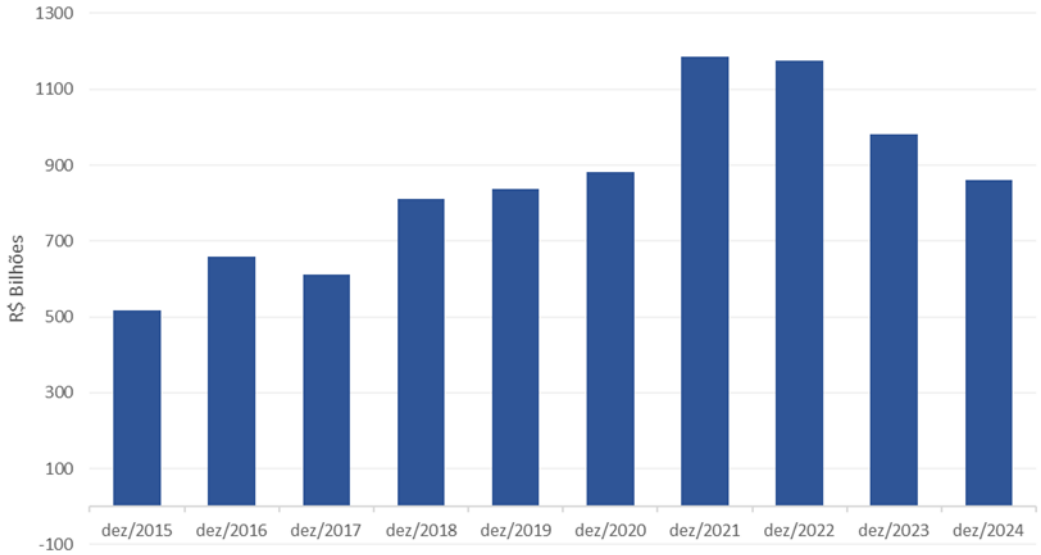
Figura 7 - Evolução do prazo médio (meses)



[1] *2024: Projeção com base no ponto médio do PAF 2025. De 2026 a 2029: Simulações STN.*
Fonte e elaboração: *STN/MF.*

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

Figura 8 - Reserva de Liquidez



Fonte e Elaboração*: STN/MF.*

Em dezembro de 2024, a reserva de liquidez alcançou o montante de R$ 860,1 bilhões, um volume prudente diante do aumento dos vencimentos da DPF no curto prazo nos últimos anos e da maior necessidade de mitigar o risco de refinanciamento neste cenário.

4.4 ESTRESSE DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS E SIMULAÇÕES

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

O cálculo dos cenários de estresse dos parâmetros macroeconômicos utiliza o método de simulação de Monte Carlo, construída a partir de uma distribuição normal multivariada, na qual o vetor de medianas dos parâmetros são os valores projetados na Grade de Parâmetros fornecida pela SPE/MF e a matriz de variância-covariância é estimada por meio do histórico de dados dos parâmetros macroeconômicos[8]. É importante ressaltar que este método permite a construção de cenários economicamente consistentes, ou seja, as relações diretas e inversas entre as variáveis são adequadamente refletidas nos resultados, considerando suas correlações históricas. Por exemplo, nota-se que cenários em que as taxas de juros são maiores estão, em geral, associadas a menores níveis de crescimento.

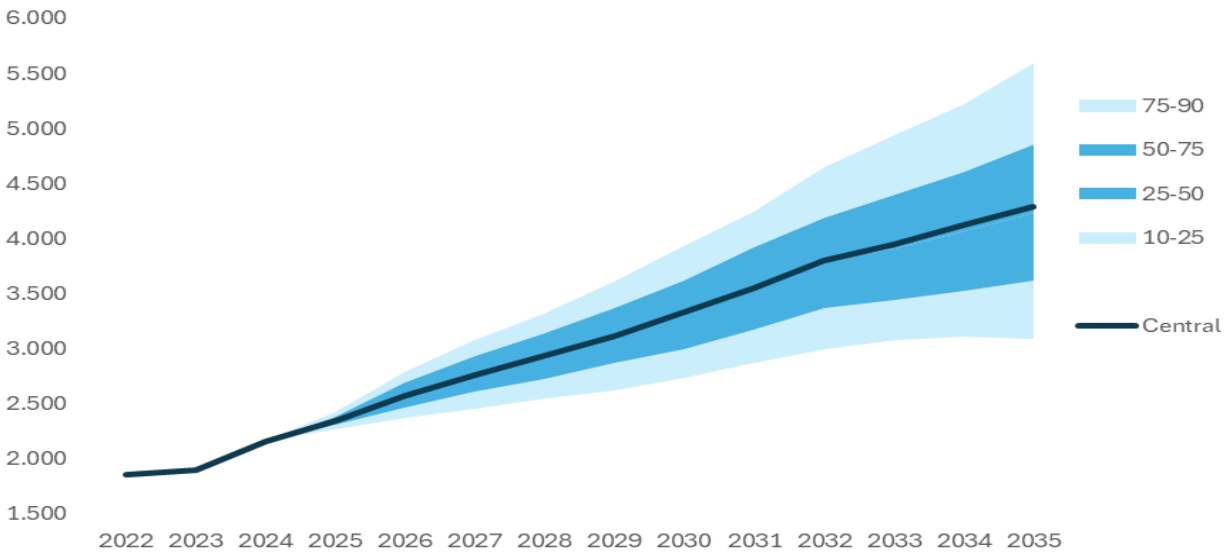
Foram realizados quinhentos choques com base na metodologia apresentada, os quais geraram quinhentas trajetórias distintas para as variáveis macroeconômicas. Os cenários fiscais alternativos, oriundos desses choques, permitiram extrair nuvens de probabilidade, variáveis no tempo, para os principais indicadores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

4.4.1 Receitas

Os cenários macroeconômicos alternativos foram aplicados para o cálculo das Receitas Líquidas do Governo Central. As premissas utilizadas para o cenário central seguem as mesmas detalhadas no Anexo de Metas Fiscais, atualizadas com o PLOA 2026.

Figura 9 - Espectro de Cenários Alternativos para Receitas Líquidas (R$ bilhões)

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



Fonte e Elaboração: STN/MF.

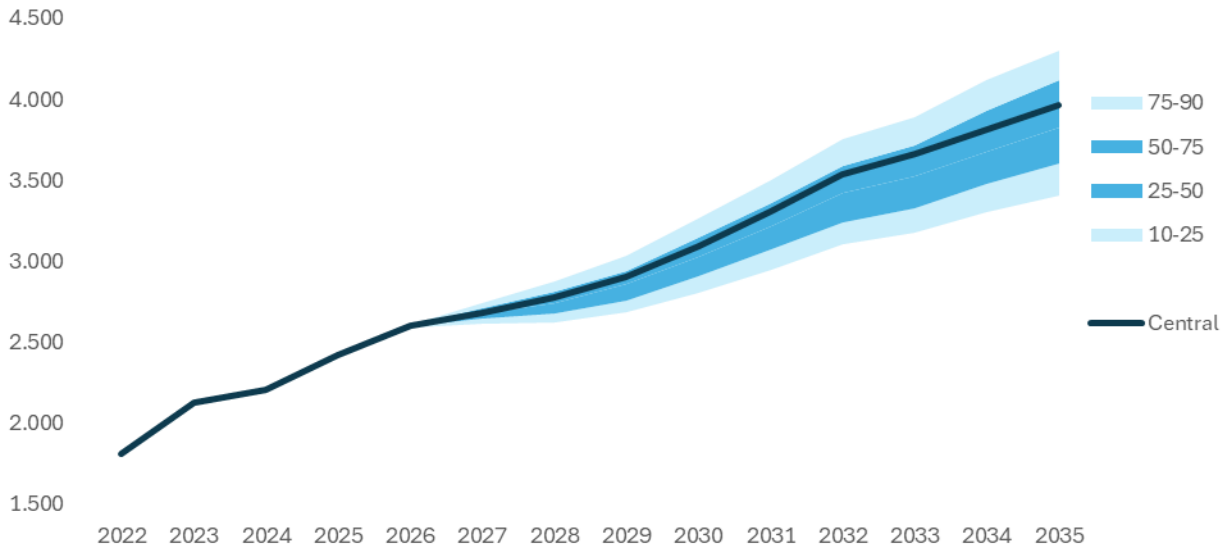
As simulações realizadas evidenciam que a receita líquida pode variar significativamente ao longo do tempo, refletindo a alta variância relacionada às variáveis macroeconômicas e seu impacto sobre as receitas, tais como as Receitas Administradas pela RFB, Receitas Previdenciárias, receitas de Contribuição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

Para o ano de 2026, as estimativas apontam uma receita líquida no montante de R$ 2.577,4 bilhões. A amplitude do leque mais interno (percentil 75 e 25), indicado no gráfico em azul escuro, é de R$ 234,6 bilhões, sendo R$ 119,0 bilhões para cima e R$ 115,6 bilhões para baixo do cenário central. Já o leque externo (percentil 90 e 10) possui amplitude de R$ 420,2 bilhões, sendo R$ 211,0 bilhões para cima e R$ 209,2 bilhões para baixo do cenário central. Para os anos de 2027, 2028 e 2029, a amplitude do leque interno (percentil 75 e 25) é de R$ 322,2 bilhões, R$ 410,8 bilhões e R$ 495,4 bilhões, respectivamente.

4.4.2 Despesas

As trajetórias de despesas foram construídas aplicando-se os diferentes cenários macroeconômicos às despesas, com destaque para o peso da inflação nas regras legais que determinam os valores dos benefícios pagos. Contudo, a partir da promulgação da Lei Complementar nº 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável, o limite de despesas passa a ser determinado não só pela inflação, mas também pelo desempenho da arrecadação. Assim, como o limite de 2026 já esteja pré-definido pela Receita Líquida Ajustada (RLA) apurada em junho de 2025, a despesa primária passa a apresentar sensibilidade às simulações das receitas primárias a partir de 2027. Cabe também mencionar que algumas despesas excetuadas do limite de despesas, como Complementação da União para o Fundeb e despesas com o Fundo Constitucional do Distrito Federal, também são impactadas por variações nas receitas primárias. As premissas utilizadas para o cenário central seguem as mesmas detalhadas no Anexo de Metas Fiscais, atualizadas com o PLOA 2026.

Figura 10 - Espectro de Cenários Alternativos para Despesas Totais (R$ bilhões)



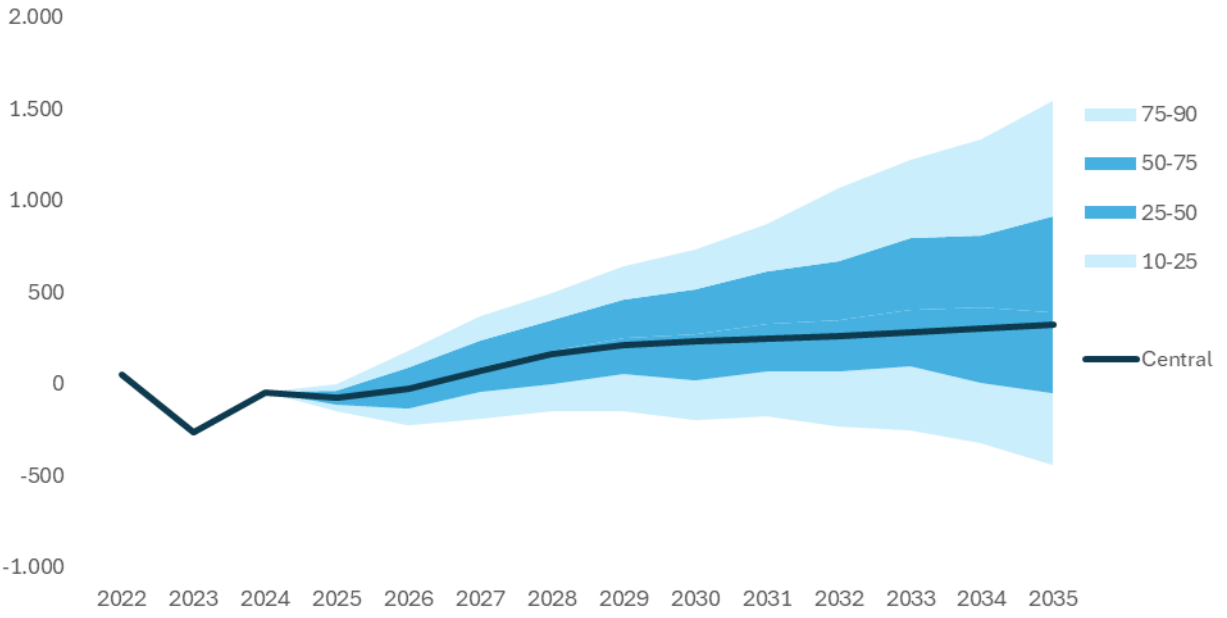
Fonte e Elaboração: STN/MF.

A amplitude das despesas primárias esperada para os percentis 10 e 90 para 2026 é de R$ 11,8 bilhões, sendo R$ 5,9 bilhões para cima e R$ 5,8 bilhões para baixo do cenário central de R$ 2.600,7 bilhões. Em 2027, 2028 e 2029, as amplitudes esperadas são R$ 129,1 bilhões, R$ 250,7 bilhões e R$ 345,8 bilhões, respectivamente. Esses valores não incluem eventuais cortes ou aumentos de despesas discricionárias, que podem ampliar ou reduzir os valores apresentados, mas que, por estarem sob o controle do governo, não são considerados nesta análise.

4.4.3 Resultado Primário

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

Figura 11 - Espectro de Cenários Alternativos para Resultado Primário (R$ bilhões)



Fonte e Elaboração: STN/MF.

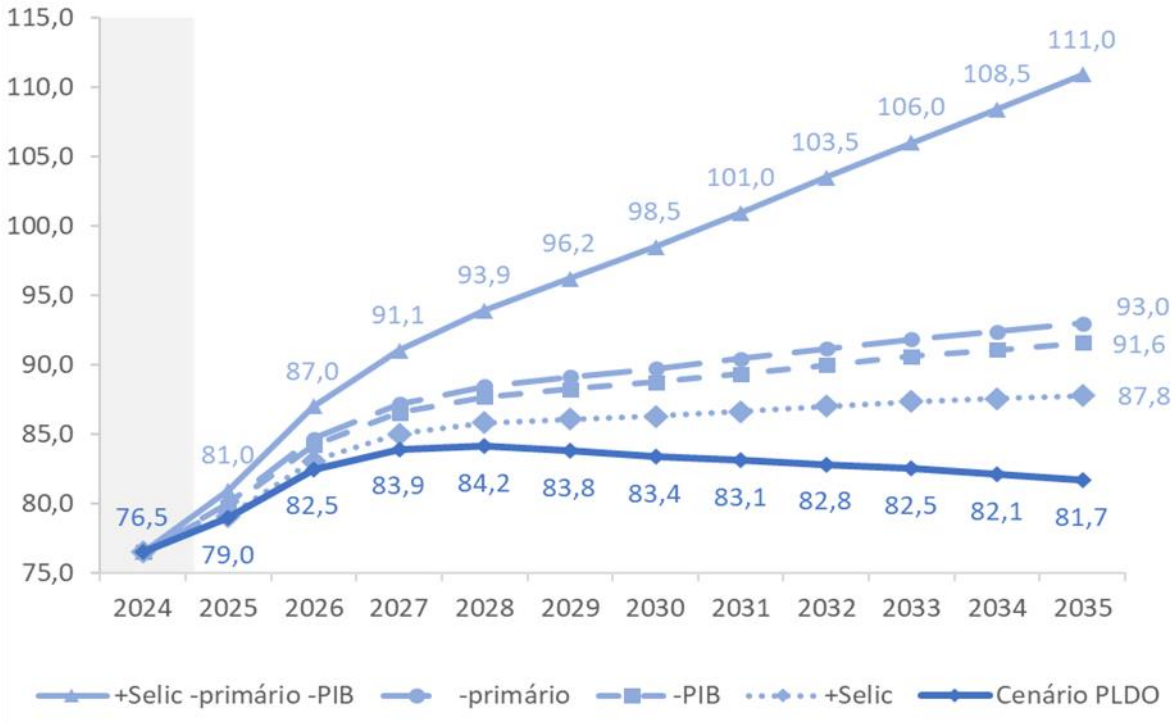
As trajetórias de resultado primário apresentadas mostram que, no ano de 2026, o leque interno (percentis 25 e 75) apresenta uma variação de R$ 114,1 bilhões para cima e R$ 113,6 bilhões para baixo do cenário central, relativamente à tendência estimada para o Governo Central (amplitude de R$ 227,7 bilhões). Nos casos extremos inferior e superior (percentis 10 e 90), amplitude estimada é em torno de R$ 409,9 bilhões, sendo R$ 205,6 bilhões para cima e R$ 204,3 bilhões para baixo. Já para os anos de 2027, 2028 e 2029, os resultados relacionados aos mesmos cenários extremos mostram, em média, uma melhora ou piora de cerca de R$ 279,8 bilhões, R$ 321,7 bilhões e R$ 397,0 bilhões, respectivamente.

Em geral, espera-se que cenários macroeconômicos com maior crescimento da atividade econômica e da massa salarial estejam entre aqueles que possibilitem o atingimento de superávits ao final do período, uma vez que uma maior atividade econômica tende a afetar a positivamente a receita, com uma contrapartida limitada no aumento em despesas, uma vez que o Regime Fiscal Sustentável limita o crescimento real da despesa a um valor fixo de 2,5% ou, se menor, a 70% do crescimento real da RLA e 50% deste caso a meta de resultado primário não tenha sido cumprida no passado9. O mesmo efeito líquido não ocorre com a mesma intensidade quando se tem um aumento de inflação, pois neste caso tem-se um aumento de receita e de despesas concomitantemente.

4.4.4 Dívida Pública

Na sequência são apresentados alguns testes de estresse, de forma a avaliar os efeitos potenciais sobre os indicadores de endividamento bruto e líquido. A trajetória futura da dívida é sensível a alterações nos parâmetros macroeconômicos. O exercício na figura abaixo mostra o impacto na DBGG de estresses de 100 pontos base sobre o crescimento do PIB, o resultado fiscal primário e a taxa Selic a partir de setembro de 2025 subjacentes ao cenário PLDO 2026. Além disso, o exercício apresenta o impacto sobre a trajetória da DBGG de um choque negativo simultâneo nas três variáveis: ao fim do horizonte de projeções, 2035, a DBGG atingiria 111,0% do PIB em um cenário mais adverso.

Figura 12 - Teste de Estresse Primário/PIB, PIB e Selic - DBGG (% PIB)

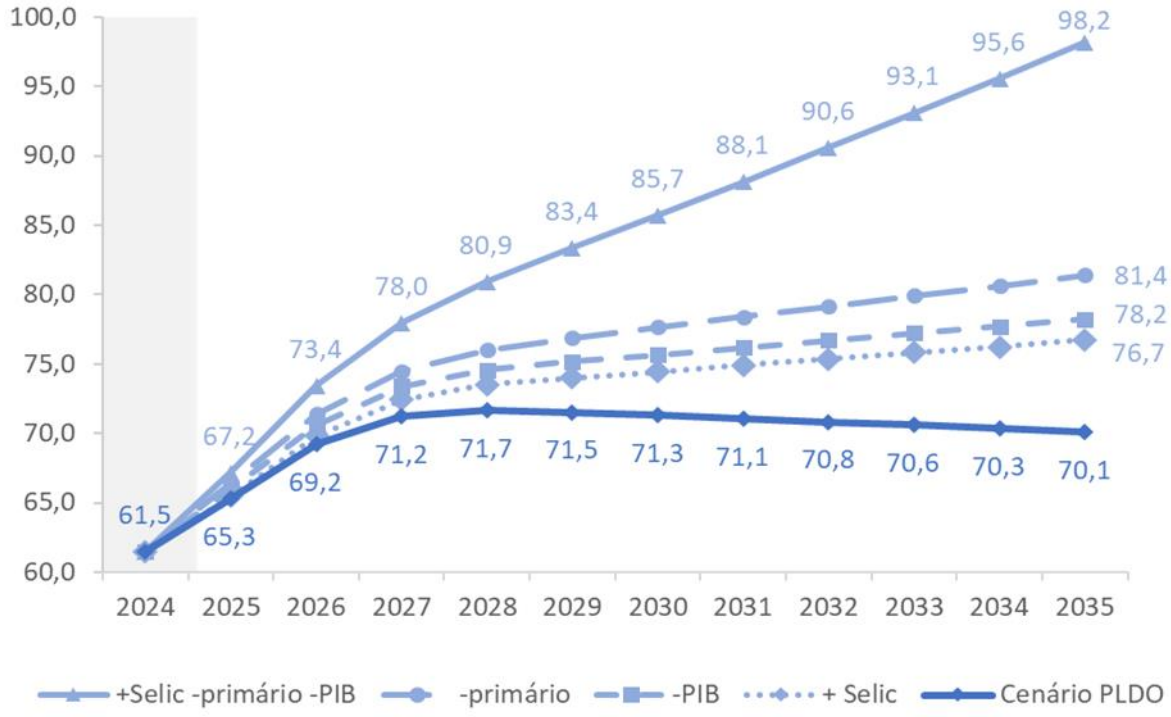


Fonte: *Realizado, BCB. Projeções, STN.* ***Elaboração****: STN/MF.*

[9] Art. 5º da LC nº 200/2023

A figura abaixo traz o resultado deste exercício para a DLSP. Por construção do exercício, ao final de 2035 a DLSP apresentaria um endividamento líquido superior ao cenário PLDO 2026, atingindo 98,2% do PIB em decorrência de eventual estresse combinado no resultado primário, no PIB e na taxa Selic.

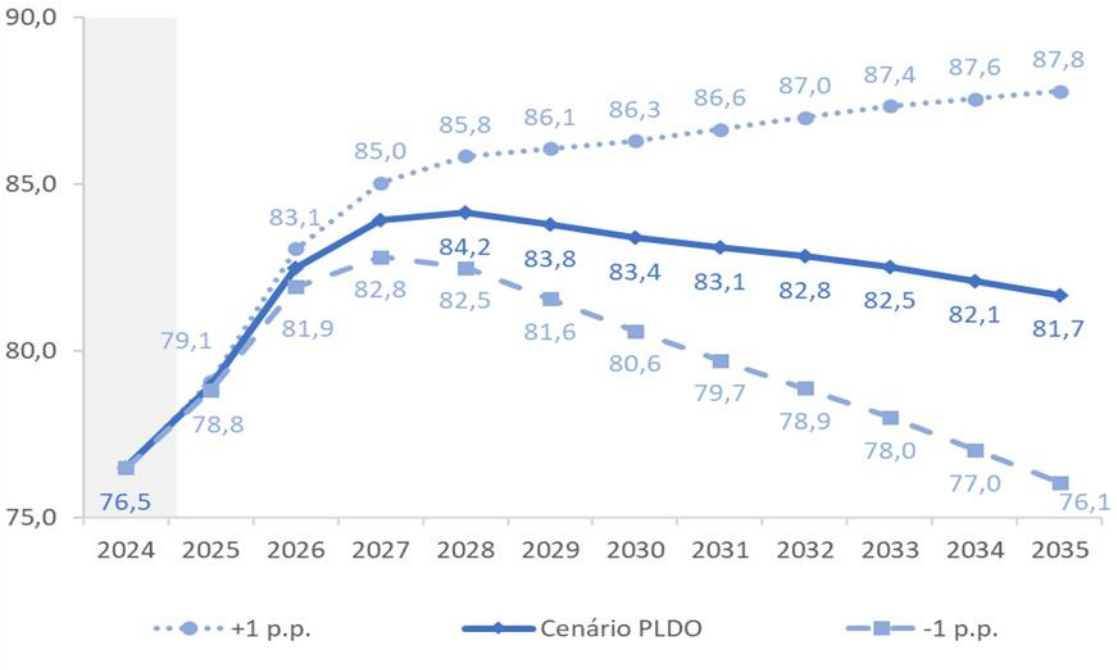
Figura 13 - Teste de Estresse Primário/PIB, PIB e Selic - DLSP (% PIB)



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

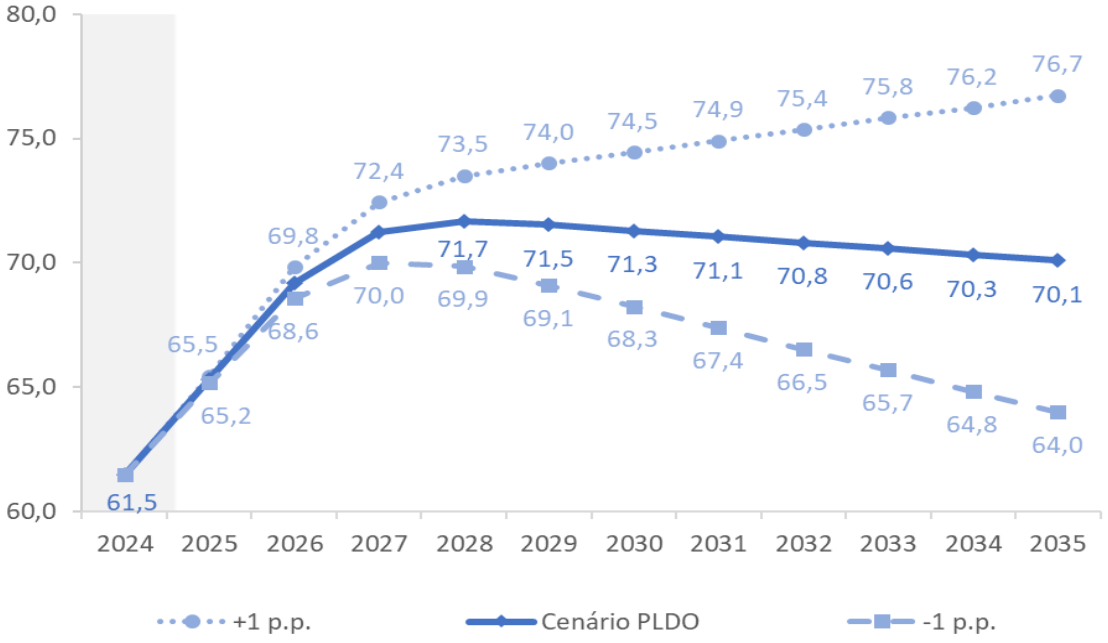
Alterações na taxa de juros sensibilizam o custo da dívida e a transmissão de mudanças na taxa Selic para o custo da dívida tende a ser rápida, uma vez que existe elevada proporção de instrumentos de financiamento expostos às mudanças nos juros de curto prazo. As duas figuras a seguir apresentam como seriam as projeções de DBGG e de DLSP face a uma trajetória de juros que se desviasse em 1 p.p., para cima ou para baixo, da trajetória prevista no cenário PLDO. Um choque de +1 p.p. na Selic, por exemplo, teria o potencial de elevar a DBGG em 6,1 p.p. do PIB e a DLSP em 6,6 p.p. do PIB ao final de 2035.

Figura 14 - Impacto de choques na Selic - DBGG (% PIB)



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

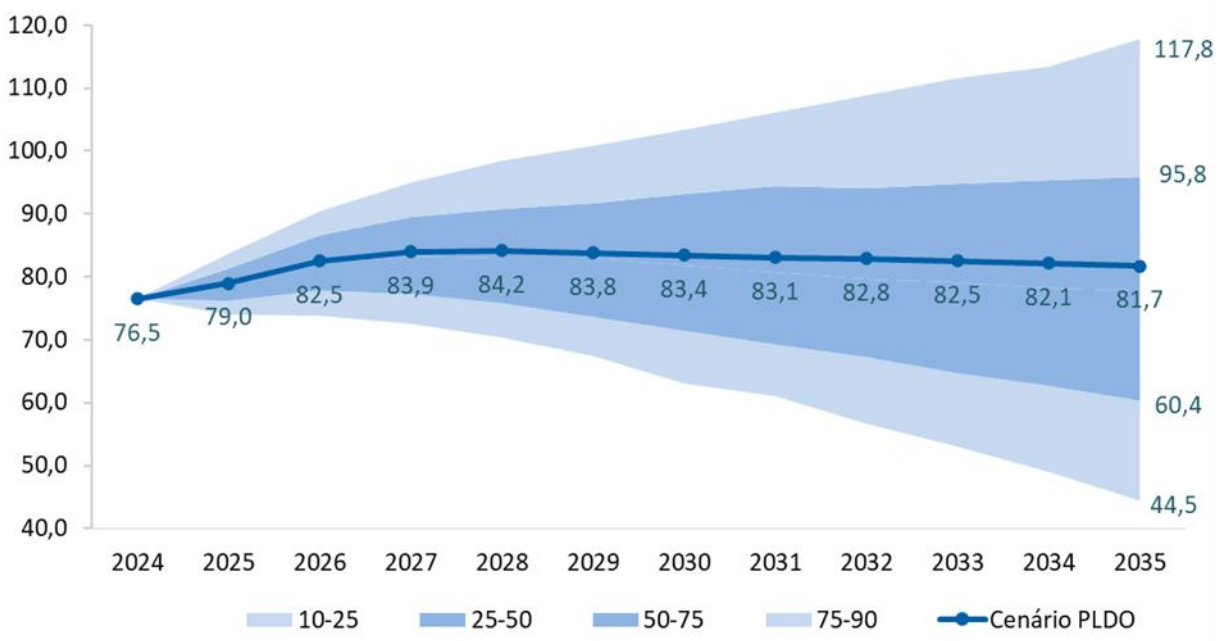
Figura 15 - Impacto de choques na Selic - DLSP (% PIB)



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

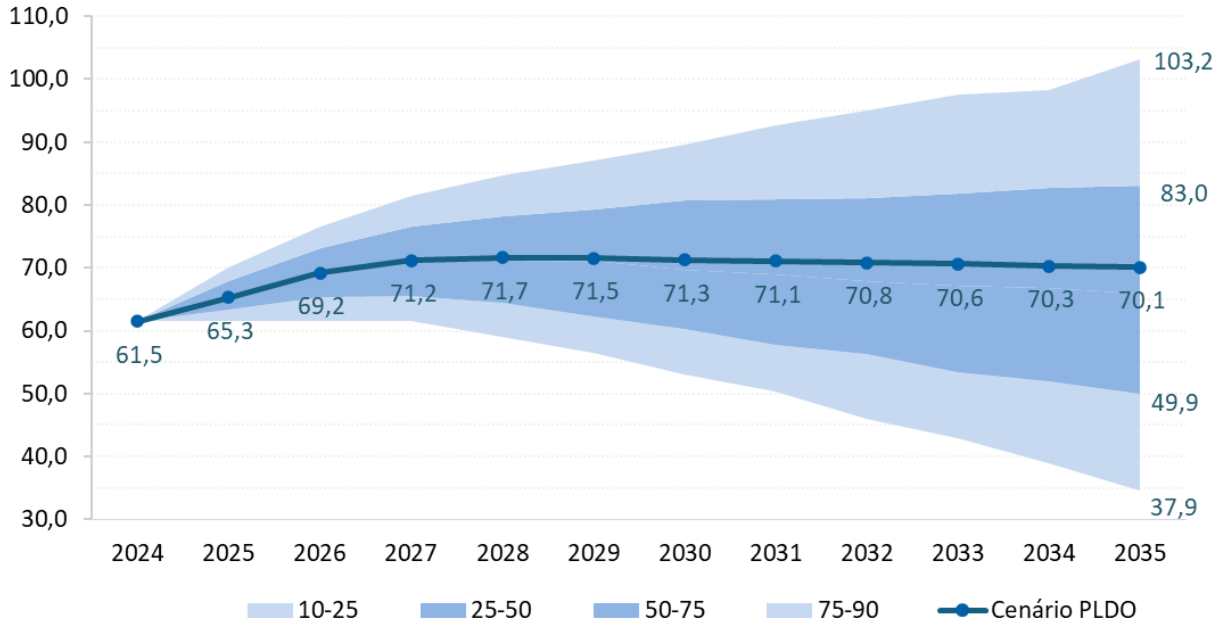
Nas duas figuras a seguir são mostrados os resultados estocásticos das simulações de DLSP e DBGG. As linhas sólidas representam o cenário PLDO 2026 e são muito próximas àquelas das medianas das distribuições. Estas figuras são conhecidas como *fan charts* e mostram o intervalo de confiança para as possíveis trajetórias da DBGG/PIB e DLSP/PIB diante de choques estocásticos no PIB e no resultado fiscal primário ao longo do tempo, mantendo-se constantes as demais variáveis, inclusive juros.

Figura 16 - Cenários estocásticos para DBGG/PIB



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

Figura 17 - Cenários estocásticos para DLSP/PIB



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

Se por um lado, cenários com taxas de juros mais altas conduzem a dívida para uma trajetória de crescimento mais acentuado, por outro lado, avanços no processo de obtenção de superávits fiscais primários nos próximos anos pode levar a um cenário de redução nas taxas de juros e, consequentemente, no custo do endividamento público, favorecendo cenários onde a dívida/PIB seja mais baixa no médio horizonte.

4.4.4.1 Riscos Legais

Para fins desta seção, são considerados riscos legais para a gestão da Dívida Pública Federal aqueles decorrentes de eventual descumprimento de algum limite ou condição para a realização de

operações de crédito estabelecido pelo atual arcabouço legal. Nesse caso, ficaria vedada a realização de operações de crédito pelo governo, podendo impedir, em algumas situações, até mesmo as emissões de títulos no âmbito da dívida pública mobiliária federal.

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

Na tabela abaixo são destacados os limites e condições, com a indicação do respectivo dispositivo legal, que devem ser verificados para a realização de operações de crédito.

Tabela 14 - Limites e Condições para a Realização de Operações de Crédito

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

***Fonte e Elaboração**: STN/MF.*

Dentre esses riscos, destaca-se aquele relativo ao descumprimento da regra de ouro, estabelecida pelo inciso III do art. 167 da Constituição Federal, que veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Dado o cenário fiscal esperado, as projeções apontam para margens negativas para o período de 2026 a 2029 e, assim, para a necessidade de se recorrer a operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital neste período.

Tabela 15 - Projeção da Margem de Suficiência da Regra de Ouro

Em R$ milhões

Cenário	2026	2027	2028	2029
Cenário base	313.487,7	390.692,7	316.342,1	517.839,2

O Cenário Base contempla estimativas preliminares, com base em hipóteses simplificadas. Entre as hipóteses, o cenário projeta a possibilidade de uso de superávit financeiro de exercícios anteriores para minimizar a insuficiência da regra de ouro por meio de remanejamento de fontes durante o exercício. O cenário deve ser atualizado quando da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual, momento em que serão definidas com maior exatidão a necessidade de operações de crédito para o financiamento das despesas orçamentárias, bem como serão atualizados os parâmetros macroeconômicos que afetam as projeções de despesas de capital.

***Fonte e Elaboração:** STN/MF.*

Essas projeções consideram a possibilidade de utilização do saldo de superávits financeiros de exercícios anteriores de fontes de não emissão exclusivas para pagamento de dívida no momento da execução financeira. Tais valores não são considerados na fase de elaboração e aprovação da LOA (pois essa considera somente as receitas do exercício), motivo pelo qual a LOA pode apresentar excesso de operações de crédito sobre as despesas de capital ainda maior do que no cenário acima, e indicar recursos de operações de crédito condicionados a aprovação de crédito suplementar ou especial por maioria absoluta do Congresso Nacional. Todavia, após a apuração do superavit financeiro do exercício anterior

durante o exercício, e caso haja saldo suficiente, é possível remanejar as fontes condicionadas e cumprir a exigência da regra de ouro quando da execução financeira, sem a necessidade do crédito suplementar (o que de fato vem ocorrendo nos exercícios recentes).

Para os futuros exercícios vislumbra-se desafios maiores, com projeções de margens negativas para os próximos 4 exercícios. Portanto, para que esse cenário não implique em um descumprimento da Constituição Federal e, consequentemente, uma vedação à realização de novas operações de crédito, deve-se buscar a constante administração eficiente das fontes disponíveis para gestão da dívida pública, principalmente as fontes não decorrentes de operações de crédito, e, eventualmente, autorização junto ao Poder Legislativo para a realização dessas operações de crédito que estariam em excesso nos termos estabelecidos no próprio dispositivo constitucional. Nesse sentido, caso o Poder Legislativo não aprove tais créditos suplementares ou especiais, não seria possível realizar as respectivas despesas, cuja fonte de recursos seriam emissão de títulos da dívida pública, o que levaria a um dos cenários descritos acima, com a possibilidade de interrupção de serviços públicos ou risco de não pagamento de alguma despesa obrigatória.

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

5 ANÁLISE DOS RISCOS ESPECÍFICOS

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

5.1 PASSIVOS CONTINGENTES

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

São espécies de passivos contingentes tratados neste documento: (1) Demandas Judiciais; (2) Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento; (3) Garantias Prestadas pelo Tesouro Nacional; (4) Seguro de Crédito à Exportação - Fundo de Garantia à Exportação; e (5) Fundos Garantidores.

Ressalta-se que os passivos contingentes não são mensuráveis com suficiente segurança em razão de ainda não terem sido apurados, auditados ou periciados, por restarem dúvidas sobre sua exigibilidade total ou parcial, ou por envolverem análises e decisões que não se podem prever. Por isso, conforme recomenda a Norma Brasileira de Contabilidade NBC TSP 03 (Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes), editada pelo Conselho Federal de

Contabilidade, e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, são incluídas no presente Anexo de Riscos Fiscais informações adicionais acerca dos passivos contingentes disponibilizadas segundo respectiva temática, como objeto da ação, natureza da ação ou passivo e instância judicial.

5.1.1 Demandas Judiciais[10]

Os riscos fiscais das demandas judiciais, neste documento, se relacionam aos processos judiciais classificados como de **risco possível ou provável[11]**, em que a Advocacia Geral da União (AGU[12]) atua junto aos órgãos do Judiciário com o objetivo de garantir decisões favoráveis à Fazenda Pública e evitar a realização de pagamentos judiciais. Nesse contexto, o chamado "pagamento judicial" — resultado de uma decisão contrária à União — é tratado como um evento futuro e incerto, que representa um potencial risco fiscal com impacto nas contas públicas.

Nas demandas judiciais, a estimativa dos valores envolvidos nas causas é complexa, visto tratar-se de eventos imprevistos e incertos. O cálculo tem por base os pedidos das partes e estimativas dos órgãos públicos federais e da área técnica da AGU, incluindo potenciais perdas de arrecadação e efeitos de decisões em ações de controle concentrado de constitucionalidade[13]. Ademais, na publicação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, algumas ações ainda não dispõem de informações completas sobre o impacto fiscal estimado, o que pode levar a um aumento da estimativa do risco fiscal quando o cálculo é realizado.

Ressalta-se que a natureza probabilística e as particularidades dos trâmites jurídicos exigem uma análise cautelosa dos valores relacionados às ações judiciais. As informações apresentadas não implicam que a União reconheça a sucumbência ou as teses em debate, mas sim o risco potencial ao orçamento federal caso a União não seja bem-sucedida.

A AGU desempenha representação judicial, com a atuação dos seguintes órgãos:

a) Advogado-Geral da União: representa a União junto ao Supremo Tribunal Federal[14] (STF), em que é assistido pela Secretaria-Geral de Contencioso (SGCT)[15];
b) Procuradoria-Geral da União (PGU): representa a União junto ao Poder Judiciário nas suas diferentes instâncias[16], com exceção do STF[17];
c) Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN): apura a liquidez e certeza da dívida ativa da União e realiza a sua inscrição para fins de cobrança, amigável ou judicial e representa judicialmente a União nas causas de natureza fiscal[18];

[10] A atualização desta subseção tem como fontes de informação a Nota Técnica nº 35/2025/SGE/AGU, que atualiza a Nota Técnica nº 17/2025/DGE/AGU, o Ofício SEI nº 106.191/2025/MGI e o Ofício nº 19.384/2025-BCB/Deafi, com datas-base de 30/6/2025.
[11] Conforme definições expostas no art. 3º da Portaria Normativa AGU nº 68/2022.
[12] A AGU é a instituição que representa judicialmente a União, suas Autarquias e Fundações Públicas, bem como executa a dívida ativa da União e presta a consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo (art. 131 da Constituição Federal de 1988).
[13] Conforme artigo 6º da Portaria Normativa AGU nº 68/2022.
[14] Art. 4º, III, da LC 73/1993.
[15] Art. 9º do Decreto nº 11.174/2022.
[16] O Poder Judiciário é organizado em instâncias: Juízes de 1º grau, Tribunais de Justiça ou Regionais, Tribunais Superiores e STF. Há instâncias específicas nos Juizados Especiais: as Turmas Recursais, as Turmas Regionais de Uniformização e a Turma Nacional de Uniformização. Nos processos de maior valor, a Fazenda Pública possui acesso a recursos aos Tribunais Superiores e ao STF, de modo que é nesses órgãos judiciários em que se decide ao final sobre o mérito das ações judiciais em regra.
[17] Art. 9º da LC 73/1993.
[18] Art. 12 da LC 73/1993.

d) Procuradoria-Geral Federal (PGF): representa as autarquias e fundações públicas junto ao Poder Judiciário[19]; e
e) Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil (PGBC): representa o Banco Central do Brasil (BCB) junto ao Poder Judiciário[20].

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

O Conselho de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais, colegiado de caráter consultivo instituído em 2023, no âmbito da AGU, tem a finalidade de propor medidas de aprimoramento da governança dos riscos fiscais judiciais. O Conselho também visa fortalecer as atividades relacionadas a processos judiciais e garantir maior previsibilidade e segurança na gestão fiscal do país.

Nas subseções seguintes, serão avaliados os processos de **risco possível (passivos contingentes)** e as ações judiciais de **risco provável**, incluindo aquelas movidas pelos entes subnacionais contra a União.

5.1.1.1 Critérios e Procedimentos na prestação de informações sobre Demandas Judiciais

Os procedimentos judiciais que envolvem a Fazenda Pública se dividem em: i) Processos de conhecimento, que definem o direito e geram o título judicial ou sentença definitiva (transitada em julgado); ii) Processos de execução ou de cumprimento de sentença transitada em julgado, que cumprem a sentença transitada em julgado e apuram os valores a serem pagos pela parte; e, iii) Precatórios, que operacionalizam o pagamento judicial feito pela Fazenda Pública à parte vencedora.

A Portaria Normativa AGU nº 68/2022 define os requisitos para a divulgação de dados sobre riscos fiscais.

O artigo 2º desta Portaria especifica que as informações devem abranger ações judiciais em andamento nos tribunais superiores ou na Turma Nacional de Uniformização, tanto na fase de conhecimento quanto na de cumprimento de sentença. Além disso, são incluídas as ações com valor individual estimado superior a um bilhão de reais. Também são consideradas as ações judiciais que, embora tratem de questões idênticas de direito, têm seus valores somados em conjunto.

Já o artigo 3º da Portaria Normativa AGU nº 68/2022 classifica as ações judiciais conforme a probabilidade de perda para a União:

> "Art. 3º A classificação das ações judiciais quanto à probabilidade de perda observará os seguintes critérios:
>
> **I - Risco provável**, que abrange:
>
> a) ação de conhecimento, ação de controle concentrado de constitucionalidade ou recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida, com decisão do STF desfavorável à Fazenda Pública;

[19] Art. 10 da Lei nº 10.480/2002.
[20] Art. 4º da Lei nº 9.650/1998.

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

c) ação de conhecimento contra a Fazenda Pública, julgada desfavorável à Fazenda Pública nos termos das alíneas "a" e "b"; e

d) ações judiciais em fase de cumprimento de sentença, julgada desfavorável à Fazenda Pública nos termos das alíneas "a" e "b".

II - Risco possível, que abrange:

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

b) recurso repetitivo desde a sua afetação por órgão do STJ ou do TST; e

c) ação de conhecimento com decisão de órgão colegiado do STJ ou do TST, desfavorável à Fazenda Pública, que tenha matéria passível de apreciação pelo STF;

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

§ 1º As ações judiciais referidas nos itens "c" e "d" de risco provável, somente serão classificadas como tal após a exclusão das ações judiciais e recursos previstos nos itens "a" e "b" de risco provável, que possuam a mesma questão de direito.

§ 2º Excepcionalmente, desde que devidamente justificado, poderão ser incluídas na classificação de risco provável ou possível as ações judiciais ou recursos não abrangidos pelos critérios ali fixados".

Por fim, o artigo 6º da Portaria Normativa AGU nº 68/2022 detalha os critérios para o cálculo do impacto financeiro, que inclui a estimativa de valores de condenações, perdas de arrecadação e os efeitos de decisões em ações de controle concentrado de constitucionalidade.

5.1.1.2 Demandas Judiciais Contra a Administração Direta da União – Risco Possível

Observa-se que o risco fiscal relativo a demandas judiciais contra a Administração Direta da União, com risco possível, é estimado em R$ 765,6 bilhões em junho de 2025 (R$ 752,3 bilhões em 2024)[21].

Tabela 16 - Demandas Judiciais Contra a Administração Direta da União no âmbito da PGU – Risco Possível

Em R$ bilhões

Ações Judiciais	Estimativa de impacto	
	2024	2025 (junho)
Reforma da Previdência EC nº 103/2019 (SGCT)[1]	497,9	497,9
ACP - Devolução das diferenças pagas pelos mutuários de Cédulas de Crédito Rural - Plano Collor I (SGCT)	239,0	239,0
Ação Civil Pública - Climática	8,0	8,0
Liquidação por Arbitramento/ Usina Santa Therezinha	-	7,1 (Incluído)

[21] Na tabela são apresentadas também as ações judiciais contra a Administração Direta que se encontram na Secretaria-Geral de Contencioso (SGCT), quando não relacionadas ao tema tributário.

Ações Judiciais	Estimativa de impacto	
	2024	2025 (junho)
Ação indenizatória - Retenções compulsórias de café - Extinto Instituto Brasileiro do Café – IBC	-	6,5 (Incluído)
Indenização em pecúnia por férias não gozadas por servidor ativo – Tema 635/STF (SGCT)	5,4	6,1
Liquidação de Sentença - Indenização por Restrição Ambiental	1,0	1,0
Ação de Desapropriação - MAPA	1,0	Reclassificado para PGF
Equiparação do valor das diárias devidas a membros do Ministério Público e do Poder Judiciário – Tema 976/STF (SGCT)	n.d.	n.d.
Isonomia entre Magistratura e Ministério Público para licença prêmio – Tema 966/STF (SGCT)	n.d.	n.d.
Responsabilidade da União pelo pagamento dos honorários das perícias requeridas pelo MPF	n.d.	n.d.
Anistia – Aeronáutica (SGCT)	n.d.	Excluído
Total	**752,3**	**765,6**

n.d. (informação não disponível).

[1] Todos os impactos referentes às regras de cálculo e de concessão dos benefícios foram calculados sobre os futuros benefícios (benefícios a conceder), não abrangendo os benefícios já em andamento (benefícios concedidos). Essa ação não consta do BGU pois não se refere a eventos passados.

Fonte: *AGU (Nota Técnica nº 114/2024/SGE/AGU, de 20/12/2024, com atualizações em relação à Nota Técnica nº 74/2024/SGE/AGU).*

Elaboração*: STN/ MF.*

5.1.1.3 Demandas Judiciais Contra a União de Natureza Tributária – Risco Possível

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

As estimativas de impacto fiscal são fornecidas pela Receita Federal do Brasil (RFB), refletindo, na maioria dos casos, a perda total de arrecadação anual e uma estimação de impacto de devolução, considerados os últimos cinco anos e a totalidade dos contribuintes. Deste modo, as estimativas representam o máximo de impacto ao erário, que, contudo, pode não se concretizar em sua totalidade. Estima-se o impacto das ações judiciais de natureza tributária, tanto no âmbito do STF quanto no STJ, em aproximadamente R$ 534,6 bilhões em junho de 2025 (R$ 649,2 bilhões em 2024).

Tabela 17 - Ações Judiciais de Natureza Tributária – Risco Possível

Em R$ bilhões

Ações Judiciais	Estimativa de impacto	
	2024	2025 (junho)
COFINS/PIS. Importação. Exigência de lei complementar para a disciplina de PIS e COFINS sobre a importação. Lei nº 10.865/2004 (Tema 79/STF)	325,0	325,0
Imposto de Renda pessoa Física - dedução de despesas com educação (SGCT)	115,0	Excluído
Inclusão do PIS e da Cofins nas suas próprias bases de cálculo (Tema 1067/STF)	65,7	65,7
PIS e COFINS. Base de cálculo, inclusão do ISS. Questiona-se a inclusão da parcela relativa ao ISS na base de cálculo da contribuição para o PIS e COFINS (sistemática da tributação por dentro, Tema 118/STF)	35,4	35,4
Discussão sobre tributação do lucro da empresa controladora, que possui controladas no exterior. Caso Concreto. Sem Repercussão Geral.	22,0	22,0
CIDE sobre remessas ao exterior. Discussão a respeito da incidência da CIDE criada pela Lei nº 10.168/2000, destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação (Tema 914/STF).	19,6	19,6

Ações Judiciais	Estimativa de impacto	
	2024	2025 (junho)
Funrural (SGCT)	17,2	17,2
Possibilidade de exclusão da base de cálculo do PIS e do COFINS dos valores correspondentes a créditos presumidos de ICMS decorrentes de incentivos fiscais concedidos pelos Estados e pelo Distrito Federal (Tema 843/STF).	16,5	16,5
PIS/COFINS e CSLL sobre atos cooperativos. Discussão sobre a incidência do PIS, COFINS e CSLL sobre os valores resultantes dos atos cooperativos próprios das sociedades cooperativas (Tema 536/STF).	9,1	9,1
Constitucionalidade da incidência de contribuição previdenciária a cargo da empregada sobre o salário-maternidade pago pela Previdência Social (Tema 1274/ STF).	6,2	6,2
Constitucionalidade do artigo 11, § 1º, incisos V a VIII, da Emenda Constitucional 103/2019, ante a previsão de alíquotas progressivas às contribuições previdenciárias dos servidores públicos federais (Tema 1226/STF).	5,8	5,8
Tema 1309 - Exigibilidade do PIS e da COFINS sobre as receitas financeiras oriundas de aplicações financeiras das reservas técnicas de empresas seguradoras.	5,3	5,3
Tema 1239 de RR. Incidência de PIS/COFINS sobre a receita decorrente de vendas de mercadorias de origem nacional ou nacionalizada e advinda de prestação de serviço para pessoas físicas ou jurídicas no âmbito da Zona Franca de Manaus	n.d.	4,3
Exclusão dos valores relativos ao PIS e à COFINS da base de cálculo da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB) (Tema 1186/STF).	1,3	1,3
Incidência de contribuição previdenciária sobre todos os valores pagos a empregados a título de participação nos lucros ou resultados - PLR	1,2	1,2
Aplicabilidade do princípio da anterioridade geral (anual ou de exercício) em face das reduções de benefícios fiscais previstos no Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários (Tema 1108/STF).	4,0	Excluído
IRPJ. Demonstrações financeiras. Correção monetária. Julho e agosto de 1994. Constitucionalidade. Art. 38 da Lei 8.880/94 (Tema 167/STF).	n.d.	n.d.
Contribuição Previdenciária. Cooperativas. LC 84/96, artigo 1º, inciso II. Alegação de cobrança de alíquotas superiores às das empresas em geral (Tema 516/STF).	n.d.	n.d.
Constitucionalidade da inclusão dos expurgos inflacionários na correção monetária incidente sobre valores depositados em juízo (Tema 1.016/STF).	n.d.	n.d.
Equiparação de Caixa de Assistência de grupo profissional a entidades beneficentes de assistência social para fins de imunidade tributária (Tema 254/STF).	n.d.	n.d.
Imunidade tributária recíproca em favor de sociedade de economia mista prestadora de serviço público relativo à construção de moradias para famílias de baixa renda (Tema 1122/STF).	n.d.	n.d.
Aplicabilidade do prazo bienal, previsto no artigo 7º, XXIX, da Constituição Federal, para cobrança dos depósitos do FGTS, por nulidade de contratações temporárias efetuadas pelo Poder Público (Tema 1189/STF)	n.d.	n.d.
Possibilidade da fixação dos honorários por apreciação equitativa (artigo 85, § 8º, do Código de Processo Civil) quando os valores da condenação, da causa ou o proveito econômico da demanda forem exorbitantes (Tema 1255/STF).	n.d.	n.d.
Constitucionalidade da composição da base de cálculo do Fundo de Participação dos Municípios – FPM (Tema 1275/STF).	n.d.	n.d.
Imunidade da contribuição devida pelo empregador rural ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) incidentes sobre as receitas decorrentes de exportações (Tema 1320/STF)	n.d.	n.d.
Legitimidade extraordinária de Federação Sindical para o ajuizamento de ação coletiva (Tema 1355/STF)	n.d.	n.d.
Discussão acerca da inclusão da contribuição previdenciária substitutiva - CPRB - na base de cálculo das contribuições para o PIS e a COFINS	n.d.	n.d.
Tema 1290 de RR - a) decidir sobre a legitimidade passiva ad causam (se do INSS ou da Fazenda Nacional) nas ações em que empregadores pretendem reaver valores pagos a empregadas gestantes durante a pandemia de Covid-19; b) definir se é possível enquadrar	n.d.	Reclassificado p/ remoto
Tema 1226 de RR - Incidência de IRPF sobre os valores auferidos em virtude de planos de opção de compra de ações, chamados stock options, ofertados pelas empresas a seus empregados e/ou diretores	n.d.	Excluído
Tema 1287 RR - Incidência de IRRF sobre valores pagos a empresas estrangeiras a título de prestação de serviços, royalties, considerando os Tratados Internacionais contra a dupla tributação assinados pelo Brasil	n.d.	n.d.

Ações Judiciais	Estimativa de impacto	
	2024	2025 (junho)
Tema 1283 de RR - Pretensão de optantes do Simples Nacional de obterem o benefício fiscal de alíquota zero de PIS/COFINS/IRPJ/CSLL, previsto no art. 4º da Lei 14.148/2021 (PERSE)	n.d.	n.d.
Tema n. 1.304/RR. Inclusão do PIS/COFINS, do ICMS, e dos valores relativos ao efeito da exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS/Cofins, na base de cálculo do IPI.	n.d.	n.d.
Tema n. 1.312/RR. Inclusão de PIS/Cofins na base de cálculo do IRPJ/CSLL apurados pelo lucro presumido.	n.d.	n.d.
Tema n. 1.391/RG. Constitucionalidade da incidência de IRPF sobre o ganho de capital na doação a título de adiantamento de legítima.	-	n.d. (Incluído)
Total	**649,2**	**534,6**

n.d. (informação não disponível).
Fonte: *AGU.*
Elaboração*: STN/ MF.*

5.1.1.4 Demandas Judiciais Contra as Autarquias e Fundações – PGF – Risco Possível

A PGF é responsável pela representação judicial e extrajudicial, consultoria e assessoria jurídica das autarquias e fundações públicas federais, bem como a apuração da liquidez e da certeza dos créditos, além da inscrição dos créditos em dívida ativa para fins de cobrança.

O impacto estimado dessas ações foi de R$ 684,5 bilhões em junho de 2025 (R$ 682,4 bilhões em 2024) e revela a expectativa da repercussão econômica em caso de decisão judicial desfavorável, seja pela criação de despesa ou pela redução de receita. São consideradas tanto despesas iniciais com o pagamento de atrasados quanto o impacto futuro nas contas públicas. Assim, os impactos podem ser diluídos ao longo de vários exercícios fiscais.

Tabela 18 - Ações Judiciais Contra as Autarquias e Fundações no âmbito da PGF – Risco Possível

Em R$ bilhões

Ações Judiciais	Estimativa de impacto	
	2024	2025 (junho)
Auxílio-alimentação, pago em espécie e com habitualidade, por meio de vale-alimentação ou na forma de tickets, tem natureza salarial e integra o salário de contribuição para fins de cálculo da renda mensal inicial (RMI).	419,4	419,4
Aposentadoria especial do vigilante. [1]	165,0	165,0
Exclusão do fator previdenciário da base de cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição	89,0	89,0
Constitucionalidade da MP 739/16, substituída pela MP 767/17 e convertida na Lei 13.457/17. Alteração da Lei 8.213/91, inserindo prazo estimado de duração do benefício.	9,0	9,0
Anulação de cobrança do ressarcimento ao SUS - Tema 1.147 do STJ	-	1,1 (Incluído)
Ação de Desapropriação – Incra e MAPA. [2]	-	1,0
Cumulação de benefícios previdenciários	n.d.	Excluído
Requerimento administrativo. Direito adquirido. Comprovação extemporânea. Tema 1124 do STJ.	n.d.	n.d.
Total	**682,4**	**684,5**

n.d. (informação não disponível).
[1] O valor não consta no BGU por estar associado a fatos passados.
[2] Ação reclassificada como de responsabilidade da PGF por envolver o Incra.
Fonte: *AGU.* ***Elaboração****: STN/ MF. Total pode não corresponder exatamente à soma dos valores em razão de arredondamentos.*

5.1.1.5 Demandas Judiciais das Empresas Estatais Dependentes da União – Risco Possível

Em junho de 2025, observou-se um ligeiro aumento na estimativa de impacto das ações judiciais das empresas dependentes classificadas com risco de perda possível, totalizando cerca de R$ 13,1 bilhões (ante R$ 12,1 bilhões em 2024), na qual se destaca a participação das ações de natureza cível no impacto estimado, de aproximadamente R$ 11,3 bilhões (85,8% do valor total).

As reclamações trabalhistas configuraram em torno de R$ 1,7 bilhão e incluem litígios relacionados a atualização salarial e perdas decorrentes de Planos Econômicos, além de ações como solicitações de pagamento de horas-extras, descumprimento de dissídio coletivo, pagamento de diárias, adicional noturno, adicional de periculosidade e insalubridade e incorporação de gratificação.

As ações cíveis se referem a pleitos de direito de natureza civil, ou seja, não-criminal, envolvendo as áreas familiar, sucessória, obrigacional ou real. No caso das empresas estatais federais dependentes, as ações se referem a um conjunto variado de questionamentos, como indenizações por danos materiais, acidentes, desapropriação, garantia de participação do impetrante em contratos de opção e leilões eletrônicos, ação de cobrança, protesto de títulos, suspensão dos efeitos dos atos administrativos, suspensão de multa, dentre outros. Conforme citado anteriormente, as ações cíveis das Estatais Federais Dependentes somaram, aproximadamente, R$ 11,3 bilhões, com aumento substancial no valor, em razão de, sobretudo, ajuizamento de ação civil pública para pagamento de indenização por parte da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) em decorrência de blecaute, indenização pela paralisação de hidrovia, discussão de enquadramento de PPP e PCD e indenização por danos morais e materiais. As demandas previdenciárias totalizaram cerca de R$ 5,5 milhões, caracterizadas pelo não recolhimento das contribuições previdenciárias de seus empregados, enquanto as lides tributárias somaram R$ 133,7 milhões.

Ao considerar o critério das empresas com maior risco fiscal de ações judiciais de perda possível, a EPE e a INFRA S.A. apresentaram impactos estimados de cerca de R$ 8,0 bilhões e R$ 2,5 bilhões, respectivamente.

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

Em R$ milhões

Empresa	Tipo de Demanda/Estimativa de Impacto									
	Trabalhista		Cível		Previdenciário		Tributário		Total	
	2024	2025*	2024	2025*	2024	2025*	2024	2025*	2024	2025*
Cia Desenvolvimento V. S. Francisco e Parnaíba - CODEVASF	54,7	34,4	201,6	367,7	-	-	20,8	20,8	277,2	423,0
Empresa Brasileira de serviços Hospitalares - EBSERH	297,3	569,0	85,4	83,3	-	-	-	-	382,8	652,3
Cia Brasileira De Trens Urbanos - CBTU	400,2	387,3	703,3	154,8	-	-	8,3	42,2	1.111,8	584,3
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa	167,3	167,1	12,7	14,6	-	-	2,0	2,0	182,0	183,6
Grupo Hospitalar Conceição - GHC	183,5	181,7	103,0	101,4	-	-	-	-	286,5	283,1
Telecomunicações Brasileiras S.A - TELEBRAS	2,9	3,9	111,0	98,7	-	-	26,1	26,5	139,9	129,2
Empresa Brasil de Comunicação - EBC	72,4	68,5	16,1	17,0	-	-	2,2	2,3	90,8	87,9
Cia Nacional de Abastecimento - CONAB	21,1	18,5	33,5	25,3	-	-	10,5	10,5	65,1	54,2
Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A - TRENSURB	136,6	142,1	12,1	12,7	-	-	-	-	148,7	154,7
Nuclebras Equipamentos Pesados S/A - NUCLEP	2,9	3,4	42,3	42,5	-	-	-	-	45,1	45,9
Infra S.A.	75,4	96,4	1.451,1	2.343,9	21,2	5,5	5,0	29,2	1.552,8	2.474,9
Indústria de Material Bélico do Brasil - IMBEL	14,6	11,4	2,5	2,7	-	-	-	-	17,1	14,1
Centro Nac. de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A - CEITEC	28,5	22,3	1,5	1,9	-	-	-	-	30,1	24,3
Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A - AMAZUL	15,9	8,2	0,04	0,0	-	-	-	-	15,9	8,2
Cia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM	3,5	3,5	2,2	2,2	-	-	-	-	5,7	5,7
Empresa Pesquisa Energética - EPE	0,03	0,1	7.780,4	7.989,1	-	-	-	0,3	7.780,4	7.989,5
Total	**1.476,9**	**1.717,9**	**10.558,9**	**11.257,9**	**21,2**	**5,5**	**74,9**	**133,7**	**12.131,9**	**13.115,0**

***** *Posição Junho/2025.* ***Fonte****: SEST/MGI.* ***Elaboração****: STN/MF.*
Total pode não corresponder exatamente à soma dos valores em razão de arredondamentos.

Em R$ milhões

Empresa	Tipo de Demanda/Estimativa de Impacto									
	Trabalhista		Cível		Previdenciário		Tributário		Total	
	2024	2025*	2024	2025*	2024	2025*	2024	2025*	2024	2025*

5.1.1.6 Demandas Judiciais Contra o Banco Central do Brasil – Risco Possível

Em junho de 2025, o BCB era parte em 9.365 ações, sendo 2.303 no polo ativo, 6.771 no polo passivo e 291 tendo o BCB como parte interessada. As ações referem-se a assuntos como planos econômicos, reclamações trabalhistas, liquidações de instituições financeiras e títulos públicos.

Com relação às ações no âmbito do BCB, em que o risco de perda foi considerado possível – ou seja menor que provável e maior que remoto e classificadas como passivos contingentes –, havia 699 ações, totalizando cerca de R$ 16,2 bilhões em junho de 2025, (R$ 10,6 bilhões referentes a ações no âmbito de câmbio e área internacional), representando um aumento expressivo em relação ao ano de 2024, em que tais ações somavam, no total, R$ 5,5 bilhões (R$ 4,5 bilhões referentes a regimes especiais de resolução para instituições financeiras).

O Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) era parte em 776 ações judiciais relacionadas principalmente à contestação de decisões sobre cobertura de produtores rurais, sendo 3 no polo ativo, 768 no polo passivo e 5 tendo o Proagro como parte interessada. O montante de ações judiciais em que o risco de perda foi considerado menor que provável e maior que remoto e, portanto, foram consideradas como passivos contingentes, foi de 243 ações, no total de R$ 54,0 milhões.

No que se refere às providências a serem tomadas na hipótese de concretização dos passivos contingentes e riscos fiscais contra o BCB, as dotações aprovadas na lei orçamentária anual destinadas ao pagamento de débitos oriundos de decisões judiciais transitadas em julgado, serão descentralizadas aos tribunais requisitantes dos precatórios, aos quais competirá efetuar os pagamentos aos beneficiários. Em virtude disso, os recursos orçamentários e financeiros não transitarão pelo BCB (entidade devedora) e nem pelo Proagro (entidade devedora).

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

Tabela 20 - Passivo Contingente do BCB por instância – Risco Possível

Em R$ milhões

Instância	Estimativa de Impacto					
	2024			2025 (junho)		
	BCB	Proagro	Total	BCB	Proagro	Total
STF	-	-	-	-	-	-
STJ	1.416,0	-	1.416,0	1.440,0	-	1.440,0
TST	6,0	-	6,0	7,0	-	7,0
Turmas Recursais	3,0	-	3,0	-	-	-
Juizado Especial	-	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0
1º Grau	3.218,0	25,0	3.243,0	3.091,0	34,0	3.125,0
2º Grau	810,0	21,0	831,0	11.642,0	19,0	11.661,0
Total	**5.453,0**	**47,0**	**5.500,0**	**16.181,0**	**54,0**	**16.235,0**

***Fonte**: BCB. **Elaboração**: STN/MF.*
Obs.: Total pode não corresponder exatamente à soma dos valores em razão de arredondamentos.

5.1.1.7 Demandas Judiciais Classificadas como de Risco Provável

As tabelas a seguir listam as ações judiciais, no âmbito da AGU, classificadas como risco provável, incluindo as ações de responsabilidade dos órgãos PGU, PGFN, PGF, SEST e BCB.

A PGU possui ações com risco provável no valor de aproximadamente R$ 345,8 bilhões em junho de 2025 (R$ 313,3 bilhões em 2024), com destaque para o tema "Setor Sucroalcooleiro - Responsabilidade civil do Estado" e para processos relacionados ao tema "FUNDEF", que em conjunto somam R$ 99,4 bilhões. A PGF, nas ações de risco provável, possui cerca de R$ 5,2 bilhões em junho de 2025 (R$ 2,5 bilhões em 2024). Já a PGFN possui ações relativas à tributação federal com risco provável de R$ 146,2 bilhões em junho de 2025 (R$ 226,1 bilhões em 2024).

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

Em R$ bilhões

Órgão Responsável	Estimativa de impacto	
	2024[1]	2025 (junho)
Procuradoria-Geral da União (PGU)	313,3	345,8
Procuradoria-Geral Federal (PGF)	2,5	5,2
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)	226,1	224,4
Total	**541,9**	**575,4**

***Fonte**: AGU. **Elaboração**: STN/MF. Total pode não corresponder exatamente à soma dos valores em razão de arredondamentos.*

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

Em R$ bilhões

Ações Judiciais	Estimativa de impacto	
	2024	2025 (junho)
Setor Sucroalcooleiro - Responsabilidade civil do Estado	104,5	103,4
FUNDEF	71,7	71,7
Servidor Público - Reajuste 13,23%	3,0	35,3
Ação Ordinária - Indenização Obras.	32,5	32,5
FUNDEF - Ações movidas diretamente pelos entes federados.	16,9	16,9
FUNDEF (SGCT).	8,4	10,8
Intervenção do Estado no domínio econômico. Fixação de tarifas pelo ente central no período compreendido entre 1987 e 1992. Manutenção da equação financeira original do contrato de concessão.	9,5	9,5
Reajuste Tabela SUS X TUNEP.	7,9	8,9
Tabela SUS	4,0	8,8
Auditores fiscais. Reajuste de 28,86% sobre a RAV. Incidência na forma integral.	7,1	7,1
Diferenças salariais.	4,8	4,8
Gratificações de desempenho – GDAT.	4,3	Excluído
Pagamento de RAV aos Técnicos do Tesouro Nacional no teto de 8x maior vencimento da carreira.	3,1	3,1
Equiparação dos aposentados e pensionistas do extinto DNER com os servidores do DNIT.	3,1	3,1
Custeio servidores transpostos para os quadros da administração federal, enquanto não finalizada a transposição (SGCT).	3,0	3,0
Servidor Público - GIFA (Gratificação de Incremento à Fiscalização e Arrecadação) do SINDIFISCO	2,9	Excluído
ASDNER - PEC DNIT - Reenquadramento dos aposentados e pensionistas do DNER no DNIT.	2,1	Excluído
Reajuste de 28,86% incidentes sobre a RAV.	2,0	2,0
Pagamento de GIFA aos substituídos da ANFIP (Auditores Previdenciários) aposentados ou pensionistas em paridade com os ativos.	1,9	Excluído
Ação civil pública, em fase recursal extraordinária, que busca afastar coisa julgada formada em causa de natureza contratual, ajuste de compra e venda de Pinheiros (SGCT).	1,9	1,9
Indenização do Estado do Piauí pela conduta (omissiva) da União na venda da CEPISA.	1,8	1,8
Anistia política. Possibilidade de acumulação de reparação econômica com indenização por danos morais.	1,8	1,8
Quintos/Décimos	-	1,5 (Incluído)
Limitação de juros compensatórios	-	1,2 (Incluído)
Indenização por desapropriação indireta CBTU	-	1,2 (Incluído)
Ação Ordinária - Fundos de Pensão.	1,2	1,2
Reestruturação de cargos na Receita Federal do Brasil (SGCT).	1,2	1,2

Ações Judiciais	Estimativa de impacto	
	2024	2025 (junho)
Sistema remuneratório de juízes. Modelo de subsídios - Direito adquirido a Adicional por Tempo de Serviço (SGCT).	1,1	1,1
Títulos da Dívida Agrária	1,1	1,1
Destinação do FDD	1,1	1,1
Indenização por dano ambiental - MPF X UNIÃO/COQUE CATARINENSE	-	1,0 (Incluído)
Reajuste Planos Bresser 26,06% e Verão 26,05% - SINDIFER-MG.	1,0	1,0
Ação Coletiva - SUS - Recomposição de Diárias.	1,0	1,0
Auditores fiscais. Reajuste de 28,86% sobre a GEFA. Incidência de forma integral.	1,0	1,0
Ação Ordinária - Indenização – Fibrasa.	1,0	1,0
Ação Ordinária – SUCRO.	1,0	1,0
Ação Trabalhista - Diferenças Salariais.	1,0	1,0
Reenquadramento de Servidores – PUCRCE.	1,0	1,0
Reajuste de Remuneração – ASPOMETRON.	1,0	1,0
Fundo Constitucional do Distrito Federal e Imposto de Renda Retido na Fonte das forças de segurança pública do DF (SGCT).	0,7	0,7
Pagamento de GIFA aos substituídos do SINDIRECEITA.	0,7	Excluído
Refinanciamento das dívidas dos Estados (SGCT).	n.d.	n.d.
Compensação previdenciária (SGCT)	n.d.	n.d.
Titularidade do IRRF dos agentes de segurança do DF (Policiais Militares, Bombeiros Militares e Policiais Civis do DF), cujas remunerações são custeadas com recursos aportados pela União ao Fundo Constitucional do DF. (SGCT)	n.d.	n.d.
Total	**313,3**	**345,8**

n.d. (informação não disponível).
****** Compatibilizado com o dado do BGU 2024.*
***Fonte:** AGU.*
***Elaboração**: STN/ MF. Total pode não corresponder exatamente à soma dos valores em razão de arredondamentos.*

Tabela 23 - Ações Judiciais de Risco Provável no âmbito da PGF

Em R$ bilhões

Ações Judiciais	Estimativa de impacto	
	2024	2025 (junho)
Ação Ordinária de Resolução de Negócio Jurídico, cumulada com Indenização por Perdas e Danos e Lucros Cessantes	-	1,7
Ação de desapropriação (Fazenda Araguaia)	1,5	1,5
Agência Nacional de Transportes Terrestres - Pretensão indenizatória formulada pela empresa EUCATUR.	1,0	1,0
ACP ampliação do objeto de acordo judicial - Tetos das EC 20/98 e 41/03	-	1,0 (Incluído)
ACP - Pagamento do Seguro-Desemprego Pescador Artesanal - SDPA	n.d.	n.d.
Total	**2,5**	**5,2**

n.d. (informação não disponível).
***Fonte:** AGU. **Elaboração**: STN/ MF. Total pode não corresponder exatamente à soma dos valores em razão de arredondamentos.*

Tabela 24 - Demandas Judiciais de Risco Provável de Natureza Tributária

Em R$ bilhões

Ações Judiciais	Estimativa de impacto	
	2024	2025 (junho)
Refis – Exclusão (SGCT).	80,1	80,1
Cofins/PIS. Base de Cálculo, inclusão do ICMS	78,2	78,2
Crédito-Prêmio de IPI.	13,2	13,2
Tema 304 - Cofins/PIS. Não-cumulatividade. Vedação à apropriação de créditos na aquisição de resíduos, desperdícios ou aparas.	9,4	9,4

Legalidade da inclusão do diferencial de alíquotas (Difal) do ICMS nas bases de cálculo do PIS e da Cofins.	7,8	7,8
Índice de Correção de Balanço de Instituições Financeiras em Liquidação Extrajudicial em Débitos com o PROER.	6,4	6,4
Crédito-Prêmio de IPI.	4,0	4,0
Produto da arrecadação do IRRF - Bens e serviços (SGCT).	3,9	3,9
Crédito-Prêmio de IPI.	3,0	3,0
Alargamento da base de cálculo do PIS/COFINS – Art. 3º, § 1º da Lei n. 9.718/98.	2,4	2,4
Liquidação da decisão de exclusão do ICMS da base de cálculo de PIS/Cofins	-	1,8 (Incluído)
Repetição de Indébito - Contribuição Previdenciária	1,5	1,5
Titularidade das receitas arrecadadas a título de imposto de renda retido na fonte incidente sobre valores pagos pelos Municípios.	1,4	1,4
Imunidade quanto ao IRPJ e ao ITR, para sociedade de economia mista.	1,4	1,4
Crédito-Prêmio de IPI.	1,3	1,3
Imunidade Recíproca.	4,7	1,2
Crédito-Prêmio de IPI.	1,2	1,2
IPI nas saídas de produtos importados.	1,2	1,2
Imunidades - sistema S	1,1	1,1
Crédito-Prêmio de IPI.	1,1	1,1
Contribuição previdenciária patronal, RAT e para terceiros (INCRA, SEBRAE-APEX-ABDI, SESC e SENAC).	1,0	1,0
IPI nas saídas de produtos importados.	1,0	1,0
Contribuição sobre quotas de exportação de café.	1,0	1,0
Tema n. 1293/RR. Inaplicabilidade da prescrição intercorrente, prevista no art. 1º, § 1º, da Lei n. 9.873/1999, aos procedimentos administrativos que discutam multas e outras penalidades aduaneiras.	-	n.d. (Incluído)
Total	**226,1**	**224,4**

**Alinhamento com o BGU Anual - 2024.*
***Fonte:** AGU.*
***Elaboração**: STN/ MF. **Elaboração**: STN/ MF. Total pode não corresponder exatamente à soma dos valores em razão de arredondamentos.*

No ano de 2025 (posição junho), o montante das demandas judiciais sob responsabilidade da SEST, classificadas como de risco provável, somaram cerca de R$ 6,5 bilhões, valor equivalente ao de 2024. Em geral, as reclamações trabalhistas e as ações de natureza cível destacaram-se como as demandas de maior importância em termos de valor de ações provisionado, totalizando aproximadamente R$ 6,4 bilhões.

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

Em R$ milhões

Empresa	Tipo de Demanda/Estimativa de Impacto									
	Trabalhista		Cível		Previdenciário		Tributário		Total	
	2024	2025*	2024	2025*	2024	2025*	2024	2025*	2024	2025*
Cia Desenvolvimento V. S. Francisco e Parnaíba - CODEVASF	11,9	17,0	62,5	85,4	-	-	0,1	0,3	74,4	102,7
Empresa Brasileira de serviços hospitalares - EBSERH	420,9	441,7	23,6	7,8	-	-	-	-	444,5	449,5
Cia Brasileira De Trens Urbanos - CBTU	567,6	553,3	1.470,0	1.685,7	-	-	39,2	11,7	2.076,8	2.250,7
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa	378,2	377,7	3,5	1,3	19,5	19,5	1,4	0,1	402,6	398,7
Grupo Hospitalar Conceição - GHC	820,5	869,4	25,0	32,5	-	-	-	-	845,5	901,9
Telecomunicações Brasileiras S.A - TELEBRAS	10,0	10,3	54,2	57,2	-	-	0,6	0,6	64,8	68,1
Empresa Brasil de Comunicação - EBC	18,6	19,6	25,3	26,5	-	-	-	-	43,9	46,1
Cia Nacional de Abastecimento - CONAB	98,0	97,1	17,7	37,0	-	-	21,8	21,9	137,6	155,9
Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A - TRENSURB	16,9	31,4	52,8	55,1	-	-	-	-	69,7	86,5

Em R$ milhões

Empresa	Tipo de Demanda/Estimativa de Impacto									
	Trabalhista		Cível		Previdenciário		Tributário		Total	
	2024	2025*	2024	2025*	2024	2025*	2024	2025*	2024	2025*
Nuclebras Equipamentos Pesados S/A - NUCLEP	19,9	18,9	2,9	5,1	-	-	-	-	22,8	24,0
Infra S.A.	62,2	84,2	2.065,3	1.735,1	0,1	-	0,5	0,1	2.128,1	1.819,4
Indústria de Material Bélico do Brasil - IMBEL	15,9	15,6	3,1	2,9	-	-	-	-	18,9	18,5
Centro Nac. de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A - CEITEC	13,2	11,9	-	-	-	-	-	-	13,2	11,9
Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A - AMAZUL	1,6	2,7	0,1	0,1	-	-	-	-	1,7	2,8
Cia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM	2,2	2,2	5,2	5,2	-	-	-	-	7,4	7,4
Empresa Pesquisa Energética - EPE	4,5	0,3	-	-	-	-	7,4	7,7	11,9	8,0
Hospital de Clínicas de Porto Alegre - HCPA	104,5	104,2	14,0	19,5	-	-	-	-	118,5	123,6
Total	**2.566,5**	**2.657,4**	**3.825,0**	**3.756,4**	**19,7**	**19,5**	**71,0**	**42,4**	**6.482,3**	**6.475,7**

***Fonte**: SEST/MGI. **Elaboração**: STN/MF.*
Obs.: Total pode não corresponder exatamente à soma dos valores em razão de arredondamentos.

Segundo a Procuradoria-Geral do BCB, as provisões são contabilizadas em 100% do valor em risco, incluindo estimativas de honorários de sucumbência, para as ações com probabilidade de perda provável (acima de 50%). Em junho de 2025, foram contabilizadas provisões para 1.464 ações nas quais o BCB era parte, totalizando R$ 10,6 bilhões. Em relação às ações com risco de perda provável do Proagro, foram contabilizadas provisões para 286 ações, totalizando R$ 501,0 milhões. Conforme descrito na tabela abaixo, o valor total de ações judiciais de risco provável sob responsabilidade do Banco Central era de aproximadamente R$ 11,1 bilhões, em junho de 2025, (R$ 10,7 bilhões em 2024).

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

Em R$ milhões

Instância	Estimativa de impacto					
	2024			2025 (junho)		
	BCB	Proagro	BCB	Proagro	BCB	Proagro
STF	13,0	-	13,0	-	13,0	-
STJ	1.156,0	171,0	1.156,0	171,0	1.156,0	171,0
TST	6,0	-	6,0	-	6,0	-
Turmas Recursais	420,0	1,0	420,0	1,0	420,0	1,0
Juizado Especial e Migração	2,0	1,0	2,0	1,0	2,0	1,0
1º Grau	5.489,0	191,0	5.489,0	191,0	5.489,0	191,0
2º Grau	3.094,0	112,0	3.094,0	112,0	3.094,0	112,0
Total	**10.180,0**	**476,0**	**10.180,0**	**476,0**	**10.180,0**	**476,0**

***Fonte**: BCB. **Elaboração**: STN/MF.*
Obs.: Total pode não corresponder exatamente à soma dos valores em razão de arredondamentos.

Em razão da elevada imprevisibilidade dos processos no sistema judiciário brasileiro, não é possível projetar o fluxo esperado para a liquidação dessas provisões de forma consistente e confiável. Estima-se o impacto nas contas públicas pelo valor em risco, em 30 de junho de 2025, de R$ 501,0 milhões (ações judiciais), cabendo esclarecer que está contabilizado R$ 1,0 milhão no passivo, relativo a precatórios a pagar.

5.1.1.8 Demandas Judiciais dos Entes Subnacionais contra a União[22]

As ações judiciais de entes subnacionais contra a União, de risco possível e de risco provável, sofreram um acréscimo de 4,0% em relação a 2024 e foram estimadas na ordem de R$ 120,3 bilhões em junho de 2025 (R$ 115,7 bilhões em 2024). Desse montante, as ações relacionadas ao FUNDEF, que envolvem diversos processos e entes subnacionais, representam R$ 99,4 bilhões, cerca de 82,6% do total (era 84,0% em 2024).

Ressalta-se que essas ações já foram incluídas nas respectivas tabelas às quais fazem parte, sendo destacadas nesta seção com o objetivo de detalhar os riscos relacionados a ações que envolvem entes subnacionais.

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

Em R$ bilhões

Ações Judiciais	Estimativa de impacto	
	2024	2025 (junho)
Equiparação de Caixa de Assistência de grupo profissional a entidades beneficentes de assistência social para fins de imunidade tributária (Tema 254/STF).	n.d.	n.d.
Imunidade tributária recíproca em favor de sociedade de economia mista prestadora de serviço público relativo à construção de moradias para famílias de baixa renda (Tema 1122/STF).	n.d.	n.d.
Aplicabilidade do prazo bienal, previsto no artigo 7º, XXIX, da Constituição Federal, para cobrança dos depósitos do FGTS, por nulidade de contratações temporárias efetuadas pelo Poder Público (Tema 1189/STF).	n.d.	n.d.
Possibilidade da fixação dos honorários por apreciação equitativa (artigo 85, § 8º, do Código de Processo Civil) quando os valores da condenação, da causa ou o proveito econômico da demanda forem exorbitantes (Tema 1255/STF).	n.d.	n.d.
Constitucionalidade da composição da base de cálculo do Fundo de Participação dos Municípios – FPM (Tema 1275/STF).	n.d.	n.d.
Total	**n.d.**	**n.d.**

n.d. (informação não disponível).
***Fonte:** AGU.*
***Elaboração**: STN/ MF. Total pode não corresponder exatamente à soma dos valores em razão de arredondamentos.*

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

Em R$ bilhões

Ações Judiciais	Estimativa de impacto	
	2024	2025 (junho)
FUNDEF	71,7	71,7
FUNDEF - Ações movidas diretamente pelos entes federados.	16,9	16,9
FUNDEF	8,4	10,8
Reajuste Tabela SUS X TUNEP.	7,9	8,9
Produto da arrecadação do IRRF - Bens e serviços.	3,9	3,9
Custeio servidores transpostos para os quadros da administração federal, enquanto não finalizada a transposição.	3,0	3,0
Indenização do Estado do Piauí pela conduta (omissiva) da União na venda da CEPISA.	1,8	1,8
Titularidade das receitas arrecadadas a título de imposto de renda retido na fonte incidente sobre valores pagos pelos Municípios.	1,4	1,4
Indenização por desapropriação indireta CBTU	-	1,2 (Incluído)
Fundo Constitucional do Distrito Federal e Imposto de Renda Retido na Fonte das forças de segurança pública do DF.	0,7	0,7
Compensação previdenciária (SGCT)	n.d.	n.d.
Refinanciamento das dívidas dos Estados.	n.d.	n.d.

[22] As ações judiciais apresentadas nessa subseção apresentam, apenas, um recorte distinto ao tratamento do tema Entes Subnacionais, sendo que tais demandas já foram retratadas ao longo desta Seção.

Ações Judiciais	Estimativa de impacto	
	2024	2025 (junho)
Titularidade do IRRF dos agentes de segurança do DF (Policiais Militares, Bombeiros Militares e Policiais Civis do DF), cujas remunerações são custeadas com recursos aportados pela União ao Fundo Constitucional do DF. (SGCT)	n.d.	n.d.
Total	**115,7**	**120,3**

n.d. (informação não disponível).
Fonte: *AGU* ***Elaboração****: STN/ MF. Total pode não corresponder exatamente à soma dos valores em razão de arredondamentos.*

5.1.1.9 Avaliação de Risco das Demandas Judiciais

Em junho de 2025, o risco total de demandas judiciais, incluindo risco provável e possível, alcançou R$ 2.607,0 bilhões, representando uma redução de 2,0% em relação ao valor de R$ 2.660,6 bilhões em 2024. As ações de risco possível alcançaram R$ 2.014,0 bilhões em junho de 2025, queda de 4,2% em comparação com os R$ 2.101,5 bilhões de 2024.

Já as ações de risco provável apresentaram um leve aumento, passando de R$ 559,1 bilhões em 2024 para R$ 593,0 bilhões em junho de 2025, crescimento de 6,1%.

Conforme apresentado na tabela abaixo, destacam-se, tanto nas ações classificadas de risco possível quanto nas classificadas como de risco provável, as demandas referentes à Administração Direta, que representam, respectivamente, 38,0 % e 58,3% do total das ações destes grupos.

Tabela 29 - Demandas Judiciais de Risco Possível e Risco Provável

Em R$ bilhões

Demandas Judiciais	Ano Base								
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (junho)
Risco Possível	**1.195,1**	**1.528,0**	**1.540,1**	**1.316,1**	**1.260,4**	**2.741,8**	**2.586,1**	**2.101,5**	**2.014,0**
Tributário	1.139,5	1.512,8	1.342,1	862,9	842,6	892,8	729,9	649,2	534,6
Demais	55,6	15,2	198,0	453,2	417,8	1.849,0	1.856,2	1.452,3	1.479,4
Administração Direta	3,1	3,7	171,6	230,6	209,3	1.161,8	1.170,9	752,3	765,6
Autarquias e Fundações	8,3	3,5	16,0	211,6	198,9	675,9	673,4	682,4	684,5
Estatais Dependentes	2,1	2,0	4,0	4,9	3,7	3,6	4,1	12,1	13,1
Banco Central	42,1	6,0	6,4	6,1	5,9	7,7	7,8	5,5	16,2
Risco Provável	**162,6**	**117,6**	**659,7**	**707,2**	**871,9**	**1.016,9**	**1.015,7**	**559,1**	**593,0**
Tributário	56,3	60,3	500,0	384,7	614,2	293,9	271,9	226,1	224,4
Demais	106,3	57,3	159,8	322,5	257,7	723,0	743,8	333,0	368,6
Administração Direta	87,9	42,7	136,9	306,3	240,5	227,4	246,4	313,3	345,8
Autarquias e Fundações	7,0	2,5	8,2	1,0	5,2	482,5	482,5	2,5	5,2
Estatais Dependentes	2,7	3,1	5,4	5,4	3,0	3,2	5,1	6,5	6,5
Banco Central	8,7	9,0	9,3	9,8	9,1	9,9	9,8	10,7	11,1
Total	**1.357,7**	**1.645,6**	**2.199,8**	**2.023,3**	**2.132,3**	**3.758,7**	**3.601,8**	**2.660,6**	**2.607,0**

Fonte: *AGU (Nota Técnica nº 114/2024/SGE/AGU, de 20/12/2024, com atualizações em relação à Nota Técnica nº 74/2024/SGE/AGU), SEST e BCB.* ***Elaboração:*** *STN/MF. Total pode não corresponder exatamente à soma dos valores em razão de arredondamentos.*

A tabela abaixo evidencia que, a partir de 2021, as despesas relacionadas a demandas judiciais contra a União mantiveram-se estáveis em relação à despesa primária, exceto em 2023, quando houve um pico de pagamentos, totalizando R$ 151,9 bilhões (equivalentes a 7,1% da despesa primária total do período), em decorrência dos efeitos da decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7064. Por sua vez, a expectativa em julho de 2025 é de que os pagamentos totais com demandas judiciais representem 3,3% das despesas primárias totais estimadas do ano.

Tabela 30 - Despesas Judiciais em relação à Despesa Primária

Em R$ bilhões

Despesa	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (julho)
Ações Judiciais (Valores pagos) [1]	31,7	36,5	41,3	50,3	54,9	58,7	151,9	70,3	79,8
Despesa Primária Total	1.279,6	1.352,5	1.442,3	1.947,6	1.614,2	1.809,7	2.129,9	2.204,7	2.420,4
Percentual da Despesa Primária Total	2,5%	2,7%	2,9%	2,6%	3,4%	3,3%	7,1%	3,2%	3,3%

[1] Valores pagos referem-se a todas as despesas da União em cumprimento a sentenças judiciais.
[2] Projeção do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) - 2025 - 3º bimestre.
***Fonte:** AGU, PGFN, SEST, BCB, STN. **Elaboração:** STN/MF.*

Cabe ressaltar que o risco fiscal de demandas judiciais não necessariamente gera impacto no pagamento de despesas com sentenças judiciais, tais como precatórios e RPVs. Em caso de decisão judicial desfavorável à União, o impacto fiscal pode ocorrer também por meio de aumento de despesas administrativas, levantamento de depósitos judiciais, perda de arrecadação e compensação de débitos. Convém lembrar, também, que o § 11º do artigo 100 da CF permite que créditos líquidos e certos decorrentes de decisões judiciais sejam utilizados para a quitação de débitos, o que pode impactar as receitas públicas.

5.1.1.10 Providências a serem adotadas no caso de materialização dos riscos fiscais

Em caso de materialização de decisão desfavorável à União que afete a despesa pública, o Poder Judiciário deve encaminhar à Secretaria de Orçamento Federal – SOF até abril de cada exercício, a relação dos débitos constantes de precatórios judiciários, para fins de inclusão da despesa correspondente no projeto de lei orçamentária do exercício seguinte. Os arts. 30 a 41 da Lei nº 15.080/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2025), na "Seção III – Dos débitos judiciais", disciplinam as providências adotadas em caso de materialização de riscos fiscais judiciais que afetam as despesas públicas para o exercício de 2025.

Por fim, em se tratando de decisão desfavorável à União que afete a receita administrada, cabe à Secretaria da Receita Federal incorporar esse impacto na reestimativa de receitas que subsidia a elaboração do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias. Além disso, podem ser adotadas medidas que permitam uma melhor previsibilidade da arrecadação, a exemplo da Lei nº 14.873/2024, que limitou a compensação de crédito decorrente de decisão judicial transitada em julgado, que passou a observar o limite mensal estabelecido em ato do Ministro de Estado da Fazenda.

5.1.2 Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento

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

O Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS[23] é um fundo público criado em 1967, como elemento importante do então recém estruturado Sistema Financeiro de Habitação - SFH, gerido pelo Banco Nacional da Habitação - BNH. O FCVS foi criado com a finalidade de cobrir os saldos residuais eventualmente existentes no encerramento dos contratos de financiamento habitacional celebrados no âmbito do SFH. Sua finalidade declarada foi a de "*dar tranquilidade aos tomadores dos financiamentos habitacionais*". As receitas destinadas ao Fundo consistiram/consistem em um aporte inicial da União, mais as contribuições periódicas dos agentes financeiros e dos mutuários.

Cerca de 3,4 milhões de contratos de financiamento foram celebrados entre os mutuários e os diversos agentes financeiros do setor de habitação, contendo a cláusula de cobertura pelo FCVS, bem como da chamada "equivalência salarial", especialmente nas décadas de 1970/80. Contudo, nos anos 1980, a combinação de espiral inflacionária, achatamento salarial e decisões governamentais que

[23] A Caixa Econômica Federal - CAIXA é a administradora do FCVS, desde a extinção do BNH, em 1986.

ampliaram os subsídios aos mutuários levou ao colapso do sistema, pois o FCVS não teve/teria fluxo de receitas suficiente para fazer frente aos vultosos saldos devedores reais que resultaram daqueles fatores.

Com a finalidade de equacionar esse passivo, a União foi autorizada a celebrar, com os agentes financeiros credores do FCVS, contratos de novação de dívida[24], os quais estabelecem o pagamento mediante a emissão direta de títulos de longo prazo, denominados CVS, emitidos pela STN.

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

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

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

a) o Tesouro Nacional foi autorizado a assumir e ressarcir o valor das parcelas do pro rata correspondente à diferença entre os valores do saldo devedor contábil da operação de financiamento habitacional e o saldo devedor residual de responsabilidade do FCVS – VAF 3[25]; e

b) a União foi autorizada a assumir a diferença entre a taxa de juros dos contratos de financiamento do SFH, celebrados até dezembro de 1987 com mutuários finais, lastreados com recursos do FGTS, e a taxa efetiva de 3,12% a.a., referente ao período de 1/1/1997 a 31/12/2001 – VAF 4[26].

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

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

O passivo da União decorrente do FCVS vem sendo progressivamente liquidado mediante a celebração de sucessivos contratos entre a União e os agentes financeiros (ou seus cessionários, ou o FGTS). Desde 1998, foram celebrados 943 contratos de novação (dos VAF 1 e 2) ou de assunção (dos VAF 3 e 4), totalizando R$ 343 bilhões, em valores posicionados em junho/2025. 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.

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

[24] Medida Provisória nº 1.520, de 24 de setembro de 1996 (convertida na Lei nº 10.150, de 21 de dezembro de 2000).
[25] Art. 15 da Lei nº 10.150/2000.
[26] Art. 44 da MP nº 2.181-45/2001.

Adicionalmente, o FCVS assumiu[27], na forma disciplinada em ato do seu Conselho Curador – CCFCVS, direitos e obrigações do Seguro Habitacional do SFH - SH/SFH, oferecendo cobertura direta a contratos de financiamento habitacional averbados na apólice do SH/SFH.

5.1.2.1.1 Providências a Serem Adotadas no Caso de Materialização dos Riscos Fiscais

No que se refere ao risco do passivo do FCVS, estes devem ser regularizados até 31/12/2026[28]. Assim, há previsão na Lei orçamentária de recursos suficientes para que a União consiga cumprir o objetivo determinado no texto legal.

5.1.2.2 Evolução da regularização dos passivos contingentes

Abaixo é demonstrada a evolução da regularização dos passivos contingentes nos últimos três exercícios orçamentários:

Tabela 31 - Evolução dos Passivos Contingentes Administrados pela STN

Em R$ milhões

Classificação	2022			2023			2024		
	LOA	Empenhado	Pago	LOA	Empenhado	Pago	LOA	Empenhado	Pago
FCVS	25.000,0	11.359,8	10.956,3	25.000,0	24.912,6	22.663,0	40.000,0	39.861,4	34.475,0

***Fonte e Elaboração**: STN/MF*

A tabela a seguir traz a posição do estoque no final de cada ano de 2022 a 2024, bem como o estimado na LOA do exercício corrente.

Tabela 32 - Valores Provisionados no BGU e Estimados na LOA, por Tipo de Passivo

Em R$ milhões

Passivo	Valor do estoque no BGU (31/12)			Valor LOA
	2022	2023	2024	2025
FCVS VAFs 1 e 2 [1]	90.537,2	74.455,7	57.025,9	32.200,0
FCVS VAFs 3 e 4 [1]	7.908,2	7.868,4	5.526,4	
Total	**98.445,4**	**82.324,1**	**62.552,3**	**32.200,0**

[1] Estimativas a partir de informações apresentadas pela CAIXA, administradora do FCVS.
***Fonte e Elaboração**: STN/MF.*

A tabela abaixo apresenta a estimativa de pagamentos dos passivos em reconhecimento entre 2025 e 2028, bem como mostra o tipo de impacto fiscal para cada um deles.

Tabela 33 - Previsão de Regularização de Obrigações Oriundas de Passivos Contingentes em Reconhecimento

Em R$ milhões

Passivo	Credores	Previsão de regularização				Impacto: Financeiro (F) Primário (P)
		2025	2026	2027	2028	
FCVS VAFs 1 e 2	Agentes do SFH ou seus cessionários	29.400,0	34.473,6	0,0	0,0	F
FCVS VAFs 3 e 4	FGTS, com eventual repasse aos agentes do SFH ou seus cessionários	2.800,0	2.526,4	0,0	0,0	F
Total		**32.200,0**	**37.000,0**	**0,0**	**0,0**	**-**

***Fonte e Elaboração**: STN/MF.*

5.1.3 Garantias Prestadas pelo Tesouro Nacional

[27] MP nº 513/2010, convertida na Lei nº 12.409/2011.
[28] Lei nº 10.150/2000.

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

Tendo em vista a missão da STN de gerir as contas públicas de forma eficiente e transparente, o fluxo de trabalho referente às concessões de garantia pela União no âmbito da STN engloba a concessão de garantias, mas também o controle e execução de garantias e contragarantias[29].

5.1.3.1 Garantias de Operações de Crédito

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

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

A tabela abaixo sintetiza a evolução do saldo devedor das operações de crédito garantidas pela União conforme Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas (RQG) do 1º quadrimestre de 2025, segundo as diferentes naturezas das operações.

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

Em R$ bilhões

Garantias em Operações de Crédito	Saldo Devedor Valor Realizado ($) [1]					
	2020	2021	2022	2023	2024	2025 1Q[1]
Garantias Internas	**114,1**	**112,9**	**105,4**	**110,0**	**132,9**	**132,1**
Estados	97,3	96,7	90,1	90,2	103,2	101,1
Municípios	6,9	8,2	9,2	14,4	24,7	26,1
Bancos Federais	4,7	4,1	3,2	2,6	2,2	2,1
Estatais Federais	5,1	3,9	2,9	2,8	2,8	2,8
Entidades Controladas	-	-	-	-	-	-
Garantias Externas	**181,9**	**190,5**	**171,5**	**159,3**	**201,0**	**186,8**
Estados	135,2	137,4	123,8	112,4	137,4	127,9
Municípios	20,0	22,4	21,7	22,2	31,7	29,3
Bancos Federais	14,4	18,7	15,9	16,7	22,4	20,1
Estatais Federais	2,9	2,9	2,5	0,5	0,2	0,2
Entidades Controladas	9,6	9,2	7,6	7,5	9,4	9,4
Total	**296,0**	**303,4**	**276,9**	**269,3**	**333,9**	**319,0**

[1] *Utilizada PTAX de venda do fechamento de 30/04/2025 para apuração de valores em reais.*
Total pode não corresponder exatamente à soma dos valores em razão de arredondamentos.
***Fonte e elaboração**: STN/MF.*

Ao final do 1º quadrimestre de 2025, o saldo da dívida garantida em operações de crédito alcançou R$ 319,0 bilhões, com a dívida garantida em operações de crédito externas respondendo por R$ 186,8 bilhões, equivalente a 58,6% do total. A dívida garantida em operações de crédito internas

[29] O RQG mais atual pode ser acessado a partir do endereço eletrônico: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-quadrimestral-de-operacoes-de-credito-garantidas-rqg

representa R$ 132,1 bilhões, 41,4% do total. O saldo devedor das operações de crédito garantidas pela União apresenta crescimento de aproximadamente 7,8% no período desde 2020.

A tabela abaixo demonstra as estimativas de saldo devedor das garantias em operações de crédito e de honras de garantias para o atual e os próximos três exercícios. A previsão de honras inclui os valores projetados de pagamentos de garantias da União em obrigações de estados que aderiram ou podem vir a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), e de entes que possuem seus compromissos honrados pela União e que se encontram amparados por liminares expedidas pelo STF impedindo a regular execução de contragarantias.

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

Em R$ bilhões

Estimativas	2025	2026	2027	2028
Saldo Dev. das Garantias de Op. Cred. (estoque)	332,5	328,0	312,7	291,9
Honras de Garantias a Op. Cred. (fluxo)	10,5	10,8	10,5	9,0

***Fonte e elaboração**: STN/MF.*

A seguir é apresentado o histórico de honras ocorridas entre 1999 e 2024.

Tabela 36 - Histórico de Honras[30]

Em R$ milhões

Anos	Valor Estimado	Valor Realizado
1999/2000	-	187,3
2001	-	15,3
2002	-	28,0
2003	-	6,5
2004	-	36,1
2005 a 2015	-	-
2016	-	2.377,7
2017	-	4.059,8
2018	4.436,1	4.823,1
2019	8.426,3	8.353,7
2020	11.804,1	13.331,4
2021	9.490,3	8.964,8
2022	9.952,8	9.782,9
2023	15.080,5	12.291,4
2024	13.120,3	11.454,5

***Fonte e Elaboração**: STN/MF.*

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

Quanto ao risco de concretização das garantias, o RRF[31] prevê que a União honre as operações de crédito garantidas dos estados incluídas no regime. Estes contratos estão classificados como prováveis, ao passo que os demais estão classificados como possíveis.

Tabela 37 - Categorização dos Riscos de Concretização das Garantias a Operações de Crédito

Em R$ bilhões

Riscos de concretização	Saldo devedor
Provável	66,4
Possível	252,5

[30] As fontes utilizadas para a honra de garantias são 1443 (amortização de principal) e 1444 (juros), ambas alimentadas por receitas de emissões de títulos.

[31] Instituído pela Lei Complementar nº 159/2017

Em R$ bilhões

Riscos de concretização	Saldo devedor
Total	319,0

***Fonte e Elaboração**: STN/MF (posição em 30/04/2025).*

5.1.3.2 Medidas de Mitigação de Riscos

As medidas de mitigação a serem tomadas para prevenção de ocorrência dos riscos fiscais (redução da chance de concretização e/ou minimização do impacto gerado) contemplam a análise de oportunidade e conveniência para a concessão da garantia da União nas operações de crédito, o que implica avaliar a capacidade de pagamento do mutuário e as contragarantias por ele oferecidas para mitigar os riscos para o Tesouro Nacional.

5.1.3.3 Providências a Serem Tomadas na Hipótese de Concretização dos Passivos Contingentes e Riscos Fiscais Mapeados

A concretização dos riscos fiscais relacionados às garantias da União ocorre no pagamento das honras de garantias pelo Tesouro Nacional, decorrência do inadimplemento das operações de crédito garantidas. Dessa forma, o Tesouro Nacional mitiga esse risco ao incorporar a previsão orçamentária para honras de garantias na necessidade de financiamento bruta do governo federal.

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

No entanto, a União está impedida de executar as contragarantias de entes subnacionais que obtiveram liminares judiciais suspendendo a execução das referidas contragarantias, além daquelas relativas aos estados de Goiás, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Minas Gerais, que estão sob o RRF.

5.1.3.4 Valores Provisionados no BGU ou dotações orçamentárias previstas na LOA referentes aos Riscos Fiscais mapeados e mensurados

Foram consignadas na LOA de 2025 dotações orçamentárias para fazer face aos pagamentos de honras de garantias no valor de R$ 13,6 bilhões. Tal montante refere-se aos valores projetados de pagamentos de garantias da União em obrigações de estados no RRF e de entes que têm seus compromissos honrados pela União devido a liminares judiciais, impedindo a regular execução de contragarantias.

5.1.3.5 Garantias de Fundos e Programas

O estoque de garantias prestadas pelo Tesouro Nacional a Fundos e Programas é de R$ 3,1 bilhões, com posição de 31/12/2024. Cerca de 82% desse valor decorre da Lei nº 8.036/1990, referente ao risco de operações ativas junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), enquanto os demais valores são referentes à Assunção de Riscos das Operações do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF e do Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana - PRLCB. Em 2024, a STN realizou as honras em um total de R$ 83,4 milhões, exclusivamente no âmbito do PRLCB, valor que já estava previsto na LOA 2024 e em RAP com dotação orçamentária específica. Na LOA 2025 está previsto o valor de R$ 106 milhões para o PRLCB, para assunção de riscos destas operações.

A evolução do estoque de garantias prestadas a Fundos e Programas e dos pagamentos realizados nos últimos exercícios está abaixo.

Tabela 38 - Garantias Prestadas pelo Tesouro Nacional a Fundos e Programas

Em R$ milhões

Garantias a fundos e programas	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Saldo de garantias (estoque)	23.674,6	5.631,3	3.651,3	3.662,2	3.224,2	3.137,8
Honras de garantias realizadas (fluxo)	153,7	25,1	185,4	30,9	0,0	83,4

***Fonte e elaboração**: STN/MF.*

5.1.4 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.

A garantia da União para operações de crédito à exportação cobre: a) riscos comerciais para prazos de financiamento superiores a 2 anos; b) riscos políticos e extraordinários para qualquer prazo de financiamento; c) riscos comerciais, políticos e extraordinários para micro, pequenas e médias empresas (MPME) em operações de até 2 anos; e d) risco de adiantamento de recursos e de performance para o setor de defesa e para produtos agrícolas beneficiados por cotas tarifárias para mercados preferenciais.

As principais informações atuariais do FGE são apresentadas a seguir, com destaque para os valores de exposição total do fundo, que totalizam US$ 4,2 bilhões (posição de jun/2025). Em relação à solvência, que é a capacidade do fundo de fazer frente às suas obrigações correntes, além da capacidade de reter novas obrigações, as métricas para o seu cálculo estão indicadas na tabela abaixo, mostrando patrimônio líquido contábil do FGE de US$ 9,4 bilhões e patrimônio líquido exigido (PLE) de US$ 440,2 milhões.

Tabela 39 - Indicadores de Solvência do FGE

Indicadores de Solvência FGE	jun/2025
Patrimônio Líquido do FGE (Contábil) (R$ milhões)	51.422,4
Patrimônio Líquido do FGE (Contábil) (US$ milhões)	9.423,0
Provisão de Prêmios não ganhos – PPNG (US$ milhões)	366,8
Exposição Vigente Total (Cobertura Total Atual) (A) (US$ milhões)	4.200,2
Capital Requerido (k%) (B)	10,480%
Margem de Solvência (Patrimônio Líquido Exigido - PLE) = (A)x(B) (US$)	440,2

Cotação PTAX do último dia do mês para venda. Fonte: ABGF. Elaboração: CAMEX/SE/MDIC.

5.1.4.1 Riscos fiscais Mapeados Relacionados a Operações do FGE

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

Isso ocorre porque se trata de fundo especial de natureza contábil[32], constituído por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, destinadas a atender a saques efetuados diretamente contra o caixa do Tesouro Nacional.

Os recursos da arrecadação de prêmios e seu patrimônio, portanto, destinam-se à Conta Única do Tesouro, e, sem autorização orçamentária, não podem ser livremente utilizados para eventual honra de garantias ou dispêndio com outras atividades necessárias à operação do Fundo, como a contratação de advogados para a recuperação de créditos e a devolução de prêmios. A aplicação de receitas vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em crédito adicional[33].

No que tange à natureza das despesas do FGE, estas se enquadram na categoria das despesas discricionárias e, no caso de limitações de empenho e movimentação financeira para cumprimento da meta fiscal, no transcorrer da execução orçamentária, há impactos em tal categoria de despesa[34].

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

Os últimos exercícios vêm consolidando tendência de queda acentuada na exposição brasileira relacionada ao uso da ferramenta de seguro de crédito à exportação.

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;
- Registra-se que entendimento da PGFN[35] esclareceu não haver necessidade de dotação orçamentária específica para aprovação de novas operações dada que não implica em dispêndio. Logo, desde o final de 2023 tem sido verificada a retomada no volume de aprovações;
- 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;

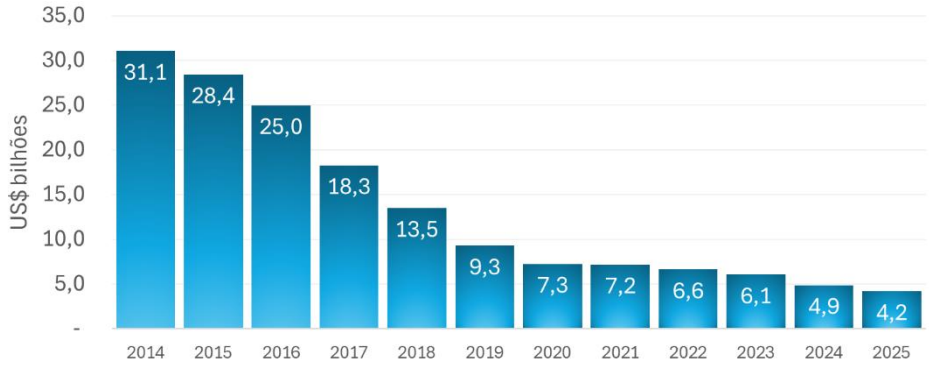
[32] Art. 71, §1º, do Decreto nº 93.872/1986.
[33] Art. 72 do Decreto nº 93.872/1986.
[34] De acordo com o que estabelece o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).
[35] Parecer nº 4.392/2022/ME, de 4 de abril de 2022.

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

Em junho de 2025, a exposição total do FGE era de US$ 4.176,8 milhões, e apresentava a seguinte distribuição por setor do devedor: 67,0% em Transporte Aéreo de Carga e Passageiro; 15,5% em Infraestrutura; 12,4% em Defesa; 3,0% em Energia Elétrica; 1,6% em serviços de manutenção, reparo e revisão no Mercado Doméstico; e 0,6% em outros setores. Quanto à exposição do FGE por agente financeiro, em junho de 2025, 97,5% do total da carteira corresponde às operações financiadas pelo BNDES.

O comportamento da exposição brasileira nos últimos anos é apresentado na figura abaixo. A partir do gráfico, observa-se uma redução da exposição, principalmente a partir de 2016.

Figura 18 - Histórico da Exposição Total do FGE (US$ bilhões) (jun/2025)



Fonte: Secretaria Executiva da Câmara de Comércio Exterior

5.1.4.2 Possíveis Consequências de Insuficiência de Orçamento do FGE

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

> *"Nas condenações impostas à Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, remuneração do capital e compensação da mora, haverá a incidência uma única vez, até o efetivo pagamento, dos índices oficiais de remuneração básica e juros aplicados à caderneta de poupança."* [36]

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

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

[36] Artigo 5º da Lei n° 11.960, de 29 de junho de 2009.

Ainda, é importante alertar que, caso o Garantido seja uma instituição financeira internacional, existe a possibilidade de declaração do Cross-Default (inadimplência cruzada) do Brasil, que vincula contratos de dívida não relacionados, implicando na possibilidade de declaração do *default* do Brasil em todos os contratos em que o país figura como devedor. Este cenário traria consequências inestimáveis sobre a confiança no Governo e na economia nacional como um todo. Eventual Default da União ante instituições financeiras internacionais pode, ainda, refletir na percepção de risco em relação ao Brasil e impactar a avaliação de agências de crédito Internacionais.

Para além dos riscos acima indicados, há também um relevante dano reputacional, uma vez que um seguro que não honra suas obrigações nas condições e prazos acordados deixa de ser considerado para utilização por entes privados e públicos, perdendo todo o seu potencial de contribuição para o cumprimento dos objetivos de política pública.

5.1.4.3 Mensuração dos Impactos da Manutenção do SCE – FGE.

A estimativa do impacto nas contas públicas da manutenção do Seguro de Crédito à Exportação com lastro no Fundo de Garantia à Exportação é apresentada abaixo.

Tabela 40 - Estimativa de Impacto da Manutenção do Seguro de Crédito à Exportação

Em US$ milhões

2026	2027	2028	2029	Demais anos
104,0	78,0	75,0	73,0	276,0

As estimativas foram obtidas a partir da estimativa de impacto orçamentário em 2026, ponderada pelo run-off dos exercícios seguintes, fornecido pela ABGF, somado ao valor calculado a título da Margem de Segurança.
Fonte e elaboração: *CAMEX/SE/MDIC.*

Os dados apresentados nesta edição não consideram os efeitos da Medida Provisória nº 1.309/2025, que institui, no âmbito do Poder Executivo federal, o Plano Brasil Soberano, e dispõe sobre ações relativas ao SCE, ao FGE, e regras para o fundo dedicado a garantir operações de comércio exterior de que trata o art. 27 da Lei nº 12.712/2012; tampouco os efeitos da Medida Provisória nº 1.310/2025, que abre crédito extraordinário para o FGE.

5.1.4.4 Medidas de Mitigação

As medidas de mitigação se concentram em dois grupos de risco, conforme abaixo:

- Risco de sustentabilidade do fundo: avaliação correta do risco ao fornecer garantias para as operações de crédito, de modo que o prêmio seja condizente para o nível de risco assumido pelo fundo; e
- Risco de indisponibilidade orçamentária para pagamento do sinistro pelo fundo, que poderia gerar as consequências negativas supramencionadas: constante aprimoramento da precisão do pedido de dotação orçamentária de modo que o montante disponibilizado no orçamento seja suficiente para realizar os pagamentos de sinistros; e atuação constante durante o processo de preparação, tramitação e execução orçamentária para que os valores do orçamento continuem disponíveis para eventual uso em pagamentos necessário de sinistros.

A despeito dos melhores esforços das análises atuariais e estatísticas, não é possível prever com exatidão a quantidade e valores dos sinistros a serem honrados pelo Fundo, dado que há, entre outros aspectos: existência de incerteza sobre a severidade de sinistros inesperados; possibilidade de existência de sinistros ocorridos, mas ainda não avisados; processamento de sinistros em aberto; mudanças normativas que aumentem o dever da União de indenizar; acontecimento de eventos

anômalos (como desastres naturais ou pandemias); ocorrência de risco moral e seleção adversa, como falha na precificação que gere mais sinistros do que o esperado.

5.1.4.5 Providências em Caso de Materialização de Riscos Fiscais

Em caso de sinistro nas operações contratadas pelo FGE, as providências envolvem a execução da despesa de pagamento das indenizações mediante disponibilidade orçamentária e financeira da União.

5.1.5 Fundos Garantidores

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

a) **Fundo de Garantia para a Construção Naval (FGCN)[37]:** 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. É administrado pela Caixa Econômica Federal – CAIXA;

b) **Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab)[38]:** O fundo visa prestar garantias a contratos de financiamento habitacional firmados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), quando da ocorrência dos eventos de Morte e Invalidez Permanente (MIP), Danos Físicos ao Imóvel (DFI) e Redução Temporária da Capacidade de Pagamento (RTCP)/desemprego). O FGHab é administrado pela CAIXA;

c) **Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC)[39]:** tem por finalidade principal 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. Administrado pela CAIXA;

d) **Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil (FG-Fies)[40]:** sua finalidade é garantir o crédito do financiamento a estudantes no âmbito do Fies a partir do primeiro semestre de 2018. O fundo é administrado pela CAIXA, que também exerce o papel de agente operador do Fies para as operações contratadas a partir de 2018;

[37] Lei nº 11.786/2008.

[38] Lei nº 11.977/2009. O fundo tinha originalmente um limite de 2 milhões de contratos, que foi atingido em 2016. Em 2022, a Lei nº 14.462/2022 ampliou o objetivo do fundo para garantir parte do risco em operações contratadas a partir de 1º de junho de 2022, deixando o fundo apto a retomar as concessões de garantia no âmbito dos programas habitacionais do governo federal. Em complemento, a MP nº 1.162/2023, convertida na Lei nº 14.620/2023, que dispõe sobre o PMCMV, promoveu novas alterações na Lei nº 11.977/2009, em especial no art. 20 que autoriza a participação da União no FGHab, permitindo novos aportes da União no fundo conforme disponibilidades orçamentárias e financeiras.

[39] Lei nº 12.087/2009 (que autorizou a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito).

[40] Lei nº 13.530/2017.

e) **Fundo Garantidor para Investimentos (FGI)[41]:** 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[42], com o objetivo de possibilitar a ampliação ao acesso ao crédito para Microempresários Individuais (MEIs), micro, pequenas e médias empresas (MPMEs), com contratação até 31/12/2023. O FGI é administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES;

f) **Fundo de Garantia de Operações (FGO)[43]:** 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. O FGO é administrado pelo Banco do Brasil (BB).

Ao final de 2024, a União possuía R$ 75,1 bilhões de participação em cotas nos fundos garantidores privados listados acima.

Tabela 41 - Fundos Garantidores com Participação da União – 2024

Em R$ milhões

Fundo Garantidor	Administrador	Participação da União	Valor Cotas da União	Patrimônio Líquido
FGI Tradicional*	BNDES	77,8%	1.164,1	1.495,6
FGI PEAC*	BNDES	100%	18.698,3	18.698,3
FGI PEAC RS*	BNDES	100%	546,9	546,9
FGO Original	BB	22,0%	34,2	155,2
FGO Pronampe	BB	100%	27.435,4	27.435,4
FGO Desenrola	BB	100%	5.945,8	5.945,8
FGO Solidário RS	BB	100%	4.611,4	4.611,4
FGO Acredita	BB	100%	509,1	509,1
FGO Procred 360	BB	100%	1.353,6	1.353,6
FGO Pronampe SP	BB	100%	150,2	150,2
FGO Pronaf Pronampe RS	BB	100%	599,7	599,7
FGEDUC	CAIXA	100%	9.500,0	9.500,0
FG-Fies	CAIXA	54,5%	2.398,0	4.400,0
FGCN*	CAIXA	98,2%	55,8	56,8
FGHab	CAIXA	60,1%	2.101,8	3.500,0
Total			**75.104,3**	**78.958,0**

Fonte: *Administradores. Dados não auditados.* ***Elaboração:*** *STN/MF.*
** Posição em dez/2024. Demais dados, nov/2024.*

[41] Lei nº 12.087/2009. A MP nº 1.189/2023 estabeleceu a modalidade PEAC-FGI Crédito Solidário RS, para garantir operações de crédito contratadas até dezembro de 2023 com mutuários que incorreram em perdas decorrentes de eventos climáticos extremos nos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul.

[42] Lei nº 14.042/2020.

[43] Lei nº 12.087/2009. A Lei nº 13.999/2020 instituiu o FGO PRONAMPE, com objetivo do 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 MP nº 1.189/2023 estabeleceu a modalidade PRONAMPE-RS, para cobertura de operações contratadas até dezembro de 2023 com beneficiários que tiveram perdas materiais decorrentes de eventos climáticos extremos ocorridos nos municípios do estado do Rio Grande do Sul. A MP nº 1.176/2023 destinou parcela dos recursos do FGO para a concessão de garantias no âmbito do Programa Nacional de Renegociação de Dívidas de Pessoas Físicas Inadimplentes – Desenrola Brasil e teve sua vigência encerrada em outubro de 2023, porém com regulamentos, negócios e atos jurídicos convalidados pela Lei nº 14.690/2023.

No caso do FG-Fies, a União integralizou cotas no Fundo no montante de R$ 500 milhões em 2024, em conformidade com o Decreto nº 12.008/2024, que alterou para R$ 4,5 bilhões o limite anterior autorizado pelo Decreto nº 9.305/2018. O fundo também recebe aportes das mantenedoras, previstos com o objetivo de compartilhar riscos, incentivar as instituições de ensino a aprimorarem a seleção de alunos com maior potencial de aprendizagem e a oferecer cursos de qualidade. Para 2025[44] está autorizada a integralização de cotas pela União até o limite de R$ 774,4 milhões[45].

5.1.5.1 Providências a Serem Adotadas em Caso de Concretização de Riscos

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 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. A partir dessa medida, passa-se ao esforço de recuperação de crédito, tanto extra, quanto judicialmente. Caso não se verifique a recuperação dos créditos, incorre-se em redução patrimonial 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.

A responsabilidade dos cotistas é limitada ao valor aportado no fundo, logo, isso impediria qualquer execução que visasse acessar recursos da União, protegendo, assim, o patrimônio da União.

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

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

Um outro risco a ser considerado é a necessidade de aportes adicionais da União nos fundos garantidores. Nesse caso, haveria configuração de uma despesa primária que deve concorrer com as demais despesas primárias no orçamento anual ou, fosse o caso, seria endereçada nas avaliações bimestrais de receitas e despesas, conforme estabelecido pelo art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

5.2 RISCOS FISCAIS ASSOCIADOS AOS ATIVOS

Existem riscos fiscais relacionados aos ativos da União que envolvem a possibilidade de não receber o retorno desses ativos dentro de um prazo aceitável (IFI, 2018)[46]. Além disso, há ativos contingentes que são direitos cobrados judicial ou administrativamente, mas que só são confirmados após a ocorrência de eventos incertos que estão além do controle das entidades envolvidas, como decisões judiciais. Esses direitos, quando confirmada a sua exigibilidade, são reconhecidos como ativos e passam a integrar as demonstrações contábeis e, neste caso geram receitas. Os riscos associados aos ativos da

[44] De acordo com a Resolução CG-Fies nº 61, de 30 de dezembro de 2024.
[45] Portaria MF nº 207, de 31 de janeiro de 2025.
[46] Nota Técnica nº 24, de 1/11/2018, da Instituição Fiscal Independente (IFI).

União, suas autarquias e fundações, são classificados em Dívida Ativa da União, Depósitos Judiciais da União, e Haveres financeiros da União administrados pelo Tesouro Nacional.

No Brasil, os Haveres financeiros da União administrados pelo Tesouro Nacional podem ser divididos em relacionados e não relacionados aos entes federativos. Os recursos não relacionados a entes federativos são considerados como riscos fiscais associados aos ativos. Já os recursos relacionados são agrupados com outros riscos fiscais associados aos entes subnacionais. Os créditos do BCB estão incluídos na Subseção 5.3.5 - Riscos do Sistema Financeiro.

5.2.1 Dívida Ativa da União (DAU)

A Dívida Ativa da União (DAU) constitui-se em um conjunto de créditos de várias naturezas, em favor da Fazenda Pública, vencidos e não pagos pelos devedores, cobrados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Em junho de 2025, a PGFN gerenciava a DAU, no valor de aproximadamente R$ 3.082,6 bilhões, referentes a mais de 29,3 milhões de débitos, titularizados por 7,9 milhões de contribuintes. Após efetuar o controle de legalidade, a PGFN inscreve os débitos e efetua sua cobrança administrativa ou judicial.

A inscrição de créditos em dívida ativa gera um ativo para a União, sujeito a juros, multa e atualização monetária, que será escriturado como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias[47].

A dívida ativa tributária engloba o crédito da Fazenda Pública proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, ao passo que a dívida ativa não tributária se refere aos demais créditos da Fazenda Pública[48]. Estes últimos são, em geral, multas de natureza não tributária, foros, laudêmios, aluguéis ou taxas de ocupação, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

Compete à PGFN[49], após análise de regularidade – liquidez, certeza e exigibilidade – proceder à inscrição dos créditos tributários –, incluindo os previdenciários e não tributários, bem como efetuar a sua respectiva cobrança amigável ou judicial.

No tocante aos riscos fiscais, a metodologia de classificação (*rating*) do estoque dos créditos inscritos em dívida ativa[50], sob gestão da PGFN, estabelece quatro classes, a depender do grau de recuperabilidade:

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; e
d) Classe “D”: créditos irrecuperáveis.

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

Tabela 42 - Créditos da DAU, por Exercício, segundo o Tipo de Crédito e Classe (rating)

[47] Lei nº 4.320/1964.
[48] Lei nº 4.320/1964.
[49] Lei nº 4.320/1964.
[50] Portaria MF nº 293/2017.

Em R$ bilhões

Tipo de Crédito	Rating	2023 Valor ($) *Variação [1] (%)*	2024 Valor ($) *Variação [1] (%)*	2025 Valor ($) *Variação [1] (%)*	Impacto Financeiro (F) Primário (P)
Crédito Tributário Não Previdenciário	A	199,2 *-15,8*	196,7 *-1,3*	210,1 6,8	P
	B	654,4 *23,9*	696,0 6,3	727,6 *4,5*	P
	C	268,0 *12,3*	278,5 *3,9*	311,2 *11,7*	P
	D	1.051,9 *8,5*	964,2 *-8,3*	971,6 *0,8*	P
	Subtotal	2.173,5 *10,2*	2.135,4 *-1,8*	2.220,5 *4,0*	P
Crédito Tributário Previdenciário	A	45,4 *-4,2*	48,5 *6,9*	53,2 *9,7*	P
	B	229,0 *10,9*	254,4 *11,1*	255,5 *0,5*	P
	C	140,2 *10,8*	157,0 *11,9*	175,3 *11,7*	P
	D	297,0 *1,3*	287,1 *-3,3*	269,3 *-6,2*	P
	Subtotal	711,6 *5,6*	746,9 *5,0*	753,4 *0,9*	P
Crédito Não Tributário [2]	A	4,4 *13,9*	6,0 *34,7*	5,7 *-4,2*	-
	B	14,5 *12,9*	15,0 *3,3*	17,4 *16,4*	-
	C	8,2 *12,1*	8,3 *0,5*	8,9 *7,9*	-
	D	77,9 *7,4*	75,3 *-3,3*	76,5 *1,6*	-
	Subtotal	105,1 *8,7*	104,6 *-0,5*	108,6 *3,9*	-
Total		**2.990,2** ***9,0***	**2.986,9** ***-0,1***	**3.082,6** ***3,2***	

[1] Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.
[2] Não apresenta o tipo de impacto, pois os valores estão agregados, podendo o impacto ser primário e/ou financeiro.
Total pode não corresponder exatamente à soma dos valores em razão de arredondamentos.
***Fonte**: BGU e PGFN/MF. **Elaboração**: STN/MF*

Em junho de 2025, a composição dos créditos da DAU, por tipo, demonstrava a elevada participação dos créditos tributários não previdenciários no total dos créditos, cerca de 72,0%, seguido dos créditos tributários previdenciários, 24,4% e, por último, os créditos não tributários, que representam 3,5% do total. No conjunto dos créditos, por classe, as classes D e B, eram as mais representativas, compreendendo, respectivamente, 42,7% e 32,5%.

Tabela 43 - Participação de Créditos da DAU, Segundo Tipo de Crédito, por Classe

Tipo de Crédito	Classe (*Rating*)				
	A	**B**	**C**	D	**Total Geral**
Crédito Tributário Não Previdenciário	6,8%	23,6%	10,1%	31,5%	72,0%
Crédito Tributário Previdenciário	1,7%	8,3%	5,7%	8,7%	24,4%
Crédito Não Tributário	0,2%	0,6%	0,3%	2,5%	3,5%
Total	**8,7%**	**32,5%**	**16,1%**	**42,7%**	**100,0%**

Total pode não corresponder exatamente à soma dos valores em razão de arredondamentos.
Fontes: PGFN/MF. **Elaboração**: STN/MF**. Posição: jun/25.**

Segundo a PGFN, a expectativa de recuperação dos créditos das classes "A" e "B" nos próximos 15 anos é de 70% e 50%, respectivamente. Por conseguinte, os ajustes para perdas correspondem a 30% e 50%[51]. Já para os créditos das classes "C" e "D", não são considerados percentuais de recuperação. Assim, do saldo de R$ 3.082,6 bilhões em 2025, cerca de 77,7% (R$ 2.394,0 bilhões) foram considerados perdas, enquanto se espera recuperar/arrecadar R$ 688,6 bilhões nos próximos 15 anos. A tabela a seguir apresenta detalhes sobre as expectativas de perdas e recuperação de créditos da DAU.

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

Em R$ bilhões

Classe (Rating)	2025	Expectativa de Perdas	Recuperação de Créditos
A	269,1	80,7	188,3
B	1.000,5	500,3	500,3
C	495,5	495,5	0,0
D	1.317,5	1.317,5	0,0
Total	**3.082,6**	**2.394,0**	**688,6**

Total pode não corresponder exatamente à soma dos valores em razão de arredondamentos.
***Fontes**: PGFN/MF. **Elaboração**: STN/MF*

As duas tabelas abaixo apresentam, respectivamente, a comparação entre os fluxos da recuperação dos créditos, estimados e realizados, e a estimativa de recuperação dos créditos da DAU para os próximos exercícios. As estimativas de fluxo de crédito utilizaram a metodologia de suavização exponencial[52], tomando por base série histórica iniciada em 2020.

Tabela 45 - Fluxos de Recuperação dos Créditos da DAU, Estimados e Realizados, por Exercício

Em R$ bilhões

Recuperação dos Créditos	2023	2024	2025 (até junho)
Estimado	46,1	56,1	32,2
Realizado	47,7	59,9	29,7
Variação[1] (%)	**3,4%**	**6,7%**	**-8,0%**

[1] Variação entre os valores estimados e realizados.
***Fonte**: PGFN/MF. **Elaboração**: STN/ MF.*

Tabela 46 - Estimativa de Recuperação dos Créditos da DAU, por Exercício

Em R$ bilhões

Recuperação dos Créditos				
2025[1]	2026	2027	2028	2029
57,5	68,7	48,6	43,3	40,2

[1] De julho a dezembro de 2025
***Fonte**: PGFN/MF. **Elaboração**: STN/MF.*

[51] Art. 12, I e II, da Portaria MF nº293, de 12 de junho de 2017.

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

5.2.1.1 Providências a serem tomadas em caso de concretização dos passivos contingentes e riscos fiscais mapeados

O risco relacionado à dívida ativa é a não realização, a não concretização das estimativas, que podem frustrar receitas consideradas na peça orçamentária.

É realizada reavaliação bimestral das estimativas de recuperação com o instituto da transação tributária[53], de maneira a evitar que qualquer alteração no cenário fático que impacte a recuperação, cause repercussões para a execução de despesas e, portanto, para o orçamento público como um todo.

5.2.2 Depósitos Judiciais da União

Depósitos judiciais de natureza tributária são recolhimentos feitos pelos contribuintes durante processos judiciais, quando há divergência na interpretação da legislação tributária entre o contribuinte e a União. Segundo o Código Tributário Nacional, o depósito judicial suspende a exigibilidade do crédito tributário. Os depósitos são realizados em conta corrente da CAIXA e os recursos são repassados à Conta Única do Tesouro Nacional[54]. Se a decisão for favorável ao contribuinte, o depósito é devolvido em até 24 horas. Se for contrária, o depósito é convertido em renda e se torna um pagamento definitivo. A variação líquida desses depósitos afeta o resultado primário.

A evolução dos depósitos judiciais é registrada abaixo. Durante a execução orçamentária, a estimativa dos fluxos relacionados aos depósitos judiciais é revisada bimestralmente nos Relatórios de Avaliação de Despesas e Receitas Primárias para ajustar eventuais desvios em relação à programação orçamentária-financeira.

Tabela 47 - Evolução do Fluxo dos Depósitos Judiciais por Exercício, segundo Movimentação

Em R$ milhões

Movimentação	**Fluxo** Valor Realizado ($) Variação [1] (%)					**Impacto** Financeiro (F) Primário (P)
	2020	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	
Recolhimento	21.284,1 *14,7%*	23.650,6 *11,1%*	24.376,7 *3,1%*	27.439,9 *12,6%*	39.542,7 *44,10%*	P
Devolução ao depositante	11.313,1 *27,6%*	10.869,3 *-3,9%*	8.695,6 *-20,0%*	7.208,6 *-17,1%*	7.440,6 *3,2%*	P
Saldo	**9.971,0** ***2,9%***	**12.781,3** ***28,2%***	**15.681,1** ***22,7%***	**20.231,3** ***29,0%***	**32.102,10** ***58,7%***	**P**

[1] Variação em relação ao exercício imediatamente anterior. Posição: março/2025.
***Fonte**: RFB/MF. **Elaboração**: STN/MF.*

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

Tabela 48 - Fluxos Estimados de Depósitos Judiciais por Exercício

Em R$ bilhões

Item	**Valor Estimado**				**Impacto** Financeiro (F) Primário (P)
	2026	**2027**	**2028**	**2029**	
Devolução de Depósitos Judiciais	8,6	9,2	9,8	10,4	P

***Fonte**: RFB/MF. **Elaboração**: STN/MF. Posição: março/2025.*

[53] Prevista na Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020.
[54] Lei nº 9.703/1998.

A minimização dos riscos apresentados pelos depósitos judiciais é obtida por meio de estimativa adequada do montante a ser levantado ao longo de cada exercício (restituições).

Em relação a providências a serem tomadas pelo Poder Executivo para melhorar a governança de riscos judiciais da União, das suas Fundações e Autarquias, cabe destacar duas ações: primeiro, a instituição do Conselho de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais[55]; segundo, a restrição temporal da possibilidade da utilização dos créditos de ação judicial para a extinção de débitos[56], medida que fornece maior previsibilidade do efeito das decisões na arrecadação tributária.

5.2.3 Haveres Financeiros Não Relacionados a Entes Federativos

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

I. Haveres Originários de Empréstimos concedidos às Instituições Financeiras

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

II. Haveres Originários de Operações de Crédito Rural

Haveres oriundos de programas de crédito rural, como Securitização, Programa Especial de Saneamento de Ativos - PESA, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana – PRLCB e outros.

III. Haveres Originários de Operações de Cessões de Créditos

Haveres decorrentes de operações realizadas entre a União e entidades públicas envolvendo a aquisição de créditos, como a realizada com a Companhia Docas do Rio de Janeiro, e a extinção de empresas públicas, a exemplo da Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA).

IV. Haveres Originários de Operações de Crédito à Exportação

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

V. Haveres originários de empréstimos a entidades não financeiras

Compreende operações onde a contraparte é a Administração Nacional de Eletricidade do Paraguai (ANDE).

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

[55] Decreto 11.379/23.
[56] Lei nº 14.873/24.

Haveres referentes à ação orçamentária criada em 2020 para concessão de financiamentos para pagamento de folha salarial no âmbito do Programa Especial de Suporte a Empregos[57], devido à pandemia do COVID-19.

VI. Fundo Social

Por conta da situação de calamidade do Rio Grande do Sul em 2024, a MP nº 1.226/2024 autorizou a utilização do superávit financeiro do Fundo Social, entidade vinculada à Presidência da República, como fonte de recursos para a disponibilização de linhas de financiamento com a finalidade de apoiar ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas e de enfrentamento de consequências sociais e econômicas de calamidades públicas.

5.2.3.1 Evolução dos Haveres e Créditos

No tocante à evolução dos haveres e créditos, é apresentado o histórico dos valores do estoque, por exercício, segundo haver financeiro.

Tabela 49 - Evolução do Estoque, Segundo Haver Financeiro, sob Gestão da STN, por Exercício

Em R$ milhões

Haver Financeiro	Estoque Valor Realizado ($) Variação [1] (%)				
	2020	2021	2022	2023	2024
Empréstimos às Instituições Financeiras	235.726,3 *-2,3%*	171.234,2 *-27,4%*	89.729,5 *-47,6%*	81.856,2 *-8,8%*	80.636,1 *-1,5%*
Operações de Crédito Rural	6.632,3 *-36,7%*	4.579,1 *-31,0%*	3.902,3 *-14,7%*	3.241,2 *-16,9%*	2.175,0 *-32,9%*
Operações de Cessões de Crédito (ou estruturadas)	10.799,1 *-6,6%*	7.370,0 *-31,8%*	5.822,1 *-21,0%*	3.803,2 *-34,7%*	4.848,3 *27,5%*
Operações de Crédito à Exportação	5.236,3 *29,9%*	6.024,8 *15,1%*	5.775,2 *-4,1%*	5.409,0 *-6,3%*	6.208,2 *14,8%*
Empréstimos a Entidades Não Financeiras[2]	66,5 *-9,9%*	42,3 *-36,5%*	10,6 *-74,9%*	0,0 *-100,0%*	0,0 *0,0%*
Programa Emergencial de Suporte ao Emprego - PESE/FOPAG	6.895,3 -	4.774,2 *-30,8%*	2.343,0 *-50,1%*	753,7 *-67,8%*	738,9 *-2,0%*
Total	**265.355,8** ***-0,73%***	**194.024,5** ***-26,8%***	**107.582,7** ***-44,5%***	**95.063,4** ***-11,6%***	**94.606,5** ***-0,5%***

[1] Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.
[2] O contrato com a ANDE foi quitado durante o exercício de 2023.
Fonte e elaboração: *STN/MF.*

5.2.3.2 Evolução e Estimativas dos Fluxos

Quanto à evolução dos fluxos, a tabela a seguir apresenta uma comparação entre os fluxos, estimados e realizados, por exercício, segundo haver financeiro.

Tabela 50 - Fluxos Estimados e Realizados Segundo Haver Financeiro

Em R$ milhões

Haver Financeiro		Fluxo Valor Estimado (E) Valor Realizado (R) Variação [1] (%)				
		2020	2021	2022	2023	2024
Empréstimos às Instituições Financeiras	E	24.478,4	14.488,3	68.928,7	20.877,5	3.558,6
	R	18.604,5	76.541,5	87.241,9	12.119,0	8.815,3
	%	*-24,0%*	*428,3%*	*26,6%*	*-42,0%*	*147,7%*

[57] MP 944/2020, convertida na Lei nº 14.043, de 19 de agosto de 2020.

Em R$ milhões

Haver Financeiro		Fluxo Valor Estimado (E) Valor Realizado (R) Variação [1] (%)				
		2020	2021	2022	2023	2024
Operações de Crédito Rural	E	4.420,5	2.176,2	661,8	54,9	109,3
	R	4.593,5	2.818,7	456,7	746,2	1.412,9
	%	*3,9%*	*29,5%*	*-31,0%*	*1260,1%*	*1193,2%*
Operações de Cessões de Crédito (ou estruturadas)	E	2.269,4	2.339,0	2.021,4	554,7	593,7
	R	5.286,6	4.750,7	4.769,9	1.564,1	1.366,9
	%	*133,0%*	*103,1%*	*136,0%*	*182,0%*	*130,2%*
Operações de Crédito à Exportação	E	882,2	734,9	813,0	891,6	837,6
	R	1.328,6	667,5	798,5	797,9	931,6
	%	*50,6%*	*-9,2%*	*-1,8%*	*-10,5%*	*11,2%*
Empréstimos a Entidades Não Financeiras	E	21,9	25,2	32,4	11,8	0,0
	R	29,8	30,3	29,2	10,6	0,0
	%	*36,1%*	*20,4%*	*-9,8%*	*-10,7%*	-
Programa Emergencial de Suporte ao Emprego - PESE/FOPAG	E	-	0,0	2.538,8	1.922,9	0,0
	R	22,9	2.344,1	2.574,2	1.633,6	35,7
	%	-	-	*1,4%*	*-15,0%*	-
Total	**E**	**32.072,4**	**19.763,6**	**74.996,1**	**24.313,4**	**5.099,2**
	R	**29.866,0**	**87.152,9**	**95.870,5**	**16.871,3**	**12.562,4**
	%	***-6,87%***	***340,9%***	***27,8%***	***-30,6%***	***146,3%***

[1] *Variação entre os valores estimados e realizados.*
Fonte e elaboração: *STN/MF.*

A variação observada nas operações de crédito rural decorre de diferentes fatores. Na Securitização Agrícola, na carteira adquirida pela União[58], um ajuste nos preços mínimos do milho e da soja (cerca de 88%), definido por portarias da Conab, elevou os valores devidos para cerca de R$ 610 milhões, em comparação aos R$ 350 milhões anteriores. Além disso, os valores de 2023 somente foram apresentados pelo Banco do Brasil em 2024, seguindo o princípio de caixa. No PRLCB, em 2024 houve a conciliação com o Banco do Brasil e recuperação, pela União, dos valores devidos no Programa[59]. Já nas carteiras de créditos do BNCC e do PESA, houve o ingresso de receitas oriundas de ações judiciais, que não estavam na projeção de receitas da União.

No caso dos empréstimos concedidos às instituições financeiras, em 2021 o TCU firmou entendimento[60] de que são irregulares os contratos de concessão de crédito firmados entre a União e suas instituições financeiras controladas realizados por meio da emissão direta de títulos da dívida pública. Ficou definido um cronograma para a devolução desses valores à União, de acordo com cronogramas acordados com as instituições financeiras.

Em out/2023, o BNDES propôs ao TCU um novo cronograma de devolução ao Tesouro Nacional, considerado adequado pelo Tribunal "tendo em vista a necessidade de atendimento ao Índice de Caixa Mínimo (ICM) e demais critérios de regulação e de segurança do sistema bancário". Dessa forma, o pagamento extraordinário que seria realizado em 2023 foi diluído em pagamentos extraordinários até 2030.

Quanto às diferenças entre as receitas previstas e executadas de operações estruturadas, o § 11 do art. 100 da Constituição Federal, modificado pela Emenda Constitucional nº 113/2021, permitiu que credores de precatórios utilizassem créditos líquidos e certos, próprios ou adquiridos, para quitar débitos com a União em situações específicas. Com base nesse dispositivo, em 2022 e 2023, foram recebidos pedidos de quitação das parcelas de arrendamento e concessão utilizando esses créditos, em

[58] Observado o disposto na MP 2.196/2001.
[59] Homologação do acordo, em novembro, na Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal – CCAF.
[60] Acórdão TCU no 56/2021-Plenário.

vez de efetuarem pagamentos por Guia de Recolhimento à União. Essa situação foi registrada no respectivo PLDO.

Recentemente, o STF julgou as ADIs nº 7064 e nº 7047, retirando a expressão "com autoaplicabilidade para a União" do artigo 100 supracitado. Além disso, a ADI nº 7064 autorizou a abertura, por medida provisória ainda em 2024, de créditos extraordinários para quitação de precatórios dos anos 2022 a 2026, quando excedentes do subteto fixado pelo art. 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT. Com isso, os pleitos de particulares para pagamento dos créditos da União via precatórios foram encerrados, uma vez que os pagamentos foram realizados. Assim, os valores devidos à União em 2022 e 2023 foram quitados em 2024.

O Programa Emergencial de Suporte ao Emprego (Pese/Fopag) criou linha de crédito especial para pequenas e médias empresas pagarem salários e algumas verbas trabalhistas durante a calamidade pública causada pelo coronavírus. A diferença entre os valores previstos e realizados no programa decorre da inadimplência dos mutuários. As instituições financeiras devem leiloar, após o período de amortização da última parcela, os créditos remanescentes a título de recuperação, e recolher o saldo final à União por intermédio do BNDES[61].

Em relação às estimativas de fluxo, a tabela a seguir apresenta os valores a receber por exercício e segundo o haver financeiro, bem como a categorização do impacto gerado em financeiro ou primário.

Tabela 51 - Fluxos Estimados, Segundo Haver Financeiro sob Gestão da STN, por Exercício

Em R$ milhões

Haver Financeiro	**Estoque** Valor Realizado	**Fluxo** Valor Estimado [2]				**Impacto** Financeiro (F) Primário (P)
	2024[1]	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**	
Empréstimos às Instituições Financeiras	80.636,1	8.165,9	7.721,0	9.490,6	10.374,0	F
Operações de Crédito Rural	2.175,0	705,9	36,7	43,2	42,6	F
Operações de Cessões de Crédito (ou estruturadas)	4.848,3	889,2	645,8	297,2	0,0	F
Operações de Crédito à Exportação	6.208,2	931,2	931,2	931,2	931,2	P
Empréstimos a Entidades Não Financeiras	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	F
Programa Emergencial de Suporte ao Emprego - PESE/FOPAG	738,9	0,0	0,0	0,0	0,0	P
RFFSA – Sucessões (Ex-FC)	-	691,2	416,0	209,4	159,9	F
Fundo Social	-	1.705,1	2.649,3	2.564,6	2.399,6	F
Total	**94.606,5**	**13.088,5**	**12.400,0**	**13.536,3**	**13.907,3**	

[1] Posição em 31/12/2024.

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

***Fonte e elaboração**: STN/MF.*

5.2.3.3 Riscos Fiscais Mapeados e Mensurados

No período não foram identificados riscos relevantes na carteira sob gestão da STN. Destaca-se o registro no SIAFI do valor de R$ 5,16 bilhões, posição de 31/12/2024, referente a ajustes para perdas. Nas operações de PROEX, PRONAF, PRLCB, Securitização, PESA e PESE, esses ajustes foram apurados junto às instituições financeiras que possuem saldo na carteira das operações de crédito. A constituição e atualização (acréscimos ou decréscimos) do Ajuste para Perdas em Créditos são feitas

[61] Art. 8o da Lei no 14.043, de 19/08/2020, que instituiu o Programa.

mediante a circularização com as instituições financeiras, bem como uma metodologia que busca refletir adequadamente a situação patrimonial.

5.2.3.4 Providências a Serem Tomadas na Hipótese de Concretização dos Passivos Contingentes e Outros Riscos Fiscais

No acompanhamento dos haveres financeiros da União não relacionados a entes federativos sob a gestão da STN, há operações em que o risco de inadimplência é garantido por parte relacionada. Por outro lado, há casos em que o risco de não recebimento dos recursos recai sobre a União, conforme definido pela norma ou ato que lhes deu origem.

Quando ocorre inadimplência e o garantidor é parte relacionada da União, a STN inicia processo de conciliação e cobrança dos valores devidos diretamente do garantidor. No caso de inadimplência em que a União é responsável pelo risco, são adotadas medidas de cobrança dos valores inadimplidos. Os débitos não quitados são inscritos na Dívida Ativa da União - DAU para que a PGFN possa realizar sua cobrança e execução.

5.2.4 Fundos Constitucionais de Financiamento

Trata-se de haveres referentes ao patrimônio dos fundos constitucionais de financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO)[62]. Tais fundos são o conjunto de recursos da União destinados à aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo naquelas regiões com a finalidade de promover seu desenvolvimento econômico e social. Esses recursos são repassados ao Banco da Amazônia (BASA), ao Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e ao Banco do Brasil (BB), que administram, respectivamente, o FNO, o FNE e o FCO, e atuam como instituições financeiras federais de caráter regional. O patrimônio dos fundos constitui um haver da União, que não se confunde com o patrimônio dos bancos administradores.

A evolução do estoque dos haveres referentes aos Fundos Constitucionais, por exercício, é apresentada abaixo.

Tabela 52 - Evolução do Estoque dos Haveres Referentes aos Fundos Constitucionais, por Exercício

Em R$ milhões

Estoque Valor Realizado ($) [1] Variação (%) [2]				
2020	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
165.565,00	184.171,30	210.245,0	236.610,3	266.264,8
7,8%	11,2%	14,2%	12,5%	12,5%

[1] Estoque dos haveres referentes aos Fundos Constitucionais corresponde ao seu patrimônio líquido apurado em 31/12 de cada ano, constituído pela carteira de crédito líquida de provisões e pelos recursos transferidos aos bancos administradores e ainda não aplicados em financiamentos (disponibilidades).
[2] Variação percentual calculada em relação ao exercício anterior.
***Fonte**: Bancos Administradores dos Fundos Constitucionais. **Elaboração**: STN/MF.*

Tabela 53 - Fluxos de Amortizações das Operações de Crédito dos Fundos Constitucionais

Em R$ milhões

	2020	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Fluxos Estimados[1]					31.021,5
Fluxos Realizados	17.543,7	27.980,8	26.423,9	29.408,0	36.134,5
Variação (%)					16,5

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

[62] Criados pela Lei nº 7.827, de 1989, que regulamentou o artigo 159, inciso I, alínea "c", da Constituição Federal de 1988.

Em R$ milhões

	2020	2021	2022	2023	2024

[1]*O fluxo estimado de amortizações passou a ser oficialmente divulgado em 2024.*

Quanto às principais justificativas dos desvios nos fluxos referentes aos Fundos Constitucionais de Financiamento, destacam-se: condições econômicas mais favoráveis ao longo do ano de 2024 frente ao inicialmente esperado; volume de reembolsos acima do esperado devido à menor inadimplência da carteira de crédito; e aperfeiçoamento no processo de administração das operações de crédito por parte do BNB.

Tabela 54 - Fluxos Estimados de Amortizações das Operações de Crédito dos Fundos Constitucionais

Em R$ milhões

Carteira de Crédito 2024	Fluxo				Impacto Financeiro (F) Primário (P)
	2025	2026	2027	2028	
266.264,8	40.471,3	45.156,5	48.852,1	52.907,8	F

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

As amortizações de operações de crédito com recursos dos Fundos Constitucionais não geram impacto primário, uma vez que já estão computadas no saldo a receber da carteira de crédito dos fundos. Por outro lado, o não recebimento de tais recursos em função de inadimplência sensibilizaria o resultado primário por meio do registro de despesas com provisões para créditos de liquidação duvidosa (PCLD).

Quanto aos riscos fiscais mapeados e mensurados, o risco fiscal se reflete no resultado primário, de modo que o não recebimento dos recursos impacta diretamente o orçamento da União. Nas operações em que os Fundos assumem risco integral ou compartilhado, o banco administrador de cada Fundo deve constituir provisão para créditos de liquidação duvidosa referentes às parcelas do principal e encargos vencidos há mais de cento e oitenta dias[63]. Tais provisionamentos resultam em impacto primário negativo no momento de sua ocorrência.

Tabela 55 - Estimativas dos Riscos Fiscais por Haver Financeiro

Em R$ milhões

Riscos Fiscais			
2025	2026	2027	2028
1.523,7	1.616,8	1.689,9	1.763,8

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

Em caso de materialização dos riscos fiscais, as providências compreendem a revisão das estimativas de resultado primário dos fundos constitucionais no âmbito do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias e reforço dos esforços para recuperação de perdas empreendidos pelos bancos administradores.

5.3 OUTROS RISCOS ESPECÍFICOS

Nesta seção serão apresentados os riscos fiscais relacionados aos Entes Subnacionais, às Parcerias Público Privadas e Concessões, às Empresas Estatais, ao Fundo de Financiamento Estudantil –

[63] Art. 3º da Portaria Interministerial nº 11, de 28 de dezembro de 2005, editada pelos Ministérios da Integração Nacional – MI e da Fazenda – MF, a qual estabelece as normas de contabilização e de estruturação dos balanços dos fundos FNO, FNE e FCO, bem como os critérios para provisões e registro de prejuízos.

Fies, aos Riscos do Sistema Financeiro, às estimativas de impactos fiscais decorrentes das mudanças demográficas e, por fim, aos Riscos Ambientais.

5.3.1 Entes Subnacionais

A exposição da União a riscos fiscais decorrentes de entes subnacionais tem três fontes importantes: o não pagamento de débitos financeiros dos entes subnacionais junto à União; a honra de garantias da União em empréstimos contraídos pelos entes subnacionais com sua garantia; e a aprovação de propostas legislativas que impliquem ampliação de repasses financeiros federais.

Os créditos financeiros da União são provenientes de programas de financiamento e refinanciamento de dívidas estaduais, do Distrito Federal e municipais promovidos pela União, enquanto as garantias da União são concedidas em empréstimos externos e internos contraídos pelos entes subnacionais. As contragarantias são as contrapartidas das concessões de garantias pela União em operações de crédito, em valor suficiente para cobertura dos compromissos financeiros assumidos.

O estoque e o fluxo de pagamentos esperados desses créditos financeiros e garantias estão apresentados a seguir. Os fluxos de recebimento de dívidas refinanciadas já consideram as dinâmicas de pagamento dos estados no Regime de Recuperação Fiscal (Rio de Janeiro, Goiás, Rio Grande do Sul e Minas Gerais). Além disso, o fluxo de recebimentos da Lei nº 9.496/97 leva em consideração os efeitos da compensação financeira promovida pela Lei Complementar nº 201[64], de 2023, que incide sobre contratos de dívida com a União. Por outro lado, a tabela não inclui os efeitos da Lei Complementar nº 212/2025 - Propag, tratados mais adiante na seção de riscos relativos a incertezas legislativas[65].

Tabela 56 - Riscos Fiscais Decorrentes dos Haveres e das Garantias Junto aos Estados e Municípios

Em R$ bilhões

Haveres/Passivos	Estoque [1]	Fluxo de Recebimentos / Pagamentos			
		2025	2026	2027	2028
Haveres	**844,3**	**41,1**	**49,5**	**55,3**	**57,8**
Lei nº 9.496/1997 [2]	628,8	29,7	34,1	37,4	39,9
Lei nº 8.727/1993 – Receitas da União [3]	3,8	0,2	0,3	0,4	0,5
Lei nº 8.727/1993 – Demais Credores	1,9	-	-	-	-
Carteira de Saneamento	0,2	-	-	-	-
MP nº 2.185/2001	4,3	0,4	0,4	0,4	0,3
LC nº 159/2017 – Art. 9º A	199,6	9,3	12,1	14,1	14,8
LC nº 159/2017 – Art. 49 e Decreto nº 10.681/21	4,1	1,5	2,5	2,9	2,2
LC nº 178/2021 – Art. 23	1,5	-	0,1	0,1	0,1
Passivos Contingentes	**284,3**	**10,8**	**10,5**	**8,9**	**7,6**
Garantias a estados - Internas	101,1	5,4	5,1	4,6	4,3
Garantias a estados - Externas	127,8	5,4	5,4	4,3	3,3
Garantias a municípios - Internas	26,1	-	-	-	-
Garantias a municípios - Externas	29,3	-	-	-	-
Total	**1.128,6**	**51,9**	**60,0**	**64,2**	**65,4**

[1] Posições das dívidas administradas: 30/06/2025; Garantias: 1º Quadrimestre de 2025.
[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 Dívida de Médio e Longo Prazos (DMLP) consideram apenas os juros, porque a amortização em 2024 não será paga à União.
***Fonte e Elaboração:** STN/MF.*

[64] Essa Lei Complementar instituiu uma compensação financeira aos estados pela redução de alíquotas de ICMS que decorreu da aprovação da Lei Complementar nº 194, de 2022.
[65] Subseção 5.3.1.1.1.2 abaixo.

Em 2025, até o mês de junho, a União honrou R$ 5,9 bilhões em dívidas inadimplidas de estados e municípios e, em 2024, esse valor foi de R$ 11,5 bilhões. No total, desde 2016, a União realizou o pagamento de R$ 81,4 bilhões com o objetivo de honrar garantias concedidas a operações de crédito.

A PEC nº 66/2023 promove alterações no art. 100 da Constituição Federal de 1988, propondo limites para pagamento de precatórios pelos municípios, que se dariam sob percentual da receita corrente líquida apurada no exercício anterior. O percentual aplicável dependeria do estoque de precatórios em mora de cada ente. Deste modo, há potencial risco de necessidade de esforço fiscal adicional para pagamento dos saldos de precatórios em atraso por parte dos municípios, criando incentivos para inovações adicionais prevendo financiamento deste esforço fiscal por parte da União. O estoque de precatórios dos municípios, ao final do primeiro semestre de 2025, totalizava cerca de R$ 78,7 bilhões.

A EC nº 109/2021 revogou a obrigação da União de financiar a quitação dos saldos remanescentes de precatórios de estados, DF e municípios ao final de 2024, porém há uma ação em andamento para reverter essa decisão. O estoque atual de precatórios dos estados, DF e municípios é de R$ 202,9 bilhões. Em caso de obrigação de fornecer uma linha de crédito, o impacto financeiro poderia ser igual a esse valor.

Tabela 57 - Riscos Fiscais Decorrentes de Relações Intergovernamentais

Em R$ bilhões

Riscos Fiscais	**Estoque** Valor ($) % do PIB
Decorrentes de Haveres	844,3 *6,9%*
Decorrentes de Garantias	284,3 *2,3%*
Liminares à EC nº 109/2021	202,9 *1,7%*
Total	**1.331,5** ***10,9%***

Fonte e Elaboração: *STN/MF.*

A tabela acima consolida os principais riscos fiscais decorrentes das relações intergovernamentais. A exposição da União a riscos decorrentes de inadimplência no pagamento de dívidas e ao pagamento de honras em garantias concedidas chega a R$ 1.331,5 bilhões, ou 10,9% do PIB.

Os episódios de inadimplências de pagamentos por parte dos entes federativos subnacionais e as necessidades de socorros financeiros estendidos por meio do refinanciamento de dívidas decorrem de desequilíbrios das contas públicas de parcela dos estados e municípios. A União, por meio da STN, monitora as finanças dos governos regionais e locais com o objetivo de definir condições para concessão de garantia e mitigar riscos fiscais. O acompanhamento de indicadores de desempenho e do panorama das finanças públicas dos estados e das capitais estaduais é apresentado no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, publicado anualmente pela STN.

5.3.1.1 Haveres Financeiros Relacionados aos Entes Subnacionais

Os créditos financeiros da União com estados e municípios surgem de programas de financiamento e refinanciamento de dívidas, estabelecidos por leis específicas e formalizados por meio de contratos. Cada “programa” mencionado refere-se ao conjunto de contratos com entes subnacionais que compartilham características contratuais e financeiras semelhantes. Por exemplo, o programa "Lei nº

9.496/1997" engloba os contratos dos entes subnacionais celebrados sob essa lei, incluindo suas alterações posteriores.

A lista dos programas vigentes nos últimos três exercícios pode ser verificada na tabela abaixo. Necessário ressaltar que alguns desses programas se encerraram nos últimos anos, sendo apresentados apenas para fins de contabilização do estoque do ativo dos últimos exercícios.

Tabela 58 - Relação dos Programas sob Gestão da STN

Programa	Categoria	Status
Lei nº 8.727/1993	Retorno de Operações de Financiamento e de Refinanciamento de Dívidas	Vigente
Lei nº 9.496/1997	Retorno de Operações de Financiamento e de Refinanciamento de Dívidas	Vigente
MP nº 2.185/2001	Retorno de Operações de Financiamento e de Refinanciamento de Dívidas	Vigente
Dívida de Médio e Longo Prazos - DMLP	Renegociação da Dívida Externa do Setor Público	Encerrado
Carteira de Saneamento	Saneamento de Instituições Financeiras Federais	Vigente
Lei Complementar nº 178/2021	Refinanciamentos autorizados pela LC nº 178/2021	Vigente
Lei Complementar nº 159/2017 – art. 9º A	Regime de Recuperação Fiscal - RRF	Vigente
Art. 49 - Decreto nº 10.681/2021	Regime de Recuperação Fiscal - RRF	Vigente

Os créditos financeiros da União perante estados e municípios foram e ainda são afetados, em maior ou menor medida, por alterações legislativas implementadas por meio de Leis Complementares. Nesse sentido, nos últimos anos o estoque de Haveres Financeiros Relacionados aos Entes Financeiros foi impactado pelas Leis Complementares nº 148/2014, nº 156/2016, nº 159/2017, nº 173/2021, nº 178/2021, nº 181/2021, nº 194/2022, nº 201/2023 e nº 206/2024. Além disso, recentemente foi publicada a Lei Complementar nº 212/2025, que deve afetar significativamente o estoque e o fluxo de recebimento dos citados haveres.

5.3.1.1.1 Descrição dos Riscos Fiscais Mapeados, Agrupados de Acordo com a Natureza

5.3.1.1.1.1 Riscos Relativos às Ações Judiciais

Estes riscos decorrem de ações impetradas pelos mutuários contra a União em diversas instâncias da Justiça, referentes aos haveres financeiros da União, sempre que possam afetar o fluxo esperado de pagamentos por parte desses entes.

A carteira é composta por 230 contratos celebrados pelos entes e pelas entidades das administrações indiretas com a União (sendo 184 de dívidas administradas e 46 de avais honrados pela União). Atualmente, há 56 ações judiciais, com impacto financeiro de R$ 21,3 bilhões (posição de 30/06/2025). Desse total, R$ 8,7 bilhões se referem ao Estado do Rio de Janeiro, conforme liminar judicial que será descrita adiante. Cabe ainda ressaltar que, desse total, R$ 7,6 bilhões correspondem aos valores compensados a maior pelos Estados de Alagoas, Maranhão, Piauí e São Paulo (posição de 30/06/2025), em decorrência de liminares obtidas pelos referidos entes em ações que questionavam a compensação das perdas de arrecadação do ICMS em decorrência da Lei Complementar nº 194/2022, sendo a maior parte desse valor concernente ao Estado de São Paulo, no montante de R$ 6,0 bilhões.

Finalmente, cabe destacar que o Estado de Pernambuco celebrou a assinatura do Décimo Sexto Termo Aditivo de Rerratificação ao Contrato de Confissão, Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas, sendo seus valores incorporados ao saldo devedor do refinanciamento do Estado no âmbito da Lei nº 9496/1997, na data de 19/02/2025, de modo que suas pendências foram baixadas do montante supracitado em fevereiro de 2025.

Em relação às ações judiciais, atualmente existe um risco mapeado referente ao estado do Rio de Janeiro, conforme explicado a seguir.

5.3.1.1.1.1.1 Efeitos da Ação Civil Originária – ACO nº 3.678, impetrada pelo estado do Rio de Janeiro.

Na dinâmica de funcionamento do Regime de Recuperação Fiscal – RRF, a União concede uma redução extraordinária das prestações relativas aos contratos de dívidas administradas pela STN e pode pagar, em nome dos estados participantes, na data de seu vencimento, as prestações de operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais sem executar as contragarantias correspondentes.

No entanto, esse benefício é aplicado de forma regressiva no tempo, começando com 0% no primeiro ano de vigência do regime e aumento 11,11% a cada exercício financeiro. No ano de 2024, o estado do Rio de Janeiro deveria pagar 22,22% das prestações de dívidas administradas pela União e das prestações de dívidas honradas por ela em favor do estado.

Houve o descumprimento por parte do estado do Rio de Janeiro da meta fiscal de resultado primário relativa ao exercício de 2022, assim como do compromisso de limitar o crescimento de suas despesas primárias à variação do IPCA. Esta situação caracterizou inadimplência com as obrigações do Regime[66]. Diante deste quadro, houve a aplicação de penalidade, importando no aumento de 30 pontos percentuais aos valores devidos mensalmente pelo estado[67].

Como consequência, a partir de fevereiro de 2024 o estado do Rio de Janeiro passou a pagar as prestações com percentual de 52,22%, ante 22,22% no cronograma original. Entretanto, por decisão liminar na ACO nº 3.678/RJ, a partir de 03/05/2024, o STF, decidiu suspender o aumento de 30% decorrente das inadimplências incorridas pelo estado, em decisão transitória. Mais do que isso, assegurou ao Rio de Janeiro o direito de, até o final de 2024, pagar à União as parcelas mensais com os valores correspondentes aos valores pagos em 2023, limitado ao valor total de R$ 4,9 bilhões para cada exercício.

Em junho de 2025, com a decisão liminar proferida na Ação Cível Originária (ACO) nº 3678, continuou suspenso o aumento de 30 pontos percentuais no serviço da dívida do Estado do Rio de Janeiro com a União, que havia sido imposto como penalidade por suposto descumprimento do plano de recuperação fiscal. A decisão liminar também garantiu ao estado o direito de, durante o ano de 2025 ou até a apreciação do Veto nº 5/2025 pelo Congresso Nacional, pagar à União parcelas mensais nos mesmos valores pagos em 2023, sem aplicação de novas sanções, e assegurou a manutenção do estado no RRF.

O estado tem obtido seguidas liminares prorrogando os efeitos da suspensão do aumento e da limitação de pagamento aos valores de 2023, o que pode implicar em cenário de novas prorrogações no futuro. Assim, a mensuração dos impactos futuros foi realizada com a premissa de que o estado do Rio de Janeiro continuaria com os referidos benefícios pelos próximos anos. Dado todo o histórico, tal risco pode ser classificado como **possível**.

O impacto estimado da ACO nº 3.678 figura na subseção 5.3.1.1.5.

5.3.1.1.1.2 Riscos Relativos a Incertezas Legislativas

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

As receitas previstas apresentam risco de redução, parcial ou total, em decorrência de novas legislações que se traduzam em carências de pagamento aos mutuários ou abatimentos nos estoques dos ativos junto aos estados e municípios. Nesse sentido, existem dois riscos mapeados:

a) Aprovação do Projeto de Lei Complementar – PLP nº 187/2015

[66] Nos termos do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159/2017.

[67] À luz das penalidades do §1º do art. 7º-C da Lei Complementar nº 159/2017.

Trata-se do PLP nº 187/2015, que autoriza a dedução dos valores aplicados em ações de erradicação do trabalho infantil pelos estados dos compromissos financeiros mensais das respectivas dívidas contratuais junto à União. O PLP estabelece que as deduções não podem ultrapassar 3% dos valores das parcelas mensais de pagamento da dívida do estado junto à União. Considera-se a aprovação do PLP nº 187/2015 como um **risco possível**.

O impacto estimado do PLP é explicitado na subseção 5.3.1.1.5.

b) Promulgação da Lei Complementar nº 212/2025

Em janeiro de 2025, foi promulgada a Lei Complementar nº 212/2025, que instituiu o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (Propag), com o objetivo de revisar os termos das dívidas dos estados e do Distrito Federal com a União, promovendo o apoio à recuperação fiscal desses entes federativos e a melhorias estruturais em áreas como infraestrutura, segurança pública, educação profissional e enfrentamento das mudanças climáticas.

Para participar do Propag, os estados devem aderir ao programa até 31 de dezembro de 2025. As dívidas elegíveis para revisão incluem aquelas firmadas no âmbito das Leis nº 8.727/1993, nº 9.496/1997, e das Leis Complementares nº 159/2017, nº 178/2021 e nº 201/2023, além da Medida Provisória nº 2.192-70/2001.

O programa prevê a possibilidade de pagamento das dívidas por meio de diversos mecanismos, como a transferência, para a União, de participações societárias em empresas de propriedade do estado, a transferência de bens móveis ou imóveis do estado para a União, a cessão de créditos líquidos e certos do estado para o setor privado, dentre outros.

Além disso, a Lei Complementar permite que se refinancie as dívidas por meio do estabelecimento de uma nova tabela Price, com prazo de 360 meses. Nesse sentido, a atualização monetária passa a ser feita pela variação do IPCA, e a taxa de juros poderá ser de 0%, 1% ou 2% ao ano, a depender do percentual da dívida amortizada.

A Lei Complementar cria também o Fundo de Equalização Federativa (FEF). Pela sistemática autorizada pela Lei, parte do valor que os estados deixarão de pagar para a União serão destinados ao FEF, e, posteriormente, distribuídos entre os estados para aplicação em educação profissional técnica de nível médio, nas universidades estaduais, em infraestrutura para universalização do ensino infantil e educação em tempo integral, e em ações de infraestrutura de saneamento, habitação, adaptação às mudanças climáticas, transportes ou segurança pública.

Existem dificuldades técnicas para se estimar o impacto da referida Lei Complementar ao longo dos próximos anos. Não é possível garantir a quantidade de estados que irá aderir ao programa, se e quanto cada um amortizará extraordinariamente, quanto aportarão no FEF e quanto irão desembolsar nos investimentos citados anteriormente. Todos esses fatores interferem nos saldos devedores e no fluxo futuro de pagamentos. Ainda, há regras diferentes para os entes que estão no Regime de Recuperação Fiscal. Além disso, aguarda-se a definição pela rejeição ou não dos vetos realizados pelo Presidente da República.

Diante de todas essas dificuldades, não há certeza acerca da magnitude do risco fiscal, apenas a previsão de que é **provável** que ocorram impactos relevantes para a União. Isso nada obstante, apenas para fins de estimativas preliminares, foram considerados dois cenários, em que todos os estados iriam aderir com os mesmos critérios, os quais serão apresentados mais adiante.

O impacto estimado decorrente da promulgação desta Lei está exposto na subseção 5.3.1.1.5.

c) Proposta de Emenda Constitucional - PEC nº 51/2019

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

Tabela 59 - Incertezas Decorrentes de Proposta Legislativa PEC nº 51/2019

Em R$ bilhões

Proposta Analisada	Impacto sobre o fluxo de caixa da União	
	2025	Próximos 10 anos
PEC nº 51/2019 – Impacto do aumento no FPE)	-	465,7
PEC nº 51/2019 – Impacto na complementação do Fundeb[68]	-	21,4
Aumento Total (FPE + Complementação ao Fundeb)	**-**	**487,1**

Fonte e Elaboração: *STN/MF.*

Não há providências imediatas a serem tomadas na hipótese de aprovação da PEC nº 51/2019, posto que o percentual de repasse do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados ao FPE se manterá em 21,5% até 31 de dezembro do ano seguinte ao da promulgação da referida Emenda Constitucional.

Além disso, a aprovação de benefícios tributários de IPI também constitui um risco fiscal para a União, uma vez que esse tributo compõe a base de cálculo dos repasses do FPE, FPM e IPI-Exportação, fazendo com que quase 60% de sua arrecadação seja destinada a governos estaduais e municipais. O risco decorre da possibilidade de a União ser obrigada judicialmente a arcar unilateralmente com a perda de arrecadação, uma vez que os incentivos podem ter sido concedidos sem anuência dos entes subnacionais, havendo precedente quanto a isso em nível estadual.

Por fim, a Lei nº 11.738, de 2008, estabeleceu que a União deve complementar eventuais insuficiências de recursos financeiros constitucionalmente vinculados à educação nos estados e municípios para custear o piso nacional do magistério. O crescimento acelerado desse piso, sistematicamente acima da inflação e estabelecido à revelia das realidades econômicas regionais e locais, pode ensejar a necessidade de destinação anual de dotações orçamentárias federais a partir de R$ 3,3 bilhões.

5.3.1.1.1.3 Riscos Relativos ao Não Cumprimento das Previsões de Receitas para o Exercício

Estes riscos decorrem de variações nos indexadores das dívidas. As receitas previstas para os exercícios subsequentes são estimadas pela STN, de acordo com premissas conservadoras, utilizando cenários de indexadores fornecidos pela própria STN, bem como pela SPE, para compor o PLOA do ano subsequente. Cabe ressaltar não ser possível a mensuração dos impactos desses riscos sobre os fluxos de pagamentos, uma vez que não se dispõe de cenários alternativos estimados.

[68] Com o eventual aumento do FPE, a base de cálculo do FUNDEB também aumenta, o que leva a uma elevação da necessidade de complementação da União para o FUNDEB.

5.3.1.1.2 Evolução do Estoque do Ativo dos Últimos Três Exercícios

No tocante à evolução dos haveres e créditos, a tabela a seguir apresenta o histórico dos valores do estoque dos últimos três exercícios, segundo ativo/programa sob gestão da STN.

Tabela 60 - Estoque de Haveres e Créditos, Segundo Ativo/Programa sob Gestão da STN, por Exercício

Em R$ milhões

Ativo/ Programa	**Estoque** Valor ($) Variação [1] (%)		
	2023[2]	**2024[3]**	**2025 (jun)[4]**
Carteira de Saneamento	252,2 *-10,5%*	222,0 *-12,0%*	207,5 *-6,6%*
DMLP	2.384,7 *-42,1%*	- -	- -
Lei nº 8.727/1993 - Receitas da União	4.048,3 *-2,5%*	3.877,4 *-4,2%*	3.802,0 *-1,9%*
Lei nº 8.727/1993 - Demais Credores	1.966,0 *-18,0%*	1.925,9 *-2,0%*	1.923,5 *-0,1%*
Lei nº 9.496/1997	588.653,6 *6,0%*	612.418,9 *4,0%*	628.783,8 *2,7%*
MP nº 2.185/2001	4.078,4 *1,7%*	4.270,4 *4,7%*	4.337,1 *1,6%*
LC nº 159/2017 - art. 9º A	115.032,7 *37,5%*	184.532,1 *60,4%*	199.623,3 *8,2%*
LC nº 178/2021	40.649,0 *5,5%*	1.475,2 *-96,4%*	1.508,8 *2,3%*
LC nº 159/2017 – Art. 49 Decreto nº 10.681/2021 [(4)]	91,4 -	2.343,0 *2462,1%*	4.095,8 *74,8%*
Total	**757.156,5** ***9,3%***	**811.064,9** ***7,1%***	**844.281,8** ***4,1%***

[1] Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

[2] Valores extraídos do Sistema de Acompanhamento de Haveres Financeiros junto a estados e municípios - SAHEM. Não foram considerados previsões de juros a receber em janeiro de 2024. Nos valores da tabela constam os totais desreconhecidos das contas de ativo, somando R$ 1,8 bilhão do programa Lei 8.727/93 e R$ 9,6 milhões do programa MP 2.185/2001, contabilizados, separadamente, em contas de controle no SIAFI. Sendo assim, o valor de estoque discriminado na tabela pode divergir do valor contabilizado nas contas de ativo do SIAFI.

[3] Valores extraídos do SAHEM. Não foram considerados previsões de juros a receber em janeiro de 2025. Nos valores da tabela constam os totais desreconhecidos das contas de ativo, somando R$ 1,9 bilhão do programa Lei 8.727/93 e R$ 10,7 milhões do programa MP 2.185/2001, contabilizados, separadamente, em contas de controle no SIAFI. Sendo assim, o valor de estoque discriminado na tabela pode divergir do valor contabilizado nas contas de ativo do SIAFI.

[4] Valores extraídos do SAHEM. Não foram considerados previsões de juros a receber em julho de 2025. Nos valores da tabela constam os totais desreconhecidos das contas de ativo, somando R$ 1,9 bilhão do programa Lei 8.727/93 e R$ 11,3 milhões do programa MP 2.185/2001, contabilizados, separadamente, em contas de controle no SIAFI. Sendo assim, o valor de estoque discriminado na tabela pode divergir do valor contabilizado nas contas de ativo do SIAFI.

5.3.1.1.3 Comparação entre os Fluxos Estimados e Realizados dos Últimos Três Exercícios

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

Tabela 61 - Fluxos de Haveres e Créditos, Estimados e Realizados, segundo Ativo/Programa

Em R$ bilhões

Ativo/ Programa		Fluxo Valor Estimado (E) Valor Realizado (R) Variação(%)[1]		
		2023	2024	2025 (jun)
Carteira de Saneamento	E	49,9	50,6	24,9
	R	52,2	51,7	25,1
	%	*4,4*	*2,1*	*0,8*
DMLP (encerrado)	E	123,0	90,3	-
	R	218,9	120,1	-
	%	*77,9*	*33,0*	-
Lei nº 8.727/1993 - Receitas da União	E	33,0	107,7	30,1
	R	23,6	112,8	40,2
	%	*-28,6*	*4,7*	*33,3*
Lei nº 8.727/1993 - Demais Credores	E	9,6	0,4	-
	R	60,7	108,9	54,8
	%	*532,9*	*30.529,2*	-
Lei nº 9.496/1997	E	18.941,3	24.416,9	11.338,4
	R	16.474,5	25.085,7	11.528,3
	%	*-13,0*	*2,7*	*1,7*
MP nº 2.185/2001	E	315,2	341,2	171,2
	R	322,5	348,2	181,9
	%	*2,3*	*2,1*	*6,3*
Avais Honrados	E	-	-	-
	R	7,6	32,9	123,6
	%		-	-
LC nº 159/2017 - Art. 9º A	E	3.283,7	6.033,0	2.279,1
	R	3.456,7	4.958,1	2.177,0
	%	*5,3*	*-17,8*	*-4,5*
LC nº 178/2021	E	*1.921,9*	1.080,8	51,8
	R	*2.090,9*	1.674,0	51,9
	%	*8,8*	*54,9*	*0,0*
LC nº 159/2017 - Art. 49 do Decreto nº 10.681/21	E	503,4	1.307,8	370,4
	R	412,7	1.031,0	382,9
	%	*-18,0*	*-21,2*	*3,4*
Total	E	**25.181,1**	**33.428,6**	**14.265,9**
	R	**23.120,3**	**33.523,2**	**14.565,6**
	%	***-8,2***	***0,3***	***2,1***

[1] Variação entre os valores estimados e realizados. Fonte e elaboração: STN/MF.

Em relação ao ano de 2022, cabe relembrar que houve a baixa da dívida do município de São Paulo em decorrência de conciliação pelo terreno do "Campo de Marte", ocorrida em relação à dívida do município no âmbito do programa da MP nº 2.185/2001. Assim, o fluxo de recebimentos por parte do Tesouro foi prejudicado, o que impactou negativamente os valores realizados do ano.

Uma das maiores diferenças entre o valor estimado e o realizado para o ano de 2023 ocorreu no programa da Lei nº 9.496/1997. Isso porque a LC nº 194/2022 trouxe, em seu art. 3º, determinação para a União deduzir do valor das parcelas dos contratos de dívida de estados e Distrito Federal parte das perdas de arrecadação destes entes em decorrência da redução de alíquota do ICMS sobre combustíveis. Em um primeiro momento, não houve consenso do valor a ser deduzido e nem de que forma isso ocorreria. Desse modo, diversos entes buscaram liminares na justiça com o intuito de cessar o pagamento de suas dívidas com a União, o que foi alcançado por alguns deles.

A questão foi resolvida em acordo entre a União e os estados perante o STF, sendo estipulado a compensação total no montante de R$ 27,0 bilhões. Após a homologação do acordo, foi aprovada a LC nº 201/2023, que disciplinou a forma como se daria a compensação. Parte do valor acordado foi compensado por meio do abatimento de prestações vincendas, sendo esse o critério

principal, ao passo que a outra parte foi realizada por meio de transferências da União aos estados. Conforme disposto no art. 3º da referida LC, a União antecipou, em 2023, a compensação dos valores previstos para 2024 por meio de transferência direta. Não houve alterações em relação ao cronograma das compensações que estão sendo realizadas em 2025. As tabelas a seguir apresentam os valores realizados de compensação, seja por abatimento de dívidas ou por transferência direta, bem como os valores já compensados em 2025. Esses efeitos já estão considerados na projeção dos fluxos para os próximos anos.

Tabela 62 - Informações sobre a Compensação Realizada no Exercício de 2024

Em R$ milhões

Valor total a ser compensado	Valor compensado (até 2024) [1]	Valor compensado acima do disposto no Anexo da LC nº 201/2023 [2] [3]
27.014,9	23.170,7	-6.114,0

[1] O valor compensado se refere a:
a) R$ 8.658,9 milhões relativos aos valores de dívidas administradas não quitadas e avais honrados não recuperados por meio de ações impetradas pelos estados contra a União, compensados pela STN em 01/12/2023, utilizando limites de 2023 dos estados do AC, AL, ES, GO, MA, PI, RN, SP e SE, e limites de 2023 a 2025 dos estados de MG e PE;
b) R$ 4.311,2 milhões compensados pela STN por meio de prestações de dívidas administradas no período de junho/2023 a dezembro/2023, utilizando limites de 2023 dos estados que não excederam seus limites mediante compensações de valores por meio de liminares judiciais;
c) R$ 810,6 milhões referentes ao exercício de 2023 executadas em dezembro/2023 por meio de transferências realizadas pela STN; e
d) R$ 8.715,5 milhões referentes ao exercício de 2024 executadas em novembro e dezembro/2023 por meio de transferências realizadas pela STN.
e) R$ 674,47 milhões referentes ao exercício de 2025, mas transferidos pela STN ao estado do Rio Grande do Sul em 2024, em decorrência da LC nº 206/2024.
[2] Valor excedente nominal, ou seja, sem atualização por encargos de adimplência.
[3] Valor excedente nominal referente aos estados de AL (R$ 230,5 milhões), MA (R$ 570,1 milhões), PE (R$ 271,1 milhões), PI (R$ 396,4 milhões) e SP (R$ 4.646,0 milhões).
***Fonte e elaboração:** STN/MF.*

Tabela 63- Comparação das Compensações Realizadas e Previstas

Em R$ milhões

Forma de compensação		Valor Estimado (E) Valor Realizado (R) Variação (%)		
		2023[1][2]	2024	2025
Compensação com abatimento de prestações ou honras de aval realizadas[1]	E	13.198,3	0	3.567,4
	R	12.970,1	0	3.224,8
	%	*-1,7*	-	*-9,6*
Compensação com transferências	E	9.499,0	0	275,5
	R	9.526,1	674,5	-
	%	*0,3*	-	*-100,0*
Total	**E**	**22.697,3**	**0**	**3.842,8**
	R	**22.496,2**	**674,5**	**3.224,8**
	%	***-0,9***	**0**	***-16,1***

[1] O valor compensado em 2023 se refere a:
a) R$ 8.658,9 milhões relativos aos valores de dívidas administradas não quitadas e avais honrados não recuperados por meio de ações impetradas pelos estados contra a União, compensados pela STN em 01/12/2023, utilizando limites de 2023 dos estados do AC, AL, ES, GO, MA, PI, RN, SP e SE, e limites de 2023 a 2025 dos estados de MG e PE.
b) R$ 4.311,2 milhões compensados pela STN por meio de prestações de dívidas administradas no período de junho/2023 a dezembro/2023, utilizando limites de 2023 dos estados que não excederam seus limites mediante compensações de valores por meio de liminares judiciais.
[2] O valor transferido em 2023 se refere a:
a) R$ 810,6 milhões referentes ao exercício de 2023 transferidos aos Estados em dezembro/2023.
b) R$ 8.715,5 milhões referentes ao exercício de 2024 transferidos aos Estados em novembro/2023, em decorrência da antecipação dos valores dos limites de 2024 dos Estados para o exercício de 2023 a partir da publicação da LC nº 201/2023.
[3] O valor de R$ 674,5 milhões, transferido em 2024, se refere ao exercício de 2025, mas foi transferido ao Estado do Rio Grande do Sul em 2024, em decorrência da LC 206/2024.
[4] Valores compensados pela STN por meio de prestações de dívidas administradas no período de janeiro/2025 a junho/2025, utilizando limites disponíveis para o exercício de 2025.
***Fonte e elaboração:** STN/MF.*

Em 2024, embora o total realizado tenha ficado muito próximo do estimado, houve variações consideráveis dentro de alguns programas. No caso do programa da DMLP, houve o

encerramento de todos os contratos, tendo sido cobrados, pela União, montantes referentes ao principal não cobertos pelas garantias. No caso da Lei nº 8.727/1993, foram executados valores já vencidos (e, portanto, não considerados para fins de projeção) relativos ao município de Niterói. Os recebimentos do art. 23 da LC nº 178/2021 e do art. 9º-A da LC nº 159/2017 foram impactados positivamente e negativamente, respectivamente, pela diferença de datas estimadas para a homologação do RRF do Estado de Minas Gerais e a efetivamente ocorrida. Ainda em relação ao programa do art. 9º-A, houve impacto da ACO nº 3.678, impetrada pelo Estado do Rio de Janeiro. Nesse último caso, houve impacto também no programa do art. 49 do Decreto nº 10.681/2021.

5.3.1.1.4 Estimativa dos Fluxos para o Exercício Atual e dos Três Próximos Exercícios

A tabela a seguir apresenta o estoque das dívidas de estados e municípios administradas pela União, bem como a previsão de recebimento para os anos de 2025 a 2029.

Tabela 64 - Fluxos Estimados de Haveres e Créditos, Segundo Ativo/Programa, por Exercício

Em R$ milhões

Ativo/ Programa	Estoque Valor ($)	Estimativa de Recebimento				Impacto Financeiro (F) ou Primário (P)
	2025 (jun) [1]	2026	2027	2028	2029	
Carteira de Saneamento	207,5	50,3	49,8	49,1	37,0	F
Lei nº 8.727/1993 - Receitas da União	3.802,0	249,1	325,3	400,4	476,7	F
Lei nº 8.727/1993 - Demais Credores	1.923,5	-	-	-	-	F
Lei nº 9.496/1997	628.783,8	29.692,8	34.127,5	37.412,4	39.830,9	F
MP nº 2.185/2001	4.337,1	381,7	409,9	423,6	355,1	F
LC nº 159/2017 - Art. 9º A	199.623,3	9.321,4	12.006,3	14.099,0	14.846,3	F
LC nº 178/2021	1.508,8	116,7	125,3	129,5	133,4	F
LC nº 159/2017 - art. 49 Decreto nº 10.681/21	4.095,8	1.508,4	2.543,7	2.894,8	2.178,3	F
Total	**844.281,8**	**41.320,3**	**49.578,3**	**55.408,7**	**57.857,7**	

[1] Posição em 30/06/2025. Valores extraídos do SAHEM. Não foram considerados previsões de juros a receber em julho de 2025. Nos valores da tabela constam os totais desreconhecidos das contas de ativo, somando cerca de R$ 1,9 bilhões do programa Lei 8.727/93 e cerca de R$ 11,3 bilhões do programa MP 2.185/2001, contabilizados, separadamente, em contas de controle no SIAFI. Sendo assim, o valor de estoque discriminado na tabela pode divergir do valor contabilizado nas contas de ativo do SIAFI.

Fonte e elaboração: *STN/MF.*

As estimativas de recebimentos refletem as premissas vigentes na data de 30/06/2025. Nesse sentido, além das condições normais previstas nos contratos, foram adotados os seguintes cenários:

a) O RRF de Minas Gerais, por força de decisão do STF, foi considerado "como se homologado estivesse" em 01/08/2024, com início da vigência de seus efeitos em 01/10/2024 (a seguir, em 03/01/2025, foi homologado pelo Presidente da República). Assim, considerou-se a data de início em 01/10/2024.

b) Retirada da penalidade de 30 (trinta) pontos percentuais na progressão de pagamentos a ser realizada pelo estado do Rio de Janeiro, bem como limitação do pagamento das parcelas do estado aos valores pagos em 2023;

c) Compensação das perdas de arrecadação com ICMS da LC nº 194/2022 com abatimento de prestações no ano de 2025, conforme disciplinado pela LC nº 201/2023;

d) Suspensão da cobrança das dívidas do estado do Rio Grande do Sul por 36 meses e alteração dos encargos contratuais, conforme disciplinado pela LC nº 206/2024;

e) Não foram considerados os efeitos da LC nº 212/2025.

5.3.1.1.5 Mensuração dos Impactos nas Contas Públicas dos Riscos Fiscais Mapeados

A tabela abaixo apresenta o impacto estimado em relação aos riscos fiscais mapeados em relação às ações judiciais, mais especificamente, decorrente da ACO nº 3.678, do estado do Rio de Janeiro.

Tabela 65 - Impacto nos fluxos de Dívida do Rio de Janeiro em decorrência da Liminar na ACO nº 3678

Em R$ milhões

Impacto	Programa	Perda de Arrecadação pela União			
		2026	2027	2028	2029
Efeitos da Liminar ACO 3678 - Rio de Janeiro/RJ	Lei nº 9.496/1997	4.467,9	5.660,8	6.711,8	7.236,1
	LC nº 159/2017 - Art. 9º A	2.039,1	2.593,0	2.863,8	3.068,1
	LC nº 159/2017 - ART. 49 DECRETO Nº 10.681/21	2.939,7	3.320,7	3.457,3	519,4
Total		**9.446,7**	**11.574,5**	**13.032,9**	**10.823,6**

As duas tabelas seguintes apresentam o impacto estimado decorrentes dos riscos fiscais mapeados em relação às incertezas legislativas, com referência à aprovação do PLP nº 187/2015 e aos efeitos da LC nº 212/2025.

Tabela 66 - Impacto da aprovação do PLP nº 187/2015

Em R$ milhões

Risco Mapeado	Perda de Arrecadação pela União			
	2025	2026	2027	2028
Aprovação do PLP nº 187/2015[1]	-	1.224,9	1.466,2	1.639,9

[1] Estimativa de aprovação do PLP ao final de 2025.

Tabela 67 - Impacto da Promulgação da Lei Complementar nº 212/2025

Em R$ milhões

Estimativa de Impacto [(1)]	Valor Amortizado (a)	Impacto no Recebimento Estimado			
		2025 [(2)]	2026	2027	2028
Cenário I [(3)]	162.461,3	-15.935,3	-29.535,2	-33.655,4	-36.774,5
Cenário II [(4)]	-	-11.534,5	-21.020,4	-23.314,3	-24.365,5

[1] Estimativa genérica, considerando a adesão ao Propag por parte de todos os estados que possuem dívida com a União com os mesmos parâmetros;
[2] Considerou-se os efeitos do Propag a partir de jun/2025;
[3] Cenário I - estados realizam amortizações extraordinárias / pagamentos no montante equivalente a 20% do saldo devedor de suas dívidas, obtendo correção monetária pelo IPCA e taxa de juros 0% a.a.
[4] Cenário II - estados não realizam amortizações extraordinárias do saldo devedor de suas dívidas, obtendo correção monetária pelo IPCA e taxa de juros 2% a.a.

Tais estimativas se baseiam em determinadas premissas acerca do momento em que poderia ocorrer a materialização de cada risco, conforme observações trazidas na tabela. Dessa forma, eventual concretização dos eventos em data distinta pode acarretar impactos diferentes dos estimados.

5.3.1.1.6 Medidas de Mitigação ou Providências a Serem Tomadas Acerca dos Riscos Fiscais Mapeados

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

a) Riscos relativos às ações judiciais: a principal medida de mitigação é a intensificação do relacionamento com a AGU e suas procuradorias regionais e seccionais, com vistas à reversão das

decisões tomadas, o que tem ocorrido. Ressalta-se que essas operações são financeiras e o impacto fiscal da ocorrência dos riscos se dá sobre o endividamento público;

b) Riscos de frustração de receitas em decorrência da aplicação de dispositivos legais aos haveres sob gestão da STN: não há medidas de mitigação plenamente eficazes. Contudo, a STN busca, sempre que possível, atuar junto às instâncias pertinentes com o objetivo de evitar ou minimizar impactos sobre as dívidas subnacionais;

c) Riscos relativos ao não cumprimento das previsões de receitas para o exercício: a principal medida de mitigação é o encaminhamento de projeções conservadoras para as receitas, para compor o PLOA. Por sua vez, a ocorrência de inadimplementos pontuais é mitigada por meio do mecanismo de execução de garantias previstas em contrato.

Destaca-se que a STN executa a operacionalização e controle das dívidas contratuais de estados e municípios com a União. Embora forneça informações que constam no Orçamento, incluindo reavaliações bimestrais encaminhadas à Secretaria de Orçamento Federal – SOF, não possui gerência qualquer sobre questões de alocação de recursos.

Dessa forma, as providências a serem tomadas na hipótese de concretização dos passivos contingentes e riscos fiscais mapeados fogem do escopo de atuação da STN.

5.3.1.1.7 Valores provisionados no BGU ou dotações orçamentárias previstas na LOA referentes aos riscos fiscais

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

Tabela 68 - Valores Registrados nas Contas de Ajustes de Perdas para os Empréstimos Concedidos

Em R$ milhões

Item	**Ajuste de Perdas** Curto Prazo ($) e Longo Prazo ($) Variação (%)[1]					
	2020	**2021**	**2022**	**2023**	2024	2025 (jun)
LC nº 148/2014	465,0 *9,8*	273,9 *-41,1*	- *-100,0*	- -	- -	- -
Estados	- *-100,0*	- -	- -	- -	- -	- -
Municípios	465,0 *16,0*	273,9 *-41,1*	- *-100,0*	- -	- -	- -
Perda estimada dos créditos com liquidação duvidosa	349.939,9 *908,2*	325.834,8 *-6,9*	124.893,3 *-67,7*	138.580,2 *10,9*	84.509,5 *-39,1*	88.978,3 *5,3*
estados	341.312,7 *1.022,3*	318.323,8 *-41,1*	121.593,4 *-61,8*	136.305,8 *12,1*	82.162,7 -39,7	86.082,9 *4,8*
municípios	5.451,4 *141,6*	4.619,2 *-15,3*	1.731,2 *-62,5*	1.925,6 *11,2*	2.206,5 *14,6*	2.793,0 *26,6*
Administração direta e indireta	3.175,8 *55,5*	2.891,8 *-8,9*	1.568,7 *-45,8*	348,9 *-77,7*	140,3 *-59,8*	102,4 *-26,9*
Honras de Aval	31.386,0 *647,9*	40.275,4 *28,3*	1.663,2 *-95,9*	1.773,7 *6,7*	2.074,0 *16,9*	1.892,7 *-8,7*
Conta A	660,3 *5,2*	690,1 *4,5*	- *-100,0*	- -	- -	- -
Total	**382.451,2** ***857,1***	**367.074,2** ***-4,0***	**126.556,4** ***-65,5***	**140.353,9** ***10,9***	**86.583,4** ***-38,3***	**90.871,0** ***4,9***

Em R$ milhões

Item	Ajuste de Perdas Curto Prazo ($) e Longo Prazo ($) Variação (%)[1]					
	2020	**2021**	**2022**	**2023**	2024	2025 (jun)

[1] Variação em relação ao período anterior.
***Fonte e elaboração**: STN/MF.*

Verificou-se variação positiva de 4,9% na análise global dos valores de ajuste de perdas. Essa variação global foi impulsionada principalmente pela atualização monetária dos saldos dos contratos, refletindo na elevação desses ajustes. Por outro lado, a rubrica *Entidades de administração direta e indireta* apresentou uma variação negativa de 26,9%. A variação observada deve-se principalmente às amortizações efetuadas via bloqueio de FPM (Fundo de Participação dos Municípios) do município de Niterói - RJ, no âmbito do Programa ao amparo da Lei nº 8.727/1993, para a entidade Niterói Prev.

Também é importante destacar que o cálculo dos valores a serem ajustados, considerados na Metodologia MAPHEM, envolvem variáveis como Nota CAPAG, existência de ações judiciais e inadimplência dos entes. Sendo assim, a variação positiva de 26,6% na rubrica *Municípios* decorre, principalmente, dessas variáveis, que contribuíram para um aumento da quantidade de contratos passíveis de ajustes.

i) LC nº 148/2014

O ajuste para perdas de créditos ao amparo da LC nº 148/2014 corresponde aos valores integrais referentes aos ajustes previstos para os saldos dos entes federados (estados ou municípios) que ainda não aderiram às condições da referida norma. No caso, a LC nº 148/2014 previu a alteração retroativa de indexadores das dívidas de estados e municípios com a União[69], de forma que parte dos estoques de ativos geridos pela STN sofreria redução na medida em que os entes beneficiários assinassem os respectivos aditivos contratuais[70]. Os valores de ajuste previstos para os saldos dos entes que ainda não aderiram às condições da LC nº 148/2014 eram informados mensalmente pelo agente financeiro Banco do Brasil.

Entretanto, juntamente com a implementação do novo modelo MAPHEM, observou-se não haver necessidade de registro de ajuste para perdas específico para os contratos que estão ao amparo da LC nº 148/2014[71]. Desta forma, em novembro de 2022 foi realizada a reversão no valor integral dos ajustes relacionados à LC nº 148/2014.

ii) Créditos de Liquidação Duvidosa

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

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

i) *Ajuste de perda de créditos de devedores duvidosos para dívidas contratuais geridas originalmente pela STN*: aplicável às dívidas decorrentes, em sua maior parte, de refinanciamentos realizados no período de 1993 a 2000, principalmente ao amparo da Lei nº 9.496/1997;

[69] No âmbito da Lei nº 9.496/1997 e da Medida Provisória nº 2.185/2001.
[70] Após satisfeitas as condições e procedimentos apresentados no Decreto nº 8.616/2015, que regulamentou a referida Lei.
[71] Conforme Nota Técnica SEI nº 53292/2022/ME, de 13 de novembro de 2022.

ii) *Ajuste de perda de créditos de devedores duvidosos para dívidas contratuais administradas pela STN no âmbito do RRF e com base na LC nº 178/2021*: aplicável às dívidas decorrentes de refinanciamentos realizados entre 2021 e 2022 no âmbito do RRF[72];

iii) *Ajuste de perda de créditos de devedores duvidosos para montantes oriundos de avais honrados pela União e com recuperação não permitida em virtude de liminares judiciais*: No caso específico dos avais honrados, os entes ajuízam ação para impedir que o Tesouro Nacional execute as contragarantias oferecidas em contrato para fins de recuperação dos valores honrados pela União.

O Ajuste para Perdas da carteira de créditos gerida pela STN é calculado tendo como base o Modelo de Ajuste de Perdas junto a Haveres de estados e municípios – MAPHEM[73]. Resumidamente, o modelo busca privilegiar informações prospectivas, em linha com a NBC TSP 31 (Instrumentos Financeiros: Reconhecimento e Mensuração), tendo como base para a informação prospectiva a nota CAPAG (Capacidade de Pagamento) ou a Prévia Fiscal dos entes (estados, Distrito Federal e municípios).

Além disso, o modelo trata de forma diferenciada os contratos em 3 categorias distintas, a saber: contratos adimplentes; contratos integrantes do RRF – LC nº 159/2017 – Art. 9º A e/ou celebrados ao amparo do art. 23 da LC nº 178/2021; e contratos vinculados a pendências jurídicas.

Quanto ao ajuste de perdas de créditos de devedores duvidosos decorrentes de empréstimos e financiamentos, foi observada redução de 26,9% do valor registrado para as *Entidades da administração direta e indireta*, aumento de 4,8% para *Estados* e aumento de 26,6% para *Municípios*. A variação positiva de 26,6% na rubrica *Municípios* decorre, principalmente, de variáveis usadas no cálculo dos valores a serem ajustados, considerados na Metodologia MAPHEM, como Nota CAPAG, existência de ações judiciais e inadimplência dos entes, que contribuíram para um aumento da quantidade de contratos passíveis de ajustes. A variação positiva de 4,8% na rubrica *Estados* decorre da atualização monetária dos saldos dos contratos, refletindo na elevação desses ajustes. A variação observada na rubrica *Entidades* já foi explicada acima.

5.3.1.2 Garantias Prestadas pelo Tesouro Nacional aos Entes Subnacionais[74]

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

A tabela a seguir sintetiza a evolução do saldo devedor das operações de crédito garantidas pela União aos entes subnacionais.

Ao final do 1º quadrimestre de 2025, o saldo da dívida garantida em operações de crédito para estados e municípios alcançou R$ 284,3 bilhões, com a dívida garantida em operações de crédito externas respondendo por 55,3% do total, e a dívida garantida em operações de crédito internas representando 44,7% do total.

Tabela 69 - Saldo devedor das Dívidas Garantidas em Operações de Crédito - Estados e Municípios

[72] Ao amparo da LC nº 159/2017 – Art. 9º A, e ao amparo da LC nº 178/2021

[73] Descrito no Anexo V no site Demonstrações Contábeis do Ministério da Fazenda: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/demonstracoes-contabeis

[74] Conforme Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas do terceiro quadrimestre de 2024.

Em R$ bilhões

Garantias em Operações de Crédito	Saldo Devedor Valor Realizado ($) [1]						
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	1º Q. 2025
Garantias Internas	**95,8**	**104,2**	**104,9**	**99,2**	**104,6**	**127,9**	**127,2**
estados	90,9	97,3	96,7	90,1	90,2	103,2	101,1
municípios	4,9	6,9	8,2	9,2	14,4	24,7	26,1
Garantias Externas	**124,2**	**155,1**	**159,7**	**145,5**	**134,6**	**169,1**	**157,1**
estados	109,6	135,2	137,4	123,8	112,4	137,4	127,8
municípios	14,6	20,0	22,4	21,7	22,2	31,7	29,3
Total	**220,0**	**259,4**	**264,7**	**244,8**	**239,2**	**297,0**	**284,3**

[1] Utilizada PTAX de venda do fechamento de 30/04/2025 para apuração de valores em reais.
***Fonte e elaboração**: STN/MF*

5.3.1.3 Contragarantias de Operações de Crédito

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

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

5.3.1.3.1 Riscos Fiscais Mapeados, Agrupados de Acordo com a Natureza

Os riscos fiscais relativos à execução de contragarantias sob gestão da STN são de três naturezas: riscos relativos às ações judiciais, riscos de frustração de receitas em decorrência da aplicação de dispositivos legais e riscos decorrentes de incertezas legislativas.

Os riscos relativos às ações judiciais decorrem de liminares que impedem temporariamente a recuperação dos valores. Atualmente, há 10 ações judiciais com impacto financeiro de R$ 2,0 bilhões (saldo de 30/06/25). A AGU possui a governança dessas ações judiciais e define as estratégias a serem adotadas em cada caso.

Quase todo o montante suspenso se deve às ações judiciais impetradas pelos entes junto ao STF em decorrência das compensações das perdas de arrecadação de ICMS provocadas pela LC nº 194/2022. Mais especificamente, trata-se de montante que foi compensado em valores superiores aos estabelecidos pela LC nº 201/2023, e ao qual deve ser dado destinação legal[75].

Apesar das considerações acerca dos valores suspensos, não existe nenhum risco mapeado atualmente que impacte a execução de contragarantias em relação a avais honrados.

5.3.1.3.2 Evolução do estoque das contragarantias não executadas

A tabela abaixo demonstra a evolução do estoque de contragarantias não executadas nos últimos 6 exercícios.

[75] Conforme disposto no seu art. 4º.

Tabela 70 - Evolução do Estoque das Contragarantias não Executadas, Segundo as Motivações

Em R$ milhões

Ativo/Programa	Valores a Recuperar ($) Variação (%) [1]					
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Avais a Recuperar [2]	9.473,2 *87,7*	12.039,5 *27,0*	1.663,2 *-86,2*	1.773,7 *6,7*	2.081,4 *17,4*	1.966,1 *-5,5*
Avais a Recuperar sob o RRF [3]	24.070,1 *90,1*	28.926,0 *20,0*	0,0 -	0,0 -	0,0 -	0,0 -
Total	**33.543,3** ***89,4***	**40.965,5** ***22,1***	**1.663,2** ***-86,2***	**1.773,7** ***6,7***	**2.081,4** ***17,4***	**1.966,1** ***-5,5***

[1] Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

[2] A União esteve impedida de receber avais honrados em decorrência das ACOs/STF nºs 2.981, 3.045, 3.215, 3.225, 3.233, 3.235. 3.244, 3.252, 3.262, 3.270, 3.280, 3.285, 3.431, 3.438, 3.457, 3.586, 3.587, 3.591, 3.596, 3.601, 3.620 e Ação Civil Pública nº 1038641-32.2020.4.01.3700, Justiça Federal do Maranhão, processo judicial nº 5002528-95.2022.4.03.6121 do município de Taubaté e Processo da Justiça Federal nº 1093855-93.2024.4.01.3400 do município de Caucaia-CE e Processo da Justiça Federal nº 1006890-78.2025.4.01.3400 - ref. Município de São Gonçalo do Amarante - RN.

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

Fonte e elaboração: *STN/MF. Posição em 30/06/2025.*

Durante o ano de 2022, com assinatura dos contratos ao amparo da LC nº 178/2021 e da LC nº 159/2017 – Art. 9º-A, quase todo o estoque de avais a recuperar, inclusive sob o RRF, foi zerado, uma vez que todo o saldo foi renegociado. A partir do 2º semestre de 2022 e até o final do 1º semestre de 2023, o estoque de avais a recuperar voltou a se elevar, por conta das liminares concedidas em face da LC nº 194/2022, aos estados de Alagoas, Espírito Santo, Maranhão, Pernambuco e Piauí, impedindo que a União pudesse executar as contragarantias desses entes em caso de honra de suas dívidas garantidas pela União.

Impende ressaltar que as compensações por parte do Estado do Espírito Santo por meio da liminar ficaram dentro dos limites estabelecidos pelas Leis Complementares nº 194/2022 e 201/2023, ao passo que os demais Estados citados acabaram por compensar valores superiores ao estabelecido para cada um, o que ocasionou o aumento do saldo de avais a recuperar.

Por fim, os montantes de avais em aberto relativos aos excedentes, no caso do estado de Alagoas, deverão ser incorporados aos contratos celebrados ao amparo da Lei nº 9.496/1997, por meio de Termo Aditivo, ao passo que, no caso do estado do Maranhão, o excedente deverá ser incorporado ao contrato do estado celebrado no âmbito da LC nº 178/2021, também mediante Termo Aditivo. Por fim, como o estado do Piauí não possui, até o momento, contrato de refinanciamento com a STN, esse ente deverá firmar contrato específico com a União, segundo regras dispostas no art. 4º da LC nº 201/2023.

O estado de Pernambuco celebrou o Termo Aditivo em 19/02/2025 – por conta dessa incorporação, foi verificada a variação de -5,54% no estoque de valores a recuperar, na comparação da posição de dezembro/2024 com a posição de junho/2025.

Os outros valores suspensos por decisão judicial se referem a prestações dos Municípios de Caucaia – CE, São Gonçalo do Amarante – RN, e Taubaté – SP, em que se aguarda o julgamento definitivo do mérito para que se possa executar as contragarantias oferecidas pelos municípios quando da assinatura dos contratos.

5.3.1.3.3 Estimativa de Fluxos Futuros

As honras a serem realizadas em decorrência do RRF já são previstas pela dinâmica do RRF, não havendo o que se falar acerca de não execução. Isso porque, uma vez tendo ocorrida a honra, os valores já possuem destinação: uma parte é incorporada à conta do Art. 9º-A da LC 159/17 (passando a ser uma dívida administrada pela União, e não mais um “aval honrado”); a outra parte é cobrada do ente,

nos termos dos contratos celebrados ao amparo do Art. 49 – Decreto 10.681/21, isto é, também passa a ser considerada uma dívida com a União.

Por esse motivo, os riscos relacionados ao não recebimento desses valores ou em montante diferente do previsto foram devidamente abordados na seção de Haveres da União.

Tabela 71 - Estimativa de Honras em Decorrência do Regime de Recuperação Fiscal

Em R$ milhões

Honras de Garantias	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Previsto	11.348,7	11.161,3	10.865,1	9.351,8	7.964,9	8.222,2

Fonte e elaboração: *STN/MF.*

Para fins didáticos, apresenta-se estimativa de recebimento, por parte da União, de valores a serem recuperados com os entes do RRF em decorrência da dinâmica de pagamentos progressivos. Destaca-se, novamente, que tais valores já foram considerados nas estimativas trazidas na seção de Haveres Financeiros.

Tabela 72 - Fluxo Estimado de Recebimentos do Programa[76]

Em R$ milhões

Ressarcimento	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Previsto	679,7	1.508,4	2.534,3	2.894,8	2.178,4	2.464,3

Fonte e elaboração: *STN/MF.*

Cabe destacar que o fluxo apresentado acima foi impactado pela decisão liminar obtida na ACO nº 3678 pelo estado do Rio de Janeiro, que retirou a aplicação da penalidade de 30 pontos percentuais na cobrança dos pagamentos progressivos. Os fluxos também foram impactados pela concessão da suspensão de pagamentos por 36 meses, pelo estado do Rio Grande do Sul para a União, em decorrência do disposto na LC nº 206/24, relacionado às enchentes que acometeram o estado no ano de 2024.

Não é possível estimar eventuais outras honras não relacionadas ao RRF, uma vez que, até o momento, não há informação acerca da possibilidade de ocorrência.

5.3.1.3.4 Valores Provisionados no BGU ou Dotações Orçamentárias Previstas na LOA Referentes aos Riscos Fiscais

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

Tabela 73 - Valores de Ajustes de Perdas para os Créditos Sub-rogados (avais honrados)

Em R$ milhões

Item	Ajuste de Perdas para Avais Honrados [1]					
	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (jun)
Avais Honrados[2]	31.386,0	40.275,4	1.663,2	1.773,7	2.074,0	1.892,7
Conta A [3]	660,3	690,1	-	-	-	-
Total	**32.046,3**	**40.965,5**	**1.663,2**	**1.773,7**	**2.074,0**	**1.892,7**
Variação	***564,2***	***27,8***	***-95,9***	***6,7***	***16,9***	***-8,7***

[76] Art. 49 do Decreto nº 10.681/2021.

Em R$ milhões

Item	Ajuste de Perdas para Avais Honrados [1]					
	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (jun)

[1] Os ajustes de perdas de créditos de devedores duvidosos para montantes oriundos de avais honrados pela União e com recuperação não permitida em virtude de liminares judiciais estão registrados na Conta Contábil 1.2.1.2.4.99.03 - ajuste de perdas de outros créditos (Conta Corrente 1.2.1.2.4.98.18) e Conta Contábil 1.1.3.9.4.0.1.0.1 - ajuste para perdas - subgrupo 113 (Conta Corrente 1.1.3.8.4.4.2.0.0).
[2] Avais honrados pela União referentes aos estados de Alagoas, Maranhão, Pernambuco, Piauí e ao município de Taubaté, com recuperação não permitida em virtude de liminares judiciais.
[3] Aval honrado pela União referente à Conta A do estado do Rio de Janeiro e com recuperação não permitida em virtude de liminar judicial. Seu saldo foi incorporado ao saldo do art. 9º-A da LC nº 159/17 quando da entrada do estado no RRF.
Fonte e elaboração: *STN/MF.*

É observada variação negativa de 8,7% no saldo, quando se compara o saldo final de 2024 ao saldo de junho de 2025. Os lançamentos de ajustes de perdas para esse tipo de crédito podem sofrer grandes variações, tendo em vista que o percentual de ajuste para esses créditos normalmente representa 100% do seu saldo devedor. Dessa forma, aumentos no volume de operações em que a União opera como fiadora podem acarretar consideráveis acréscimos nos saldos dos haveres ajustados.

5.3.2 Parcerias Público-Privadas e Concessões Públicas

5.3.2.1 Parcerias Público Privadas

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) são regidas pela Lei nº 11.079/2004, a qual define que na contratação da PPP deve constar a repartição objetiva de riscos entre as partes. No que se refere às PPPs Federais, a União possui atualmente um único contrato de PPP, que é o Complexo Data Center contratado por um consórcio formado por BB e CAIXA junto à GBT S/A. Entretando, como as empresas estatais envolvidas não são dependentes e os contratos não preveem garantias do poder concedente ao concessionário, não existem riscos alocados à União.

5.3.2.2 Riscos Fiscais em Concessões de Serviço Público

As concessões de serviço público são regidas pela Lei nº 8.987/1995, que define a concessão de serviço público como "*a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência ou diálogo competitivo, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado*".

a) Ótica das Despesas

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

Ademais, o Poder Concedente poderá valer-se da arbitragem para dirimir litígios e mitigar riscos fiscais da União, ou ainda buscar soluções consensuais de conflitos por meio da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), instituída pelo TCU em 2023.

No que se refere às providências a serem tomadas na hipótese de concretização dos riscos fiscais, caso a União tenha de arcar com pagamentos de indenizações, reequilíbrio econômico-financeiro e outros, a providência deve ser a inclusão, por parte do órgão setorial responsável, de dotação no âmbito dos orçamentos anuais para essas despesas, seja via inclusão no orçamento do ano seguinte ou via créditos adicionais no orçamento vigente.

b) Ótica das Receitas

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

Os fatores de risco para o não pagamento de outorgas incluem questionamentos judiciais, alterações legislativas, pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, procedimentos arbitrais ou insolvência do concessionário. Ademais, com o novo regime de pagamentos de precatórios[77] e a regulamentação de oferta desses créditos[78], parte das receitas de concessões estimadas como receitas primárias podem ser impactadas por pedidos, feitos pelas concessionárias, de pagamentos das outorgas por meio de precatórios, podendo representar risco fiscal pela possibilidade de frustração de receitas primárias. Ainda assim, esse risco foi mitigado pelo fato de ter sido consignada a possibilidade de o ente federal definir os termos em que o encontro de contas entre pagamentos das outorgas e precatórios pode ser realizado, uma vez que, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 7064 e ADI 7047), foi afastada a expressão "com autoaplicabilidade para a União" do comando constitucional que permite pedidos de pagamento de outorgas por meio de precatórios.

Já em termos da possibilidade de não celebração de novos contratos, os principais fatores de risco a serem considerados para a elaboração da LOA são a exequibilidade do cronograma dos leilões que precedem esses contratos e a ausência de propostas de interessados ("leilão deserto").

Adicionalmente, há o risco de conversão de receitas de outorga em investimentos cruzados da concessionária, em decorrência de novos processos licitatórios ou de prorrogação de contratos de concessão de ferrovias e rodovias[79], o que reduz o potencial e a previsibilidade de novas receitas da União.

As projeções de receitas de novos contratos também podem ser afetadas por práticas recentemente observadas de direcionamento de recursos da concessionária diretamente para empresas estatais, obras diversas e contas vinculadas conforme previsão em editais de licitação. Eventuais alterações legislativas que vinculem o benefício econômico da outorga para investimentos ou setores específicos também podem ter impacto negativo sobre as receitas potenciais da União.

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

Assim como na ótica de despesas, o Poder Concedente poderá valer-se da arbitragem para dirimir litígios e mitigar riscos envolvendo receitas da União, ou ainda buscar soluções consensuais de conflitos por meio da SecexConsenso – TCU.

[77] EC nº 113/2021
[78] Decreto nº 11.249/2022
[79] Lei nº 13.448/2017

No que se refere as providências a serem tomadas na hipótese de concretização dos riscos fiscais, caso ocorra frustração de receitas incluídas nas projeções, procede-se à alteração das estimativas constantes dos relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias. Outra possibilidade de providência seria a execução, pelo órgão representante do Poder Concedente, de eventuais mecanismos de garantias previstas em contrato para assegurar o adimplemento das obrigações por parte do concessionário e posterior recuperação, total ou parcial, dessas receitas.

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

Tabela 74 - Receitas de Concessões, segundo o exercício

Em R$ milhões

Exercício	Categorias de Concessões	Receita de Concessões			
		PLOA	LOA	Realizado	Realizado/LOA
2016	Vigentes	5.007	22.007	21.931	100%
	Novas	5.000	6.500	-	-
	Total	**10.007**	**28.507**	**21.931**	**77%**
2017	Vigentes	4.735	4.735	8.508	180%
	Novas	19.228	19.228	23.598	123%
	Total	**23.963**	**23.963**	**32.106**	**134%**
2018	Vigentes	5.097	5.097	3.850	76%
	Novas	13.797	13.797	18.080	131%
	Total	**18.894**	**18.894**	**21.930**	**116%**
2019	Vigentes	3.067	3.067	4.998	163%
	Novas	12.563	12.563	88.277	703%
	Total	**15.631**	**15.631**	**93.275**	**597%**
2020	Vigentes	4.622	4.622	5.133	111%
	Novas	16.442	16.442	3.016	18%
	Total	**21.063**	**21.063**	**8.150**	**39%**
2021	Vigentes	5.131	5.131	3.282	64%
	Novas	109	109	6.573	6030%
	Total	**5.240**	**5.240**	**9.855**	**188%**
2022	Vigentes	5.137	5.137	6.347	124%
	Novas	-	-	40.436	-
	Total	**5.137**	**5.137**	**46.783**	**911%**
2023	Vigentes	5.694	5.694	5.176	91%
	Novas	-	-	3.705	-
	Total	**5.694**	**5.694**	**8.881**	**156%**
2024	Vigentes	6.150	6.150	5.719	93%
	Novas	38.219	38.219	10.717	28%
	Total	**44.369**	**44.369**	**16.435**	**37%**

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

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

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

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

Em relação à tabela acima, vale mencionar que, 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). Em 2023, a diferença entre o valor previsto e o realizado ocorreu por não terem sido previstos na LOA o ingresso de bônus de assinatura referente ao Leilão do 1º Ciclo de Oferta Permanente de Partilha de Produção, tampouco a outorga inicial do leilão da 7ª Rodada de Concessões Aeroportuárias. Em 2024, a receita de novas concessões foi menor que a prevista, e essa diferença pode ser atribuída à não concretização de parte das receitas previstas provenientes de ajustes nos contratos do setor de transportes ferroviários.

A tabela abaixo apresenta o fluxo estimado de receita de concessões no período 2025-2029.

Tabela 75 – Fluxo Estimado de Receita de Concessões

Em R$ milhões

2025	2026	2027	2028	2029
7.720,6	6.936,9	7.960,0	8.271,1	8.601,4

***Elaboração**: STN/MF. Cenário PLOA 2026.*

5.3.2.3 Riscos Fiscais em Demandas Administrativas

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

A tabela abaixo reproduz as estimativas de impacto fiscal para a União decorrentes de pleitos administrativos de reequilíbrio econômico-financeiro classificados como de risco provável de concretização pelas agências reguladoras. Os riscos de reequilíbrios de contrato previstos para o período são relacionados ao setor aeroportuário e o impacto pode ocorrer sob a ótica de receitas ou de despesas. No entanto, algumas demandas não possuem estimativas de impacto disponíveis, de modo que a lista abaixo não é exaustiva, não excluindo a possibilidade de surgimento de novos pleitos. Dessa forma, o valor de impacto potencial pode ser diferente dos valores mencionados.

Tabela 76 - Riscos Fiscais em Demandas Administrativas

Em R$ milhões

Reequilíbrio Econômico e Financeiro (classificados como prováveis pelas Agências)				
2025	2026	2027	2028	2029
3.074	441	439	437	434

***Fonte**: Agências reguladoras. **Elaboração**: STN/MF.*

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

Tabela 77 - Concessões de Serviço Público Vigentes

Setor de Concessão	Agência Reguladora Responsável	Objeto do contrato de concessão ou do ato de autorização	Dimensão (km)	Início da Concessão/autorização	Vencimento da Concessão/autorização
Transporte Rodoviário	ANTT	Autopista Fernão Dias	562	18/02/2008	17/02/2033
		Autopista Fluminense	320	18/02/2008	17/02/2033
		Autopista Litoral Sul	406	18/02/2008	17/02/2033
		Autopista Planalto Sul	413	18/02/2008	17/02/2033
		Autopista Régis Bittencourt	395	18/02/2008	17/02/2033
		CCR RioSP	626	01/03/2022	29/02/5052
		CCR ViaCosteira	220	07/08/2020	07/08/2050
		CONCEBRA	1.177	05/03/2014	05/03/2044. Contrato em relicitação
	ANTT	CONCER	180	01/03/1996	Contrato em fase de encerramento
		ECO050	437	08/01/2014	01/08/2044
		ECO101	476	10/05/2013	10/05/2038
		ECOponte	13	01/06/2015	31/05/2045
		ECOSul	457	30/11/1998	03/03/2026
		ECOvias Araguaia	851	08/10/2021	07/10/2056
		ECOvias do Cerrado	437	20/01/2020	20/01/2050
		ECORioMinas	727	22/09/2022	22/09/2052
		MS VIA	847	11/04/2014	11/04/2044. Contrato em relicitação
		Via Araucária	473	28/02/2024	27/02/2054
		Litoral Pioneiro	604	28/02/2024	27/02/2054
		Rodovia do Aço	200	28/03/2008	28/03/2033
		Rodovia Transbrasiliana	321	18/02/2008	17/02/2033
		Rota do Oeste	851	21/03/2014	21/03/2044
		VIA 040 - EPR Via Mineira	232	06/08/2024	05/08/2054
		Via Bahia	680	20/10/2009	Contrato com encerramento consensual aprovado pelo TCU, conforme Acórdão nº 199/2025-Plenário
		Via Brasil	1.010	04/05/2022	04/05/2032
		ViaSul	472	15/02/2019	15/02/2049
Transporte Ferroviário	ANTT	Malha Sul RS/SC/PR/SP	7.223	01/03/1997	01/03/2027
		Malha Nordeste	Em construção	22/01/2014	31/12/2057
		EFC - Estrada de Ferro Carajás - Vale	976	01/07/1997	01/07/2057
		Malha Oeste PR	248	03/10/1988	03/10/2078
		Estrada de Ferro Vitória a Minas	894	01/07/1997	01/07/2057
		Ferrovia Centro-Atlântica S.A.	7.857	26/08/1996	26/08/2026
		Malha Norte MT – MS e SP	735	12/05/1989	12/05/2079

Setor de Concessão	Agência Reguladora Responsável	Objeto do contrato de concessão ou do ato de autorização	Dimensão (km)	Início da Concessão/autorização	Vencimento da Concessão/autorização
		Ferrovia Norte Sul Tramo Norte	745	20/12/2007	20/12/2037
		Malha Oeste MS/SP	1.973	01/07/1996	01/07/2026
		Ferrovia Tereza Cristina S.A.	164	24/01/1997	24/01/2027
		Malha Paulista SP	2.117	27/05/2020	01/01/2059
		MRS Logística - Malha Sudeste RJ/MG/SP	1.832	26/11/1996	30 anos a partir de 01/12/1996
		Ferrovia Norte Sul Tramo Central	1.534	31/07/2019	31/07/2049
		FTL - Ferrovia Transnordestina	4.295,1	30/12/1997	30/12/2027
		VALEC S.A. – FNS/FIOL	Trecho Concedido-FIOL: 1.500 km Trecho Concedido-FNS: 2.200 km	Não informado	50 anos, contados a partir da publicação do contrato
		EF-334 - Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Lote 1 Ilhéus - Caetité	537	03/09/2021	02/09/2056
	ANTT	48 autorizações de ferrovias	Extensão estimada de 12.925 km	-	-
Transporte Rodoviário Interestadual	ANTT	Prestação de serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual semiurbano de passageiros	Não informado	07/08/2015	07/08/2030
Aeroportuário	ANAC	Aeroporto de Brasília	9.947.560 m²	2012	24/07/2037
		Aeroporto de Guarulhos	11.905.057 m²	2012	11/07/2037
		Aeroportos Viracopos	8.579.300 m²	2012	11/07/2042
		Aeroporto Rio de Janeiro Galeão	14.462.077 m²	2014	07/05/2039
		Aeroporto de Confins	15.175.129 m²	2014	07/05/2044
		Aeroporto de Porto Alegre	4.820.663 m²	2017	29/08/2042
		Aeroporto de Florianópolis	4.796.332 m²	2017	31/08/2047
		Aeroporto de Salvador	8.248.488 m²	2017	31/08/2047
		Aeroporto de Fortaleza	4.550.951 m²	2017	29/08/2047
		Aeroportos do Bloco Nordeste	16.964.711 m²	2019	09/10/2049
		Aeroportos do Bloco Centro-Oeste	14.412.631 m²	2019	04/10/2049
		Aeroportos do Bloco Sudeste	7.661.213 m²	2019	03/10/2049
		Aeroportos do Bloco Norte	35.673.640 m²	2021	22/10/2051
		Aeroportos do Bloco Sul	22.448.011 m²	2021	29/11/2051
		Aeroportos do Bloco Central	25.819.911 m²	2022	24/11/2051
		Aeroportos do Bloco Aviação Geral	2.277.257 m²	2023	24/05/2053
		Aeroportos do Bloco SP/MS/PA/MG	29.031.505 m²	2023	05/06/2053
		Aeroportos do Bloco Norte II	7.448.683 m²	2023	05/05/2053
		Aeroporto de Natal	14.870.168 m²	2024	11/01/2054

Setor de Concessão	Agência Reguladora Responsável	Objeto do contrato de concessão ou do ato de autorização	Dimensão (km)	Início da Concessão/autorização	Vencimento da Concessão/autorização
Telecomunicações -Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC	ANATEL	Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região I (Setor 3)	-	02/06/1998	31/12/2025
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região II (Setor 20)	-	02/06/1998	31/12/2025
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região II (Setores 22 e 25)	-	02/06/1998	31/12/2025
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região III (Setor 31)	-	02/06/1998	31/12/2025
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região III (Setor 33)	-	02/06/1998	31/12/2025
		Serviço Longa Distância Nacional e Longa Distância Internacional - Região IV (Setores 1 a 33)	-	02/06/1998	31/12/2025
Telecomunicações - Serviço de Comunicação Multimídia - SCM	ANATEL	10 autorizações para a prestação do Serviço de Comunicação Multimídia - SCM	todo território nacional	-	indeterminado
Telecomunicações - Serviço Móvel Pessoal - SMP	ANATEL	SMP - Estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina	-	-	indeterminado
		SMP -Região Nordeste e Região Centro Oeste, exceto setores 22 e 25 do PGO	-	-	indeterminado
		SMP - Estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais, exceto setor 3 do PGO	-	-	indeterminado
		SMP - Região Norte e Estado de São Paulo, exceto setor 33 do PGO	-	-	indeterminado
		SMP - Setores 19 e 20 do PGO, na Região Sul	-	-	indeterminado
		3 autorizações para a prestação do Serviço Móvel Pessoal - SMP	todo território nacional	-	indeterminado
Direitos de Uso de Recursos Hídricos	ANA	Paraíba do Sul (445 contratos)	62.074 km²	01/01/2021	31/12/2025
		Piracicaba, Capivari, Jundiaí - PCJ (158 contratos)	15.377 km ²	01/01/2021	31/12/2025
		São Francisco (6.024 contratos)	639.219 km ²	01/01/2021	31/12/2025
		Doce (296 contratos)	86.715 km ²	21/12/2020	31/12/2025
		Paranaíba (897 contratos)	222.600 km ²	01/01/2021	31/12/2025
		Verde Grande (165 contratos)	31.410 km ²	29/12/2017	31/12/2023 (processo de rescisão unilateral instaurado em fevereiro de 2023)

Setor de Concessão	Agência Reguladora Responsável	Objeto do contrato de concessão ou do ato de autorização	Dimensão (km)	Início da Concessão/autorização	Vencimento da Concessão/autorização
Cessão onerosa de área dentro do porto organizado	ANTAQ	184 contratos	14.382.470 m²	-	-
Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural	ANP	859 contratos	211.352 km ²	-	-
Concessão Florestal	SFB	24 contratos	1.348.903 ha	-	-
Transmissão de Energia Elétrica	ANEEL	397 contratos	> 115.922 km	-	-
Distribuição de Energia Elétrica	ANEEL	103 contratos	-	-	-
Geração de Energia Elétrica	ANEEL	268 contratos de concessão e 6.318 atos de autorização	104.928.087 kW (concessões) e 264.899.146 kW (autorizações) ¹	-	-
Exploração e Pesquisa Mineral	ANM	31.865 títulos de alvará de pesquisa	42.197.009 ha	13/12/1994 ²	21/02/2028 ²
		14.730 títulos de concessão de lavra	4.607.014 ha	08/04/1938 ²	Indeterminado
Modalidade Lotérica	SPA/MF	72 atos de autorização para exploração da modalidade lotérica de aposta de quota fixa	-	janeiro de 2025	janeiro de 2030

¹ Potência do ato de outorga em kW

² Foi considerado o prazo mais longo existente para o vencimento e o título mais antigo para o início da concessão/autorização

5.3.3 Estatais Federais

Esta seção engloba os riscos fiscais relacionados às empresas estatais federais não dependentes controladas diretamente pela União, as quais integram o Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais (OI) e o Programa de Dispêndios Globais (PDG)[80], quanto a aportes emergenciais de recursos e necessidade de esforço fiscal adicional pelo Tesouro Nacional. São 27 empresas, sendo 22 empresas públicas e 5 sociedades de economia mista, conforme tabela a seguir[81]. Em relação à avaliação de eventual frustação da receita de dividendos, é considerado o conjunto das participações societárias da União.

As empresas estatais federais não dependentes em liquidação, que também não fazem parte desta seção, não integram o Orçamento Fiscal nem o OI, mas integram o PDG. O Estado coordena e assume, de forma subsidiária, na condição de sucessor, os ativos e passivos remanescentes, mediante atuação do liquidante indicado pela administração pública federal[82]. É um processo que tende a conferir maior celeridade em relação à liquidação nos termos da legislação societária, mas pode imputar maiores riscos fiscais para o ente controlador, pois os passivos poderão ser transferidos sem a realização de todos

[80] As empresas dependentes, por sua vez, integram o Orçamento Fiscal da União e estão inseridas nas análises do conjunto dos órgãos e entidades que integram essa peça orçamentária.
[81] Não abrange as empresas controladas indiretamente.
[82] Lei nº 8.029/1990.

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

Quanto ao resultado fiscal das empresas estatais não dependentes, as Instituições Financeiras Federais (IFF), incluída a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) pela natureza de sua atividade[83], não compõem, para fins de resultado primário, o setor público consolidado conforme metodologia vigente. A Petrobras e suas subsidiárias, por outro lado, foram excluídas do escopo da metodologia do BCB, considerando suas características operacionais e de governança corporativa. A LDO de 2025[84] estabelece que as empresas do Grupo Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional - ENBPar não seriam consideradas na meta de resultado primário do PDG, assim como o Grupo Petrobras, medida que também consta no texto do PLDO para o exercício de 2026. Não obstante, essas empresas, como estatais não dependentes, podem oferecer riscos fiscais ao acionista controlador.

Tabela 78 - Escopo da Análise de Riscos de Empresas Estatais Não Dependentes

Empresa	Natureza	Participação [1]
ABGF	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
BNDES	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
CAIXA	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
CASA DA MOEDA	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
DATAPREV	Empresa Pública Não Dependente	51,00%
CORREIOS - ECT	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
EMGEA	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
EMGEPRON	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
FINEP	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
HEMOBRAS	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
INFRAERO	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
PPSA	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
SERPRO	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
CEAGESP	Empresa Pública Não Dependente	99,69%
CDC	Empresa Pública Não Dependente	99,95%
CDP	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
CDRJ	Empresa Pública Não Dependente	99,99%
CODEBA	Empresa Pública Não Dependente	98,37%
CODERN	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
APS (CODESP)	Empresa Pública Não Dependente	99,99%
NAVBRASIL	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
ENBPar	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
BANCO DO BRASIL	Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Aberto	50,00%
PETROBRAS [2]	Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Aberto	29,02%
BASA	Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Aberto	73,31%
BNB	Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Aberto	61,01%
CEASAMINAS	Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Fechado	99,69%

[1] Última posição disponível: 31/12/2024

[2] Controle por meio das ações ordinárias. Participação na Petrobras atualizada com base em Fato Relevante de 29.01.2025.

***Fonte e elaboração**: STN/MF.*

A avaliação de riscos das empresas estatais não dependentes, conforme o risco, demanda a separação da categoria das IFF em relação às demais, em razão da regulamentação própria do setor financeiro, sobretudo quanto ao cumprimento de indicadores de capitalização.

[83] Vide art. 127 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025, incluindo a Finep no capítulo dedicado às Agências Financeiras Oficiais de Fomento, embora não seja caracterizada como instituição financeira supervisionada pelo Banco Central.

[84] Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024.

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

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

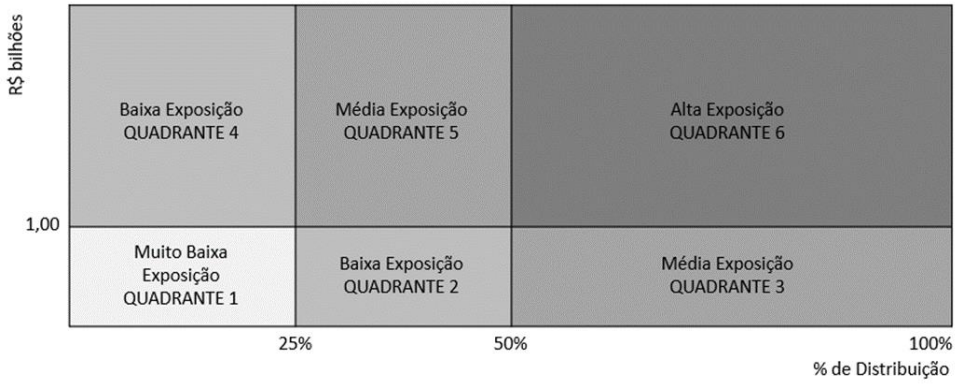
a) **Risco 1: Frustração de receita** - receita de dividendos e/ou juros sobre capital próprio (JCP) menor do que a receita estimada na composição do resultado fiscal do Governo Central;
b) **Risco 2: Aporte emergencial** - aporte de capital ou subvenção econômica em caráter de emergência para o atendimento da necessidade de recursos ou de capital de determinada empresa estatal; e
c) **Risco 3: Esforço fiscal adicional (compensação de primário)** - Necessidade de compensação pelo Tesouro Nacional de um eventual resultado primário pior do que o estimado para o conjunto dos resultados primários das Empresas Estatais Federais[85] que integram o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais e o Programa de Dispêndios Globais.

5.3.3.2 Metodologia de Avaliação dos Riscos

5.3.3.2.1 Risco 1 - Frustração da Receita de Dividendos e JCP

A metodologia identifica fatores que podem contribuir para uma arrecadação de dividendos inferior à prevista, incluindo aqueles inerentes à atividade empresarial das companhias, alterações na composição do capital social, mudança da política de distribuição de dividendos e fatores que possam gerar direito ou obrigação de retenção de lucros. A exposição ao risco é avaliada pela Matriz de Risco, que apresenta o percentual de distribuição de dividendo/JCP em relação ao Lucro Líquido Ajustado (LLA – eixo horizontal) e o valor monetário do pagamento (eixo vertical).

Figura 19 - Matriz de Risco – Dividendos



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

A exposição aumenta na faixa entre 25% e 50% do LLA devido a fatores que podem restringir a distribuição, como a mudança da política de dividendos ou a necessidade de enquadramento

[85] Conforme a Lei nº 15.080, de 2024, § 2º do art. 3º da LDO de 2025, disposição que também consta do PLDO 2026.

nos limites operacionais, no caso das instituições financeiras. A exposição é considerada baixa para valores inferiores a R$ 1 bilhão e média para valores superiores. No entanto, há uma exceção nessa faixa enquadrada como de baixo risco: quando a política de dividendos admite, formalmente e com regularidade, distribuição variável de até 50%.

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

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

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

Finalmente, sobre o risco de retenção de dividendos, cabe lembrar que o lucro das empresas, base de cálculo da distribuição ao acionista, é apurado pelo critério de competência. Contudo, a Lei das S/A prevê situações em que eventuais dificuldades de caixa podem se constituir razão para a sua retenção, devendo ficar indisponíveis aos acionistas até que a empresa tenha condições financeiras de efetivar o pagamento (constituição de reserva de lucros a realizar ou de reserva especial). Há outras situações específicas em que os dividendos podem ser retidos de acordo com regulamento próprio. É o caso das instituições financeiras quando não cumprirem os seus limites regulatórios de capital. Não se vislumbram hipóteses de retenção pelas instituições financeiras para os exercícios incluídos na LDO.

5.3.3.2.2 Risco 2 - Aportes Emergenciais

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

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

Os requerimentos mínimos de capital são baseados no Acordo de Basileia III e definidos[86] por uma relação entre o capital da instituição financeira e outros instrumentos financeiros selecionados e os ativos do balanço ponderados pelo risco.

Assim, quanto maior a relação, menor a exposição ao risco de insolvência, ou seja, há uma maior disponibilidade de ativos de boa qualidade e liquidez para fazer frente aos riscos devidamente apurados. A expressão genérica das fórmulas pode ser apresentada da seguinte forma: Capital e Instrumentos Financeiros selecionados / Ativos Ponderados pelo Risco (RWA[87]).

Os requerimentos de capital são: Requerimento de Capital Principal (4,5% do RWA); Requerimento Mínimo de Capital Nível I (6% do RWA); e Requerimento Mínimo do Patrimônio de

[86] Resolução CMN nº 4.955/2021 e Resolução CMN nº 4.958/2021.

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

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

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

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

5.3.3.2.3 Risco 3 - Esforço Fiscal Adicional (compensação de primário)

A metodologia consiste em monitorar o desempenho fiscal nos conceitos de apuração da SEST (critério "acima da linha") e do BCB ("abaixo da linha"), bem como as reestimativas de resultado produzidas por meio do sistema de acompanhamento do PDG pela SEST, tendo por parâmetro as estimativas ou metas definidas na LDO para o conjunto das empresas estatais não dependentes.

O critério oficial para efeito de demonstração do cumprimento de metas é o da apuração pelo BCB. O risco de esforço fiscal adicional (compensação entre metas) é identificado quando a estimativa de resultado das empresas estatais federais evidencia que a meta definida na LDO pode não ser atingida.

5.3.3.3 Providências a Serem Adotadas no Caso da Materialização dos Riscos Fiscais Relativos às Empresas Estatais Federais

5.3.3.3.1 Providências em Caso de Frustração da Receita de Dividendos (Risco 1)

A receita de dividendos passa por um acompanhamento bimestral no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, mediante atualização das estimativas e comparação dos valores esperados com o que é arrecadado ao longo do ano. Eventuais desvios acima ou abaixo dos valores inicialmente previstos repercutem na definição dos limites do Decreto de programação orçamentária e financeira do Poder Executivo. Se houver frustração, são vislumbradas as seguintes consequências: (i) impacto na receita primária, que será menor que a projetada, afetando negativamente o resultado primário do Governo Central; (ii) redução da disponibilidade financeira para amortização da dívida pública, pois a receita de dividendos é vinculada a tal finalidade[88], observada a incidência da Desvinculação de Receitas da União (DRU). Esse impacto na receita primária enseja a necessidade de compensação do valor correspondente à frustração de receita, seja com o aumento na arrecadação de outras receitas ou diminuição de despesas. A redução da disponibilidade orçamentária e financeira da União requer providências no sentido de buscar outras fontes para cobrir esses recursos correspondentes à frustação com vistas à amortização da dívida pública. Se houver ganho, ocorrerá situação oposta ao descrito anteriormente.

Em termos plurianuais, as estimativas de receita de dividendos são atualizadas a cada ciclo anual da LDO e da LOA, bem como nos exercícios de elaboração do Projeto de Lei do PPA, com a

[88] Lei nº 9.530, de 1997.

reavaliação do cenário e das premissas, permitindo uma melhor alocação dos recursos nos orçamentos anuais.

5.3.3.3.2 Providências em Caso de Aportes Emergenciais (Risco 2)

No caso de aporte emergencial em uma empresa estatal federal, deve ser iniciado processo no Poder Executivo para obtenção de crédito orçamentário para atendimento do pleito, observando as regras fiscais vigentes. Sendo o aporte de capital uma despesa primária, sua viabilização necessita ou do cancelamento de despesas, seja de ampliação de receitas, para abertura do espaço fiscal suficiente ao valor do aporte emergencial. Outra medida necessária é aprovação de medida legislativa no Congresso Nacional autorizando o aporte de capital.

5.3.3.3.3 Providências em Caso de Esforço Fiscal Adicional - Compensação de Primário (Risco 3)

Se o déficit primário realizado das empresas estatais federais é maior do que o estabelecido na meta anual, o resultado primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social deve apresentar excedente suficiente para compensar o valor correspondente ao excesso de déficit das estatais federais, conforme autorização específica concedida em cada LDO.

Ao longo do exercício financeiro, o acompanhamento bimestral no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do resultado primário das empresas estatais federais, com atualização das estimativas e comparação com o realizado, sinaliza eventual necessidade de compensação de primário, situação que deve ser observada no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira do Poder Executivo. Caso haja tendência de materialização, o resultado primário do Governo Central deve assegurar que sua própria meta seja cumprida, considerando o desvio do resultado primário das empresas estatais federais, com a adoção de devidas medidas fiscais, como cancelamento de despesas ou de ampliação de receitas.

5.3.3.4 Comparação Entre os Fluxos Estimados e Realizados, nos Últimos Três Exercícios

A tabela abaixo apresenta a comparação entre os valores estimados e os realizados dos fluxos atinentes aos riscos mapeados. Foi considerado como valor para o item Transferências para aumento de capital as dotações do exercício acrescidas dos restos a pagar, abrangendo somente as empresas estatais não dependentes[89].

Tabela 79 - Comparação Entre os Fluxos Estimados e Realizados - Estatais

Em R$ milhões

Natureza do Fluxo	**Fluxo** Valor Estimado (E) Valor Realizado (R) Variação (%)			
		2022	**2023**	**2024**
Receita de Dividendos e JCP[1]	E	26.284,9	41.352,6	41.418,2
	R	87.003,6	49.957,9	72.381,4
	%	*231,0%*	*20,8%*	74,8%
Transferências para Aumento de Capital[2]	E	1.212,1	1.793,0	243,4
	R	1.212,1	1.793,0	235,7
	%	*0,0%*	*0,0%*	0.0%
Resultado Primário das Empresas Estatais Federais[3]	E	-4.417,5	-3.002,9	-7.312,12
	R	4.753,9	-656,2	-6.734,28
	%	*207,6%*	*78,1%*	-7,9%

[89] O valor de recursos destinados a adiantamento para aumento de capital (AFAC) aqui apresentados são da execução financeira (pagamento) registrada no SIAFI.

Em R$ milhões

Natureza do Fluxo	Fluxo Valor Estimado (E) Valor Realizado (R) Variação (%)		
	2022	2023	2024

[1] Variação entre os valores estimados na LOA e os realizados.
[2] Variações entre Dotações Orçamentárias para AFAC e Restos a Pagar Inscritos e os pagamentos realizados; E: Dotação Inicial; R: Pagamentos Totais (Exercício e RAP).
[3] Variações entre Meta de Primário definida na LDO e Resultado Primário apurado pelo Bacen (abaixo da linha).
***Fonte e elaboração:** STN: dividendos (PLOA, SIAFI, Tesouro Transparente) e aumento de capital (Tesouro Gerencial). Resultado primário estimado SEST (estimativa de primário com ajuste EMGEA) e BACEN (realizado).*

5.3.3.5 Estimativas de fluxos para o exercício atual e os próximos três subsequentes

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

Tabela 80 - Fluxos Estimados - Estatais

Em R$ milhões

Natureza do Fluxo	Fluxo Valor Estimado					Impacto Financeiro (F) Primário (P)
	2025	2026	2027	2028	2029	
Receita de Dividendos e JCP [1]	41.904,7	54.103,7	35.739,8	38.499,1	39.824,6	F e P
Transferências para Aumento de Capital [2]	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	F e P
Resultado Primário das Empresas Estatais[3]	-6.214,7	-6.662,6	-7.126,4	-7.618,4	-8.161,1	P

n.d. – informação não disponível.
[1] Dividendos previstos: 2025 (3º Relatório Bimestral - RARDP de 2025), 2026 em diante (PLOA 2026).
[2] Transferências para aumento de capital da LOA + restos a pagar inscritos: Pagamentos totais.
[3] Resultado Primário: 2025 - LDO 2025; Anos de 2026 a 2029: Primeira Estimativa PLDO 2026 (Cenário Preliminar).
***Fonte**: Dividendos (STN); resultado primário (LDO e SEST); e transferências para aumento de capital (SEST e STN). **Elaboração**: STN/MF.*

5.3.3.6 Comparação Entre os Impactos Estimados e os Riscos Efetivamente Materializados

Quanto às receitas de dividendos no período de 2022 a 2024, houve arrecadação superior em todos os anos em relação às estimativas iniciais, com destaque para 2022, ano em que a Petrobras apresentou lucro líquido recorde de R$ 188 bilhões. Os resultados positivos da Petrobras, influenciados pela valorização dos preços do petróleo e seus derivados e da cotação do dólar, juntamente com a sua política de remuneração aos acionistas, repercutiram em montantes elevados de pagamentos de dividendos no período. Em 2024, a Petrobras pagou o total de R$ 29,7 bilhões em dividendos à União, dos quais R$ 14,6 bilhões foram dividendos extraordinários. O BNDES também teve papel importante no montante arrecadado, por meio de pagamentos de dividendos intermediários e complementares, principalmente no ano de 2024, quando pagou o total de R$ 29,5 bilhões, sendo que R$ 18,3 bilhões foram recursos da Reserva de Equalização de Dividendos. O Banco apresentou crescimento em seu lucro devido ao aumento na carteira de crédito, em decorrência de uma maior demanda. O Banco do Brasil também apresentou crescimento no pagamento de dividendos no período. Conforme abordado adiante, em verdade, não há que se falar em riscos estimados ou materializados, considerando que a metodologia para a estimativa de proventos é conservadora.

Sobre as transferências para aumento de capital, em 2022, a ENBPar recebeu o aporte de R$ 1,2 bilhão. Nas demais empresas houve redução relativa dos montantes de aumento de capital recebidos anualmente, devido, em grande medida, às regras restritivas previstas na respectiva LDO[90].

No ano de 2023, o BNB recebeu AFAC no valor total de R$ 1,4 bilhão para reforço de seu capital e a Hemobras recebeu AFAC no valor de R$ 393 milhões, com o objetivo de concluir a construção da unidade fabril de hemoderivados, tendo sido classificada como Empresa Estratégica de Defesa[91] sendo enquadrada como uma das exceções previstas na LDO de 2023[92] para recebimento de capital.

O total de AFAC realizado em 2024 foi de R$ 235,7 milhões, sendo que a maior parcela foi para a CDRJ, que recebeu o montante de R$ 190 milhões.

O resultado primário das empresas estatais federais no fechamento dos últimos três exercícios confirmou a avaliação de risco remoto quanto à probabilidade de compensação de um esforço fiscal negativo pelo Tesouro Nacional. Os resultados foram muito superiores aos estimados inicialmente, não havendo que se falar em riscos estimados ou materializados.

Em 2022, a não execução de determinadas despesas de investimentos, com destaque para a Eletronuclear e APS, além de resultados positivos da ENBPar, Infraero e Dataprev, permitiram a realização de superávit de R$ 4,7 bilhões[93]. Vale ressaltar que foram incorporadas à estatística fiscal as empresas ENBPar e suas subsidiárias Eletronuclear e INB, além da VDMG, empresas que não constavam na meta da LDO 2022.

No ano de 2023, o déficit das estatais federais, de R$ 656 milhões, foi inferior à meta de déficit de R$ 3,0 bilhões, em decorrência dos melhores resultados do conjunto das empresas do Grupo ENBPar, da Infraero, da Hemobras e da APS, apesar da piora da execução de ECT e EMGEA.

Em 2024, o déficit primário realizado no montante de R$ 6,7 bilhões também foi inferior à meta de R$ 7,3 bilhões, em decorrência do conjunto das empresas EMGEPRON, APS e CDRJ, que juntas representaram uma variação positiva de R$ 2,2 bilhões em relação ao valor estimado inicialmente. Por outro lado, as empresas INFRAERO, SERPRO e Hemobras apresentaram diferenças negativas significativas em relação ao programado, no montante total de R$ 1,3 bilhão.

5.3.3.7 Estimativa dos Impactos nas Contas Públicas dos Riscos Fiscais Mapeados

Risco 1 - frustração da receita de dividendos e JCP: considerado como um risco de baixa probabilidade de ocorrência para os próximos exercícios. A metodologia de estimativa de dividendos está apoiada em critérios conservadores, evitando a adoção de distribuições de resultado acima dos percentuais tradicionalmente distribuídos e utilizando estimativas de lucro baseadas em previsões de mercado no caso das empresas de capital aberto, ou avaliações com base na administração, no caso das empresas públicas.

Risco 2 - aporte emergencial: considerado como risco possível para algumas empresas que enfrentam dificuldades há alguns anos, ou remoto.

---

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

[91] Portaria GM-MD n° 3.212, de 12/06/2023.

[92] Art. 49, § 10, inciso IV da Lei nº 14.436, de 2022.

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

Risco 3 - esforço fiscal adicional: considerada remota a sua ocorrência, levando em consideração as metas apresentadas para o PLDO 2026, que apresentam tendência de crescimento do déficit no período, além da regra relativa a não consideração na meta de déficit primário do PDG das despesas do Orçamento de Investimentos destinadas ao Novo Programa de Aceleração do Crescimento, bem como, a não consideração, para fins da meta do resultado primário, das empresas do Grupo ENBPar.

Tabela 81 - Impactos Estimados (Estatais Não Dependentes)

Em R$ milhões

Impactos Estimados	Fluxo Valor Estimado					Impacto Financeiro (F) Primário (P)
	2025	2026	2027	2028	2029	
Estimativa de Dividendos e JCP [1]	33.814,5	37.011,4	36.569,4	36.425,1	38.942,3	F e P
Risco 1 - Frustração da Receita de Dividendos e JCP	-	-	-	-	-	
Reestimativa de Dividendos e JCP [1]	41.904,7	54.103,7	35.739,8	38.499,1	39.824,6	
Estimativa de Transferência para Aumento de Capital [2] (d)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	F e P
Risco 2 - Aporte Emergencial (e)	-	-	-	-	-	
Reestimativa (f) = (d) + (e)	-	-	-	-	-	
Estimativa de Resultado Primário das Estatais (g)	-6.214,7	-6.662,6	-7.126,4	-7.618,4	-8.161,1	P
Reestimativa (h)[3]	-6.214,7	-6.752,0	-7.144,7	-6.797,5	-6.560,5	
Risco 3 - Esforço Fiscal Adicional [4] (i) = (h) - (g), sendo (i) = 0, se (h) - (g) > 0	-	-	-	-	-	

[1] Dividendos – Estimativas PLDO 2026 (Cenário Preliminar); Reestimativa de Dividendos e JCP: 2025 (3º Relatório Bimestral - RARDP de 2025), 2026 em diante (PLOA 2026).
[2] Transferências para aumento de capital. Tesouro Transparente: Dotações para aumento de capital + restos a pagar inscritos.
[3] Resultado Primário - Ano de 2025 - LDO 2025; Anos de 2026 a 2029: Estimativas PLDO 2026(Cenário Preliminar); Reestimativa: ano 2025 - LDO 2025 - Anos de 2026 a 2029 - PLDO 2026.
[4] Somente haverá expectativa de esforço fiscal adicional se o resultado reestimado for pior do que a Estimativa de Resultado (Meta LDO).
***Fonte**: Dividendos (STN); Resultado primário (SEST); e Transferências para aumento de capital (STN). **Elaboração**: STN/MF.*

5.3.3.8 Análise e classificação dos riscos

5.3.3.8.1 Risco 1 - Frustração da Receita de Dividendos e JCP

A tabela abaixo apresenta os dados das IFFs referentes aos últimos índices divulgados e comparados com o índice mínimo regulatório dos três indicadores de capital de Basileia III vigentes (incluídos os adicionais de capital principal de conservação e sistêmico, e não incluído o adicional contracíclico). Os índices de requerimento mínimo do BB e da 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.

Tabela 82 - Índices de Capital Observados x Requerimentos Mínimos

IFF	Capital Principal	Capital Nível I	Basileia
BB (1T25)	10,97%	13,27%	14,14%
CAIXA (1T25)	13,58%	13,77%	15,24%
Requerimento Mínimo [1]	**8,00%**	**9,50%**	**11,50%**
IFF	**Capital Principal**	**Capital Nível I**	**Basileia**
BNDES (1T25)	25,55%	25,55%	28,61%
BASA (1T25)	13,80%	13,80%	13,80%
BNB (1T25)	12,10%	12,78%	13,57%
Requerimento Mínimo [2]	**7,00%**	**8,50%**	**10,50%**

[1] Inclui ACP conservação e ACP sistêmico.
[2] Inclui ACP conservação.
***Fonte**: Informações Trimestrais (ITR) –1º Trimestre de 2025; Resolução CMN nº 4.958, de 2021; e regulamentações.*
***Elaboração**: STN/MF.*

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

Para o BNB, o risco de não pagamento de dividendos tem sido classificado como um risco possível, em virtude de processos que tramitam em instâncias judiciais, 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 de que os dividendos do BNB têm uma pequena participação no conjunto das receitas globais de dividendos do Tesouro Nacional, tendo sido de 0,40% em 2024 (0,59% em 2023).

No primeiro semestre de 2025, a receita de dividendos do Tesouro Nacional foi de R$ 23,7 bilhões, montante 4% superior ao projetado para o período (R$ 22,8 bilhões).

5.3.3.8.2 Risco 2 - Aporte Emergencial

De todo o exposto, o risco de aporte emergencial é remoto para a maioria das Instituições Financeiras Federais. No caso do BNB, embora tenha sido minimizado com a recente capitalização, pelos motivos expostos acima, não é possível descaracterizá-lo para fins de registro. Não é descartada a possibilidade de que algumas empresas estatais não financeiras enfrentem dificuldades de caixa, como ECT, Casa da Moeda e as companhias docas (CDC, CDP, Codeba, CDRJ, Codern), apesar da adoção recente de medidas de saneamento (em planos de previdência complementar, reestruturação de planos de saúde, programas de demissão voluntária).

A Emgea passou por um histórico de dificuldades em seu fluxo de caixa. No entanto, a situação de caixa apresentou melhora significativa no último exercício, com novação de dívidas FCVS, o que proporcionou importante recebimento de recursos em espécie, permitindo tanto a quitação de dívidas da empresa junto ao FGTS como reforço em seu saldo de caixa, diminuindo, assim, o risco de aporte de recursos.

Tabela 83 - Risco 2 - Aportes Emergenciais em Empresas Não Dependentes

Empresa[1]	Contexto	Principais Causas	Indicadores	Ações Mitigadoras	Incluso no PND	Ação de Desestatização
BNB	Risco de impacto negativo em limites e índices de capital	Ações judiciais que podem ter desfecho desfavorável ao Banco	Índices operacionais de Basileia III	Adoção de medidas judiciais cabíveis e gerenciamento de impactos	Não	Não
Correios – ECT	Capacidade operacional e solvência	Queda de receita/demanda, inserção mercadológica e estratégica; custeio de benefícios a empregados	Receita Líquida, resultado operacional, resultado do exercício, despesas operacionais, obrigações atuariais, grau de dívida, capital circulante líquido	Estratégias para aumento da receita, melhoria da gestão, desligamento voluntário, melhoria de processos, racionalização da estrutura	Não	O Decreto nº 11.478, de 6 de abril de 2023, excluiu a ECT do PND e revogou a sua qualificação no PPI.

Empresa[1]	Contexto	Principais Causas	Indicadores	Ações Mitigadoras	Incluso no PND	Ação de Desestatização
ENBPar	Capacidade operacional e solvência da Eletronuclear	Montante significativo de investimentos a realizar, atraso e indefinição quanto ao andamento da obra para conclusão da Usina Angra III, cuja geração de receita está prevista para iniciar em 2032	Risco de liquidez de curto prazo da Eletronuclear	Equacionamento das fontes de recursos para a extensão da vida útil de Angra 1 e definição quanto à modelagem e conclusão do Empreendimento de Angra 3	Não	A criação da ENBPar foi prevista na lei de desestatização da Eletrobras, de modo a garantir o controle da Eletronuclear e o controle conjunto de Itaipu Binacional, as quais não podem ser desestatizadas, devido a previsão constitucional
Casa da Moeda	Capacidade operacional e solvência	Queda de receita, inserção mercadológica e estratégica	Receita líquida, resultado operacional e resultado do exercício	Revisão estratégica, com avaliação de parcerias em um contexto de inovação e desenvolvimento tecnológico	Não	Excluída do PND e do PPI pelo Decreto nº 10.885/2021.
Companhias Docas (CDC, CDP, Codeba, CDRJ, SPA-Codesp)	Fluxo de caixa	Passivos de previdência complementar	Resultado operacional, resultado do exercício, fluxo de caixa, obrigações atuariais	Defesa judicial, monitoramento dos riscos. Equacionamento de pendências de planos de previdência complementar	Sim. Codeba e SPA-Codesp. Não as demais.	Codesp – Decreto 10.138/2019. Resolução CPPI nº 246/2022 aprovou a modelagem e as condições de desestatização, revogada pela Resolução CPPI nº 291/2023. Codeba – Resolução CPPI 145/2020 e Decreto 10.635/2021.
Codern	Fluxo de caixa	Queda de receita (Arrendamento de ativos que eram explorados pela empresa)	Receita Líquida, resultado operacional	Redução de despesa. Pleitos junto ao Fisco	Não	Não
Infraero	Capacidade operacional e solvência	Queda de receita inserção estratégica insatisfatória necessidade de aportes para inversões financeiras	Receita Líquida, resultado operacional, resultado do exercício, inversões financeiras, retorno de participações	Revisão estratégica, redução de despesas	Sim (aeroportos)	Implantada a concessão dos principais aeroportos. Participação minoritária em consórcios. De acordo com a Resolução CPPI n.º 25, de 8 de maio de 2019, a Infraero pode alienar suas participações acionárias nas concessionárias dos aeroportos do Galeão, Confins, Brasília e Guarulhos.

Fonte e elaboração: *STN/MF.*

Tabela 84 - Estimativa de Materialização do Risco de Aportes Emergenciais

Empresa [1]	Materialização do Risco				
	2025	2026	2027	2028	2029
BNB	Remoto	Remoto	Possível	Possível	Possível
ECT	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
ENBPar	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível
Casa da Moeda	Remoto	Possível	Possível	Possível	Possível
Companhias Docas (CDC, CDP, Codeba, CDRJ)	Remoto	Remoto	Remoto	Remoto	Remoto
Codern	Remoto	Possível	Possível	Possível	Possível
Infraero	Remoto	Possível	Possível	Possível	Possível

[1]Conforme o caso, as empresas são mantidas em acompanhamento de risco até a existência de um cronograma formal de privatização.
***Fonte e elaboração**: STN/MF.*

Para a Codern, não se descarta o risco de agravamento da situação econômica e de aportes emergenciais para os próximos exercícios, em virtude de arrendamentos realizados em ativo explorado pela empresa, além da necessidade de ampliação de investimentos diretos em infraestrutura na área portuária. Por mais forte motivo, nos termos do que consta em Nota Explicativa às Demonstrações Contábeis da Empresa, a Administração "vislumbra um cenário econômico/financeiro desfavorável, considerando a possível desvinculação do Porto de Maceió, com impacto no Resultado, que sofrerá decréscimo, em função da Receita do Porto de Maceió representar 72% da receita líquida da Codern no exercício de 2024".

A ENBPar continua exposta ao risco de um aporte emergencial em função da solvência da Eletronuclear, associada à necessidade de realização de investimentos elevados para a extensão da vida útil da Usina de Angra 1 e para a conclusão da Usina de Angra 3, neste último caso em função da incerteza quanto à tomada de decisão acerca da conclusão do empreendimento de Angra 3 e dos eventuais custos decorrentes.

A ECT poderá continuar a ter um agravamento da situação econômico-financeira, seguindo tendência observada nos últimos dois exercícios. A empresa busca soluções para recompor o fluxo de caixa e melhorar os resultados, no entanto, há risco de aporte emergencial em decorrência da deterioração do resultado operacional.

A CMB apresentou crescimento em sua receita total em 2024, pela combinação de aumento de receitas com produtos e serviços para o mercado interno da ordem de R$ 160 milhões e da queda das vendas para o mercado externo em R$ 109 milhões. No entanto, o resultado operacional passou a ser negativo, e o lucro líquido da empresa caiu 74% em 2024, sendo obtido por meio de resultado financeiro positivo. Houve variação líquida negativa de caixa de R$ 188 milhões em 2024, com destaque para os investimentos realizados. Não obstante, a Empresa apresenta liquidez suficiente para a cobertura de seus passivos de curto e longo prazos.

No caso da Infraero, a empresa apresentou prejuízo líquido de R$ 228,7 milhões em 2024, com queda de 71% na receita operacional líquida, em função, principalmente, do leilão da 7ª rodada de concessão de aeroportos. Além disso, a empresa apresentou redução líquida de caixa e equivalentes de R$ 357 milhões em 2024, com consumo de caixa pelas atividades operacionais no valor de R$ 167 milhões no período. Com a continuidade do processo de concessão de aeroportos para a iniciativa privada, a empresa declara a estruturação de plano de negócio para exploração de novos serviços, condição para a sustentabilidade das atividades.

5.3.3.8.3 Risco 3 - Esforço Fiscal Adicional (compensação de primário)

A tabela a seguir considera as metas de resultado primário referente ao agregado das empresas estatais federais.

Tabela 85 - Estimativa de Materialização do Risco de Esforço Fiscal Adicional

Em R$ milhões

Ano	Meta LDO/PLDO[1]	Materialização do Risco
2025	-6.214,7	Remoto
2026	-6.751,9	Remoto
2027	-7.144,6	Remoto
2028	-6.797,5	Remoto
2029	-6.560,4	Remoto

[1]Meta LDO/PLDO: ano 2025 - LDO 2025 e anos de 2026-2029 - PLDO 2026.
Fonte: *SEST/MGI.*
Elaboração*: STN/MF.*

As metas de resultado primário para as empresas estatais federais, para o período entre 2025 e 2029, indicam certa estabilidade do déficit projetado. A continuidade da retirada das empresas do Grupo ENBPar da estatística fiscal deve manter um cenário menos volátil em relação ao que havia sido observado no resultado primário das empresas estatais federais no período em que tais empresas faziam parte da apuração. Além disso, a não consideração na meta de déficit primário de despesas do Orçamento de Investimento destinadas ao Novo Programa de Aceleração do Crescimento pelas estatais federais, no limite de até R$ 5,0 bilhões, é uma medida que contribui para minimizar o risco de um eventual descumprimento de meta e necessidade de compensação do resultado primário.

Por fim, vale lembrar que empresas estatais dependem de sua performance para o atingimento das expectativas de resultado primário. Mudanças no cenário econômico podem alterar os resultados.

5.3.4 Fundo de Financiamento Estudantil - Fies

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), fundo de natureza contábil, é destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos, na forma da Lei nº 10.260/2001 (Lei do Fies), alterada pela Lei nº 13.530/2017 (Novo Fies).

Grande parte dos contratos de financiamento firmados no período de 2010 a 2017 são garantidos por fiança ou pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC)[94]. O Fundo deve efetuar a honra da garantia relativa ao saldo devedor da operação inadimplida há mais de 360 dias consecutivos na fase de amortização.

Os contratos de financiamento formalizados até 2009, por sua vez, não contam com cobertura de fundo garantidor e, portanto, são garantidos exclusivamente por fiança convencional ou por fiança solidária.

De 2010 ao primeiro semestre de 2015, a taxa de juros do financiamento era de 3,4% a.a., com período de carência de 18 meses e amortização em três vezes o período de duração regular do curso, acrescido de doze meses, com percentual financiável de 50% a 100% do valor dos encargos educacionais. Essa mesma taxa de juros foi estendida aos contratos formalizados anteriormente a 2010.

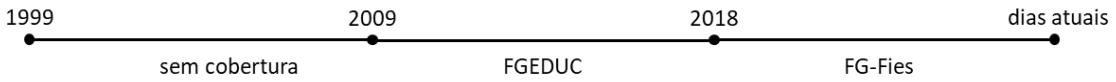
Do segundo semestre de 2015 até 2017, os financiamentos concedidos passaram a ter taxa de juros de 6,5% a.a., com prazo de amortização de até três vezes o período do curso. O percentual financiável passou a exigir participação mínima em relação à renda familiar. E a seleção de estudantes para obtenção do Fies passou a ser realizada por meio de processo seletivo, que além de garantir o acesso por mérito ao ensino superior, assegura a distribuição de vagas de acordo com as áreas prioritárias e com a disponibilidade orçamentária do Fies.

[94] Lei nº 12.087, de 2009.

Em 2017, uma avaliação sobre o Fies[95] apontou as três principais causas que poderiam resultar na insustentabilidade fiscal do Fundo: risco de crédito, subsídio implícito e governança. Em vista disso, em 2018, foi implementado o Novo Fies[96], tendo como principais objetivos: (i) a sustentabilidade do Programa, considerando a viabilidade orçamentária e financeira, controle da inadimplência e compartilhamento de riscos; (ii) a transparência; e (iii) a melhoria da governança, mediante a criação do Comitê Gestor do Fies (CG-Fies).

Nesse contexto, foi introduzido o Plano Trienal, que estabelece o quantitativo de vagas para os três anos seguintes. A taxa de juros do financiamento passou a corresponder à variação do IPCA, ou seja, juro real zero. O pagamento das prestações passou a ser contingente à renda do financiado, respeitando sua capacidade de pagamento. Foi estabelecido o limite do valor semestral máximo para novos financiamentos, cabendo ao estudante arcar com a eventual diferença. Além disso, foi criado o Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies), com aportes da União e das entidades mantenedoras, que assegura a cobertura de 100% do risco de crédito. Portanto, a partir de 2018, as garantias dos empréstimos dos financiamentos do Fies deixaram de ser feitas por meio do FGEDUC e passaram a ser realizadas no âmbito do FG-Fies. Com esses ajustes, buscou-se a continuidade do Fies enquanto política pública perene de inclusão social e de democratização do ensino superior.

Figura 20 - *Timeline* das Modalidades de Garantia



5.3.4.1 Evolução dos Financiamentos

O Programa, desde sua criação em 1999 até o fim do primeiro semestre de 2025, concedeu aproximadamente 3,6 milhões de financiamentos em todo o Brasil, sendo que 3,0 milhões foram formalizados a partir de 2010.

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

a) **Utilização:** período no qual o estudante está cursando o ensino superior e está limitado ao prazo de duração regular do curso. Nessa fase, o estudante realiza, a cada três meses, o pagamento do valor referente aos juros incidentes sobre o financiamento.
b) **Carência:** período que se inicia logo após a conclusão do curso e tem duração de 18 meses. O estudante continua pagando trimestralmente os juros devidos sobre o financiamento.
c) **Amortização**: período que se inicia no mês imediatamente seguinte ao final da fase de carência, quando é estabelecido o valor das prestações que o estudante irá pagar mensalmente até a liquidação do financiamento, cujo prazo poderá alcançar cerca de três vezes o período financiado do curso.

5.3.4.2 Risco de Crédito

A concessão de crédito aos estudantes expõe a União ao risco de crédito do Fies, indicador que é monitorado mensalmente. O valor da exposição relativa às operações do Fies, em 30/06/2025, era de R$ 90,8 bilhões, sendo que R$ 89,6 bilhões referentes aos contratos formalizados a partir de 2010. Nessa subseção, considera-se somente o risco de crédito até o fim do primeiro semestre de 2017, tendo em vista que a partir de 2018 há garantia do FG-Fies.

[95] Exposição de Motivos Interministerial n° 37/2017, elaborada por ocasião do envio da MP nº 785, de 6 de junho de 2017, ao Congresso Nacional.
[96] Em consonância com as recomendações do Acórdão nº 3001/2016-Plenário do TCU, e conforme as alterações introduzidas na Lei do Fies pela Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017.

Tabela 86 - Valores da Dívida por Safra de Concessão - Fies

Em R$ milhões

Ano	Valor da Dívida [1]
Até 2009	1.199,0
2010	1.474,7
2011	3.390,2
2012	9.247,0
2013	16.382,9
2014	26.099,6
2015	14.205,8
2016	9.469,4
2017[2]	9.337,7
Total	**90.806,2**

[1] Posição 30/06/2025
[2] A partir do segundo semestre de 2017, a garantia é feita pelo FG-FIES
***Fonte**: FNDE*

Os contratos de crédito do Fies possuem a particularidade de preverem desembolsos mensais para as instituições de ensino e renovações semestrais mediante os processos de aditamento, na medida em que o estudante avança na conclusão do curso. Em decorrência desse fato, relativamente aos contratos formalizados até 2017, a União submete-se a uma pequena exposição adicional de R$ 11,5 milhões em recursos contratados ainda por liberar.

Tabela 87 - Exposição ao Risco de Crédito do Fies

Em R$ milhões

Exposição	2022	2023	2024	2025
Contratos Legados (até 2010) (a)	1.673,2	896,3	1.260,4	1.198,9
Contratos Atuais (b)	104.309,7	103.543,0	89.900,3	89.607,3
Exposição por Valores já liberados (c) = (a) + (b)	**105.982,9**	**104.439,3**	**93.184,7**	**90.806,2**
Valores a Liberar (estimativa) (d)	14,7	1,8	49,5	11,5
Exposição Total (c) + (d)	**105.997,6**	**104.441,1**	**93.234,2**	**90.817,7**

***Obs:** Total pode não corresponder exatamente à soma dos valores em razão de arredondamentos.*
***Fonte:** FNDE. Posição 30.06.2025*

5.3.4.3 Situação de Adimplência

Com o objetivo de definir os critérios para caracterização de inadimplência, risco de crédito e ajustes para perdas estimadas no âmbito do Fies, o CG-Fies estabeleceu[97] que os contratos em atraso são aqueles com prestações não pagas a partir do primeiro dia após o vencimento e que os inadimplentes são aqueles com prestações não pagas a partir do nonagésimo dia após o vencimento da prestação, observados na fase de amortização do financiamento.

Em 30/06/2025, o atraso nos pagamentos por parte dos estudantes dos financiamentos concedidos entre 2010 e 2017, contados a partir de um dia, foram observados em 71,5% dos contratos. Juntos, se considerado o saldo devedor integral desses contratos, respondem por um valor total de R$ 65,2 bilhões, equivalente a 72,9% do total da carteira. O maior volume de operações em atraso se concentra na faixa acima de 360 dias. Da mesma forma que na subseção anterior, aqui considera-se somente o risco de crédito até 2017, tendo em vista que a partir de 2018 há garantia do FG-Fies.

Tabela 88 - Adimplência e Atrasos dos Contratos do Fies Concedidos entre 2010 e 2017

[97] Resolução CG-Fies nº 27, de 2018.

Em R$ milhões

Situação do Contrato [1]	Quantidade de Contratos [2]	Valor da Dívida (Em R$ milhões)	Atraso Médio (Em dias)
Adimplente	564.393	24.313,4	-
1 a 14 dias de atraso	20.763	692,4	11,8
15 a 30 dias de atraso	53.441	1.959,1	22,8
31 a 60 dias de atraso	19.380	603,7	53,3
61 a 90 dias de atraso	12.975	483,2	83,9
91 a 120 dias de atraso	5.915	329,5	110,6
121 a 150 dias de atraso	17.861	730,1	136,6
151 a 180 dias de atraso	10.364	331,6	174,7
181 a 360 dias de atraso	65.046	2.199,6	277,7
> 360 dias de atraso	1.208.503	57.964,6	2.072,4
Total	**1.978.641**	**89.607,3**[3]	**1.351,0**[4]

[1] Posição em 30/06/2025.
[2] Contratos assinados a partir de 15/1/2010.
[3] Total do valor da dívida: pode não corresponder exatamente à soma dos valores apresentados em razão de arredondamentos.
[4] Atraso médio: calculado como a média ponderada pelo valor da respectiva dívida.
***Fonte**: FNDE*

No caso dos contratos formalizados até 2009, os atrasos nos pagamentos, contados a partir de um dia, foram observados em 79,8% dos contratos. O saldo devedor integral desses contratos é de R$ 906,0 milhões, equivalente a 75,6% do total da carteira. O maior volume de operações em atraso se concentra na faixa acima de 360 dias de atraso.

Tabela 89 - Adimplência e Atrasos dos Contratos do Fies Concedidos até 2009

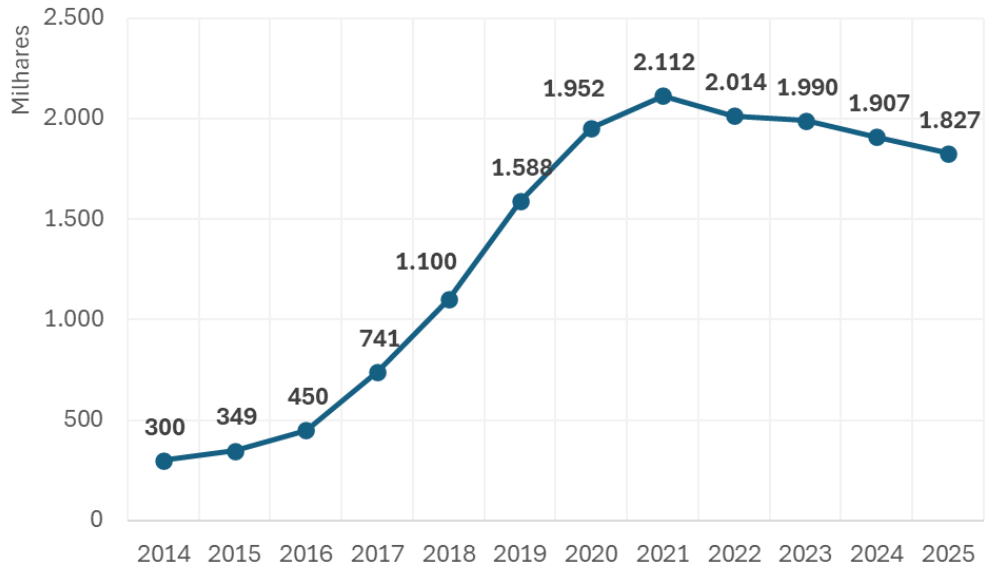
Em R$ milhões

Situação do Contrato [1]	Quantidade de Contratos[2]	Valor da Dívida (Em R$ milhões)	Atraso Médio (Em dias)
Adimplente	18.275	292,9	-
1 a 14 dias de atraso	1.045	14,1	10,9
15 a 30 dias de atraso	1.990	27,2	23,2
31 a 60 dias de atraso	951	12,1	50,3
61 a 90 dias de atraso	618	7,5	80,8
91 a 120 dias de atraso	345	4,5	110,3
121 a 150 dias de atraso	814	10,3	138,9
151 a 180 dias de atraso	437	4,8	171,1
181 a 360 dias de atraso	2.551	22,6	275,1
> 360 dias de atraso	63.663	803,0	4.793,8
Total	**90.689**	**1.199,0**	**3.219,6**

[1] Contratos assinados até 15/1/2010.
[2] Posição em 30/06/2025.
[3] Total do valor da dívida: pode não corresponder exatamente à soma dos valores apresentados em razão de arredondamentos.
[4] Atraso médio: calculado como a média ponderada pelo valor da respectiva dívida.
***Fonte**: FNDE*

A evolução da inadimplência dos financiamentos concedidos entre 2010 e 2017 mostrou-se com tendência crescente até 2021, com retração posterior embora mantendo o patamar elevado, caracterizando um risco possível de ocorrência, principalmente em virtude de a maior parte da safra de contratos formalizados nesse período encontrar-se na fase de amortização, isto é, na fase em que o estudante começa a pagar efetivamente pelo valor financiado.

Figura 21 - Evolução do Número de Contratos Inadimplentes do Fies, em Fase de Amortização[1] - mil



[1] *Contratos concedidos entre 2010 e 2017.*
Posição: 30/06/2025.
Fonte: *FNDE.* ***Elaboração****: STN*

5.3.4.4 Classificação de Risco dos Financiamentos

A classificação do nível de risco dos financiamentos do Fies, para fins de realização de ajustes para perdas, deve ser efetuada em função da inadimplência verificada no pagamento das prestações durante a fase de amortização do contrato. Assim, não compõem o cálculo do ajuste as parcelas devidas pelo estudante nas fases de utilização e carência que estão restritas ao pagamento trimestral dos juros contratuais e limitados a R$ 50,00 para os contratos firmados de 2010 até o 1º semestre de 2015 ou a R$ 150,00 no caso dos contratos firmados do 2º semestre de 2015 ao 2º semestre de 2017. Aqui considera-se somente o risco de crédito até 2017, tendo em vista que, a partir de 2018, há garantia do FG-Fies.

De acordo com os critérios estabelecidos para a classificação de cada operação de crédito em função dos dias de atraso[98], desconsiderando o impacto de eventuais instrumentos mitigadores de risco, o valor do ajuste para perdas estimadas no âmbito do Fies, para fins contábeis, alcançou cerca de R$ 53,8 bilhões para os contratos celebrados até 2017. Quanto aos contratos celebrados a partir de 2018, foram realizados ajustes de perdas no valor de R$ 5,0 bilhões.

Tabela 90 - Ajuste para Perdas Estimadas do Fies

Em R$ milhões

Rating	Fator de Provisão (%)	Quantidade de Contratos[1]	Saldo devedor dos contratos	Valor do ajuste para perdas estimadas[2]
A	0,50	631.601	25.863,4	129,3
B	1,00	40.367	1.245,8	12,5
C	3,00	19.569	803,9	24,1
D	10,00	26.134	984,8	98,5
E	30,00	12.667	446,3	133,9
F	50,00	19.978	689,6	344,8
G	70,00	21.885	967,5	677,3
H	100,00	1.054.789	52.353,4	52.353,4
Total[3]		**1.826.990**	**83.354,8**	**53.773,8**

[98] Resolução CG-Fies nº 27, de 2018.

Em R$ milhões

Rating	Fator de Provisão (%)	Quantidade de Contratos[1]	Saldo devedor dos contratos	Valor do ajuste para perdas estimadas[2]

[1]Contratos de 2010 a 2017.
[2]Posição em 30/06/2025
[3] Totais podem não corresponder exatamente à soma dos valores em razão de arredondamentos
***Fonte**: FNDE*

O valor do ajuste para perdas foi suavizado pela renegociação prevista na Lei nº 14.719, de 1º de novembro de 2023. Até dezembro de 2024, foram renegociados cerca de 389 mil contratos, referentes a mais de R$ 17,0 bilhões em dívidas negociadas, o que representou retorno aos cofres públicos de mais de R$ 799,0 milhões de reais, apenas com a parcela de entrada.

5.3.4.5 Medidas de Mitigação do Risco de Crédito

Os contratos de crédito do Fies contam com instrumentos mitigadores do risco, como fiança convencional, fiança solidária e o FGEDUC. Do valor da dívida por modalidades de garantias, observa-se que 64,5% do valor da carteira de contratos do Fies é garantido exclusivamente pelo FGEDUC. Se considerada a cobertura concomitante no Novo Fies (FG-Fies), esse percentual garantido representa 85,5% da carteira de financiamentos concedidos.

Tabela 91 - Contratos de Crédito do Fies e Valor da Dívida, Segundo Modalidade de Garantia

Em R$ milhões

Tipo de Garantia	Quantidade de Contratos [1]	Valor da Dívida [2]
Contratos com garantia do FGEDUC	1.577.246	74.143,3
Contratos sem garantia do FGEDUC	401.395	15.463,9
Contratos com garantia do FG-Fies	409.081	24.219,7
Contratos firmados antes de 2010	90.689	1.199,0
Total	**2.478.411**	**115.025,9**

[1] Contratos assinados a partir de 15/1/2010.
[2] Posição em 30/06/2025.
***Fonte:** FNDE.*

5.3.4.6 Providências em Caso de Materialização de Riscos

Entre 2020 e 2024, o FGEDUC pagou aos cofres públicos mais de R$ 7,0 bilhões em pagamentos de inadimplência contratual em contratos inadimplentes acima de 360 dias, sendo R$ 192,9 milhões em 2024. Até o final do segundo trimestre de 2025, foram arrecadados R$ 11,6 milhões. Por sua vez, o FG-FIES, garantidor de contratos do Novo Fies celebrados a partir de 2018, recolheu R$ 932,4 milhões aos cofres da União em 2024, com possibilidade de aumento dessa arrecadação a cada exercício futuro, na medida do ingresso de mais contratos na fase de amortização.

O Novo Fies, que abrange os financiamentos concedidos a partir de 2018, enfrenta um elevado índice de inadimplência (64,8% dos contratos em fase de amortização), demandando contínuos aportes da União ao Fundo e comprometendo o fluxo de novos contratos.

Os contratos de financiamento formalizados até 2009 não contam com cobertura de fundo garantidor, sendo garantidos exclusivamente por fiança convencional ou por fiança solidária.

5.3.4.7 Impacto Primário e Subsídio Implícito

O impacto primário total do Fies antigo é composto pelas despesas administrativas, pelos aportes ao fundo garantidor e pelo resultado primário do programa[99].

O resultado primário do Fies antigo relaciona-se às operações de financiamento e ao estoque de ativos registrados no BCB[100]. O impacto primário do Novo Fies, por sua vez, restringe-se aos aportes que a União realiza ao FG-Fies.

O subsídio implícito (benefício creditício) considera a diferença entre o saldo devedor efetivo e o saldo devedor que seria obtido caso a taxa de juros do programa fosse semelhante ao custo de oportunidade do Tesouro Nacional[101].

Tabela 92 - Subsídio Implícito e Impacto Primário 2024 a 2026

Em R$ milhões

Programa	Despesa	2024	2025	2026
Fies (antigo)	Despesa administrativa	436,7	394,9	436,4
Fies (antigo)	Impacto primário	-2.753,2	-1.402,7	-1.586,4
Novo Fies	Aporte FG-Fies [1]	500,0	774,4	612,6
Impacto Primário Total		**-1.816,5**	**-233,4**	**-537,44**
Fies (antigo)	Subsídio implícito	15.350,1	13.458,1	10.330,6
Novo Fies	Subsídio implícito	-200,5	-3.862,1	-6.567,4
Subsídio Implícito Total		**15.149,6**	**9.596,0**	**3.763,2**

[1] Vislumbra-se a necessidade de aportes adicionais da União ao Fundo a partir do exercício 2026, o que será objeto de avaliação nas discussões do CG-Fies.
***Fonte**: FNDE*

5.3.4.8 Risco de Taxa de Juros

O patrimônio do Fundo é constituído pelos aportes ao FG-Fies realizados pela União, com recursos orçamentários do MEC, e pelo repasse do Fies pelas entidades mantenedoras. Seu estatuto estabelece como benchmark o IMA-B 5[102]. Assim, um aumento da taxa real de juros afeta significativamente a capacidade de alavancagem do FG-Fies e, por conseguinte, o oferecimento de garantia para novos financiamentos do Fies, notadamente considerando o prazo de liquidação desses financiamentos, cuja amortização está contingenciada à renda do financiado.

Em 2017, houve a reformulação do Fies, a criação do FG-Fies e a definição do aporte total de R$ 3,0 bilhões ao FG-Fies por parte da União. Desde então, o cenário de juros reais passou por mudanças significativas, o que ensejou a necessidade de revisão desse valor com vistas a manter o patamar de concessões de novos financiamentos estimados anteriormente. Nesse contexto, o limite global para o valor do aporte da União foi elevado de R$ 3,0 bilhões para R$ 4,5 bilhões em 2020[103].

5.3.4.9 Aspectos Fiscais e Orçamentários

A tabela a seguir apresenta a comparação entre os valores estimados na LOA e aqueles efetivamente realizados (desembolso) no âmbito da Ação 00IG nos últimos quatro exercícios.

[99] Conforme a metodologia descrita na Nota Técnica SEI nº 33945/2020/ME.
[100] Conforme metodologia utilizada internacionalmente (*net lending*), detalhada na Nota Técnica SEI nº 33945/2020/ME.
[101] Conforme metodologia descrita na Portaria MF nº 379/2006, com redação dada pela Portaria MF nº 57/2013.
[102] O Índice de Mercado ANBIMA, conhecido como IMA, é referência para os investimentos em renda fixa. O IMA-B 5 é formado por títulos públicos indexados à inflação medida pelo IPCA (NTN-Bs) com vencimento de até cinco anos.
[103] Lei nº 14.024, de 2020.

Tabela 93 - Comparação entre o Desembolso Estimado e Realizado – Ação Orçamentária 00IG, por ano

Em R$ milhões

Desembolso	Ano			
	2022	2023	2024	2025
Estimado	5.529,3	4.799,2	6.415,9	6.385,1
Realizado	3.993,3	4.041,9	4.742,0	2.409,6
Percentual de Execução	**72,2%**	**84,2%**	**73,9%**	**37,7%**

Obs.: não inclui restos a pagar
***Fonte**: FNDE*

As despesas relativas ao Fundo de Financiamento Estudantil correm à conta de recursos de três ações orçamentárias: (i) 00IG – Concessão de Financiamento Estudantil; (ii) 00M2 – Integralização de cotas em Fundos de Garantia de Operações de Crédito Educativo; e (iii) 20RZ – Administração do Financiamento Estudantil. Tais despesas estão estimadas num valor total de R$ 7,4 bilhões para o exercício de 2025.

Tabela 94 - LOA 2024 x PLOA 2025, ações orçamentárias selecionadas

Em R$ milhões

Ação Orçamentária	LOA 2024	LOA 2025
00IG - Concessão de Financiamento Estudantil	6.415,9	6.385,1
00M2 - Integralização de cotas em Fundos de Garantia de Operações de Crédito Educativo	500,0	600,0
20RZ - Administração do Financiamento Estudantil	461,5	372,5
Total[1]	**7.377,3**	**7.357,6**

[1] Totais podem não corresponder exatamente à soma dos valores em razão de arredondamentos.
***Fonte**: Tesouro Gerencial*

De acordo com a previsão constante do LOA 2025, o Fies deverá contar com as seguintes fontes de recursos:

Tabela 95 - Fontes de Recursos do Fies – LOA 2025

Fonte	Orçamento
1050 - Recursos Próprios Livres da UOA	1.815,7
1052 - Recursos Livres da UO	3.317,6
1000 - Recursos Livres da União	1.724,2
FG-Fies	500,0
Total	**7.357,6**

***Fonte**: PLOA 2025*

A oferta de vagas do primeiro ano do Plano Trienal é estabelecida com base na disponibilidade orçamentária e, nos dois anos subsequentes, a oferta é indicativa[104]. O Plano Trienal 2025-2027[105] contempla a disponibilização de 112.168 vagas anuais, cujo financiamento é suportado pela Ação Orçamentária 00IG - Concessão de Financiamento Estudantil.

Tabela 96 - Estimativa de Desembolso do Fies, de 2025 a 2027

Em R$ milhões

Ano do contrato	2025	2026	2027

[104] A oferta indicativa de vagas está vinculada ao desempenho do FG-Fies, devendo ser analisada e alterada, se for o caso, por ocasião da revisão do Plano e dos parâmetros que determinam a sustentabilidade do Fundo.
[105] Resolução CG/FIES nº 61, de 30 de dezembro de 2024.

2010-2017	31,9	0,0	0,0
Após 2018	6.353,2	7.198,7	7.954,5
Total[1]	**6.385,1**	**7.198,7**	**7.954,5**

[1] Totais podem não corresponder exatamente à soma dos valores em razão de arredondamentos
***Fonte**: FNDE (sujeito a alterações)*

Os valores de previsão de desembolso foram calculados com base no histórico dos últimos anos, além da evolução dos contratos em fase de utilização.

Com relação à previsão da execução orçamentária para os contratos do Fies de 2010 a 2017, pode haver impactos significativos ao longo do exercício, tendo em vista a possível ocorrência de eventos incertos e de difícil previsibilidade. Adicionalmente, as mantenedoras de instituições de ensino superior que aderem ao Fies são remuneradas por meio de Certificados Financeiros do Tesouro (CFT-E), título público usado para a quitação de impostos e outros tributos federais. A cada mês, ocorre a retenção/bloqueio de títulos para reserva do risco quando da ocorrência de inadimplência do contrato de financiamento. Tais títulos podem ser desbloqueados mediante a regularização da situação fiscal das mantenedoras ou em função de processos judiciais, o que traria impactos para a execução orçamentária. Trata-se, igualmente, de situação de difícil previsibilidade.

5.3.5 Riscos do Sistema Financeiro

Os riscos associados aos ativos contingentes do BCB originados de liquidação extrajudicial e de outras operações, bem como os riscos relativos à estabilidade do Sistema Financeiro Nacional, são apresentados nesta seção.

5.3.5.1 Créditos do Banco Central do Brasil

Os ativos contingentes do BCB podem constituir risco de crédito significativo para as contas públicas da União. Aqui enquadram-se os ativos que apresentam evidências objetivas de perdas, que já tenham sido originados com problemas de recuperação de crédito ou que tiveram aumento significativo no risco de crédito desde o reconhecimento inicial. Para os ativos mensurados ao custo amortizado, estão incluídos nessas situações aqueles classificados nos estágios 2 e 3 de perda esperada da *International Financial Reporting Standards* - IFRS 9, padrão contábil adotado pelo BCB.

Em 30 de junho de 2025, o BCB não possuía nenhum ativo contingente a ser reportado.

5.3.5.2 Sistema Financeiro Nacional (SFN)

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

Segundo o BCB, não há previsão legal de socorro a bancos com problemas de solvência. Para acompanhar o tema, o BCB publica, semestralmente, o Relatório de Estabilidade Financeira (REF)[106] com diversas análises sobre a estabilidade do Sistema Financeiro. Entre essas análises, destacam-se os rigorosos testes de estresse, cujos resultados demonstram a capacidade do SFN para enfrentar condições adversas simuladas.

A avaliação da resiliência do SFN publicada na ata da última reunião do Comitê de Estabilidade Financeira (COMEF) do BCB[107], no dia 04/06/2025, destaca que as Instituições Financeiras

[106] Disponível em https://www.bcb.gov.br/publicacoes/ref.
[107] Disponível em https://www.bcb.gov.br/publicacoes/atascomef.

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 indicam que o sistema permanece resiliente e teria condições de absorver os impactos simulados. O cenário simulado de crise decorrente de quebra de confiança no regime fiscal continua apresentando maior necessidade de capitalização. Os cenários de estresse macroeconômico utilizados são descritos no Relatório de Estabilidade Financeira.

Assim, considerando não haver previsão legal de socorro a instituições do SFN e não haver problemas de solvência em bancos sistêmicos, mesmo nas condições severas simuladas, o risco fiscal proveniente do SFN pode ser considerado muito baixo.

5.3.6 Mudanças Demográficas

Embora o uso do crescimento vegetativo dos benefícios sociais para estimação das despesas seja razoavelmente confiável para as análises de curto prazo, há riscos não negligenciáveis de médio prazo decorrentes do aumento das despesas associados a elementos institucionais e estruturais que nem sempre estão sob controle do Governo. Nas próximas décadas, o Brasil passará por profunda modificação de sua estrutura etária, com aumento do número de idosos na população e redução do número de jovens. Tal transformação demográfica impõe desafios às políticas públicas, 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 são significativos. O envelhecimento da população brasileira e o aumento da expectativa de sobrevida, aliados ao aumento anual do salário-mínimo superior ao aumento da renda média, sugerem que as despesas com o BPC deverão aumentar substancialmente no futuro próximo.

Outra análise importante pode ser feita em relação aos gastos com Educação e Saúde. Com relação à Educação, tal dinâmica atua de maneira favorável, no sentido de gerar uma menor pressão sobre os gastos, dado que o tamanho da população jovem tem caído não apenas em termos relativos, mas também em termos absolutos. No setor de Saúde, por outro lado, há forte pressão para elevação das despesas em decorrência do processo de envelhecimento da população, dado que a população de maior idade demanda proporcionalmente mais serviços de saúde.

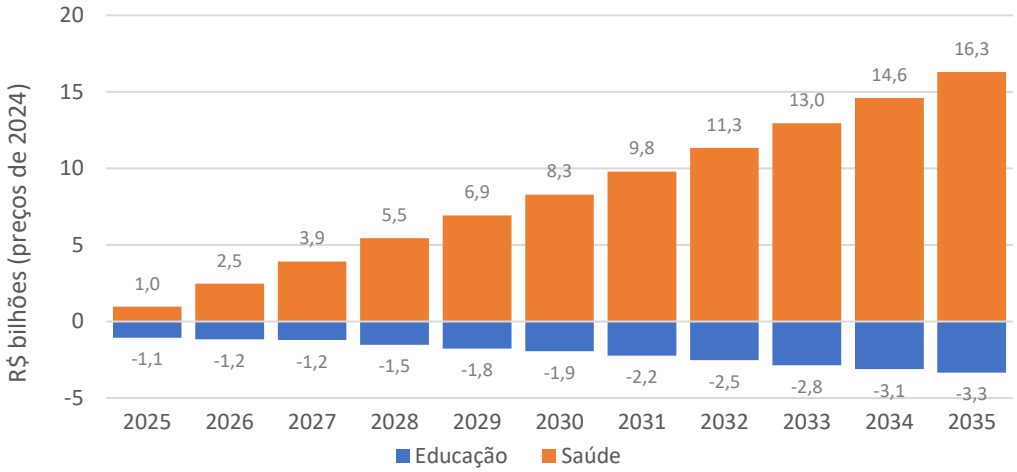
Para estimar o impacto da evolução demográfica nas despesas com saúde, foram considerados os blocos de Assistência Farmacêutica, inclusive Farmácia Popular, e da Atenção de Média e Alta Complexidade (atendimentos hospitalares e ambulatoriais). Nas despesas com educação, foram consideradas as chamadas despesas com controle de fluxo, que correspondem, grosso modo, a todas as despesas da área, exceto pessoal ativo e inativo, Fundeb, Salário-Educação e o impacto primário do FIES. Somadas, as despesas analisadas alcançaram R$ 137,1 bilhões em 2024, sendo R$ 96,0 bilhões referentes à saúde e R$ 41,1 bilhões referentes à educação.

A figura abaixo apresenta estimativa de impacto da evolução demográfica sobre as despesas selecionadas de saúde e educação no período 2025-2035, em valores de 2024. 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 IBGE[108], relativamente a um cenário contrafactual em que tamanho e composição da população permanecem constantes aos níveis de 2023. Tais cenários também assumem como constantes a cobertura atual dos serviços prestados, no caso da saúde, e a ampliação da cobertura no sentido de se

[108] IBGE. Projeções da população: Brasil e Unidades da Federação: revisão 2024, 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

alcançar as metas propostas para o PNE 2024-2034, no caso da educação, bem como o nível atual de eficiência na provisão dos serviços, em ambas as áreas.

Figura 22 - Impacto Demográfico sobre Despesas Selecionadas de Saúde e Educação



***Fonte e elaboração**: STN/MF*

Observa-se que, no caso da saúde, há pressão por expansão das despesas (+R$ 16,3 bilhões em 2035) decorrente da evolução demográfica (crescimento e envelhecimento populacionais). Por sua vez, a evolução demográfica diminui a pressão por gastos na educação (-R$ 3,3 bilhão em 2035). Como consequência, observa-se demanda adicional por despesas públicas que alcançaria, em 2035, aproximadamente R$ 13,0 bilhões a preços de 2024. Tal cifra representa 9,5% do valor despendido em 2024 nos mesmos programas.

No período 2025-2035, estima-se uma demanda líquida acumulada por despesas da União em saúde e educação, decorrente da evolução demográfica, no montante de R$ 70,3 bilhões, em valores de 2024, considerando-se a demanda acumulada por gastos em saúde (+R$ 93,0 bilhões) e educação (-R$ 22,7 bilhões).

5.3.7 Riscos Ambientais

5.3.7.1 Mudanças Climáticas

As mudanças climáticas podem representar importantes impactos ao crescimento e à prosperidade de longo prazo e ter impacto direto no bem-estar econômico dos países. Ao redor do mundo, são discutidas ações de enfrentamento dos efeitos destas mudanças, que vão desde a construção de uma infraestrutura mais resiliente a desastres naturais – desastres estes que tendem a aumentar conforme a temperatura na superfície do planeta aumenta – até o desenho de medidas relacionadas à mitigação, adaptação e transição para uma economia de baixo carbono.

Segundo Relatório Bienal de Transparência do Brasil, publicado pelo MCTI, a temperatura máxima média registra já aumento em todo o país, chegando a aumento de 3º C em alguns locais, especialmente no Nordeste e nos estados de Roraima e Mato Grosso do Sul, com possibilidade de aumentar ainda mais no futuro, dependendo da taxa global de descarbonização. Ondas de calor, por sua vez, tiveram aumento expressivo em praticamente todo o Brasil, passando de 7 dias, no período histórico, para 52 dias, entre 2011 e 2020. A precipitação anual mostra redução no Nordeste e parte do Centro-Oeste e Sudeste, mas com aumento no Sul e em pontos do Norte. As secas tornaram-se mais prolongadas, sobretudo no Nordeste e no Centro-Oeste, e com aumento da frequência no Norte. Chuvas intensas

afetaram sobretudo a região Sul nas últimas décadas, com aumento também em estados do Sudeste, Centro-Oeste e Norte[109].

No cenário em que as temperaturas médias globais aumentam 4º C até 2100[110], um estudo publicado pelo FMI estima perdas de 7% a 13% do PIB global per capita no período[111]. Outros estudos apontam impactos maiores, de até 23%.

Os impactos negativos das mudanças nos padrões climáticos representam um risco para as finanças públicas. Os riscos climáticos podem reduzir a receita e aumentar os gastos fiscais. O aumento da temperatura, com diferentes impactos nos diversos setores econômicos e fatores de produção, pode reduzir a produção econômica total e, assim, afetar a base e a receita tributárias. Mesmo a adoção de medidas de mitigação, por sua vez, que buscam alterar a estrutura da produção econômica em direção a uma economia de baixo carbono, podem ter efeitos importantes sobre a arrecadação. Eventuais medidas de estímulo aos mecanismos de transição tendem a reduzir a receita pública, ao passo que impostos sobre emissão de carbono, poluição ou para mitigação e adaptação poderiam aumentar a receita fiscal. O resultado fiscal desses efeitos contrastantes dependerá do mix de políticas adotadas.

Do lado das despesas, o potencial aumento na frequência e intensidade de desastres naturais devem exigir maior suporte financeiro por parte dos entes públicos na adoção de medidas de apoio a famílias e empresas eventualmente afetadas. Os esforços de adaptação das infraestruturas públicas e de transição para uma economia de baixo carbono também podem necessitar de algum apoio governamental.

Importa destacar que os riscos derivados dos efeitos de mudanças climáticas têm alto grau de incerteza em relação ao horizonte de tempo e aos custos associados. Há não-linearidades e efeitos em cascata nos quais os custos podem aumentar de maneira importante. As projeções, por sua vez, dependem de diversos parâmetros e interações entre variáveis, frequentemente de difícil mensuração.

De maneira didática, esses riscos podem ser desmembrados entre riscos da transição e riscos físicos. O primeiro grupo se refere aos custos relacionados à transição para uma economia de baixo carbono, incluindo os efeitos das políticas necessárias para alcançá-la. Já o segundo é relacionado aos desdobramentos relacionados ao aumento da temperatura e dos desastres naturais, trazendo enchentes, tempestades, deslizamentos de terra, estiagem, seca e outros efeitos, os quais poderiam elevar as despesas para atendimento de emergências e para reconstrução de infraestrutura em áreas afetadas.

5.3.7.1.1 Riscos de Transição

A Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC, na sigla em inglês) é o compromisso internacional de redução de emissões de gases de efeito estufa (mitigação) que os países signatários do Acordo de Paris apresentam à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. O Brasil

[109] Maiores informações sobre a situação climática atual e tendência para o Brasil podem ser obtidas no Primeiro Relatório Bienal de Transparência do Brasil, publicado pelo MCTI, no endereço eletrônico https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/cgcl/paginas/relatorios-bienais-de-transparencia-btrs.

[110] Cenário SSP4-8.5. As Trajetórias Socioeconômicas Compartilhadas (SSPs) abrangem os possíveis cenários de emissão de gases de efeito estufa (GEE), conforme encontrados na literatura. Os cenários de emissões muito baixas e baixas (SSP1-1.9 e SSP1-2.6) têm emissões líquidas de CO_2 diminuindo para zero por volta de 2050 e 2070, respectivamente, seguidos por níveis variáveis de emissões líquidas negativas de CO_2. O cenário intermediári**o** (SSP2-4.5) tem emissões de CO_2 em torno dos níveis atuais até meados do século. Cenários de emissões altas e muito altas (SSP3-7.0 e SSP5-8.5) têm emissões de CO_2 que aproximadamente dobram em relação aos níveis atuais até 2100 e 2050, respectivamente.

[111] Kahn et al., *Long-Term Macroeconomic Effects of Climate Change: A Cross-Country Analysis*. IMF Working Paper 19/215, 2019. Disponível em https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/10/11/Long-Term-Macroeconomic-Effects-of-Climate-Change-A-Cross-Country-Analysis-48691.

anunciou sua nova NDC em novembro de 2024[112], comprometendo-se com a redução entre 59% e 67% das emissões líquidas de gases de efeito estufa do país em 2035 (na comparação aos níveis de 2005). Isso equivale, em termos absolutos, a um corte de emissões para alcançar entre 850 milhões e 1,05 bilhão de toneladas de gás carbônico equivalente (CO_2e) no ano de 2035. O País também estabeleceu corte em emissões absolutas de 9% entre 2025 e 2030, e de 13% a 29% entre 2030 e 2035.

A NDC abrange todos os setores da economia, propondo um corte absoluto das emissões, estando alinhada ao objetivo do Acordo de Paris de limitar o aquecimento médio do planeta a 1,5ºC em relação ao período pré-industrial. O Brasil pretende avançar rumo à neutralidade climática até 2050, equilibrando emissões e remoções de gases por meio de ações como reflorestamento e captura de carbono.

Para atingir emissões líquidas zero até 2050, o governo desenvolveu e continua a desenvolver uma série de planos e políticas de descarbonização setoriais e transversais. A abordagem do Brasil ao uso da terra será fundamental para atingir essa meta, com os setores florestal e agrícola respondendo atualmente por 70% das emissões do país[113]. Como tal, o governo tem uma meta de alcançar desmatamento líquido zero até 2030.

Juntamente com mudanças significativas no uso da terra, alcançar a neutralidade de carbono requer mudanças em toda a economia em uma série de setores no Brasil. Espera-se que tais mudanças tenham implicações significativas para as finanças públicas do Brasil, em termos de custos diretos da transição suportados pelo governo, perdas de receita associadas às políticas de descarbonização, aumento de receita da tributação sobre o carbono, entre outros.

A nova NDC é construída a partir do Plano Clima, ainda em desenvolvimento[114], que será o guia das ações de enfrentamento à mudança do clima no Brasil até 2035, alinhado ao Plano de Transformação Ecológica (PTE)[115] e à Taxonomia Sustentável, coordenados pelo Ministério da Fazenda[116].

O Plano Clima trará metas, ações e meios de implementação, e será dividido em duas áreas principais: redução dos efeitos das emissões de gases de efeito estufa (mitigação) e adaptação aos impactos das mudanças climáticas. Inclui sete planos setoriais de mitigação e dezesseis de adaptação[117].

A elaboração do Plano Clima é conduzida, desde o final de 2023, pelo Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), a principal instância de governança climática do país, integrado por 23 ministérios e presidido pela Casa Civil.

---

[112] Detalhes podem ser obtidos no material do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima – MMA, *O processo de construção da nova NDC brasileira*, obtido aqui: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/mma-divulga-cartilha-sobre-o-processo-de-construcao-da-nova-ndc/oprocessodeconstrucaodanovandc.pdf

[113] Primeiro Relatório Bienal de Transparência do Brasil, publicado pelo MCTI, no endereço eletrônico https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/cgcl/paginas/relatorios-bienais-de-transparencia-btrs.

[114] O Plano tem previsão de lançamento para outubro/2025, antes da COP-30.

[115] Sobre o PTE, foi apresentado, em agosto de 2025, o estudo *Impactos do Plano de Transformação Ecológica*, desenvolvido em parceria entre o MF, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) e a Parceria para Ação em Economia Verde (Page), com implementação do Instituto de Economia da UFRJ. Com base em modelo macroeconômico dinâmico e multissetorial, o estudo avalia os impactos de políticas públicas voltadas para uma economia verde em diferentes cenários. Detalhes em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/spe/desenvolvimento-economico-sustentavel/modelos-macroclimaticos/estudo-pnuma-ufrj.

[116] Além destas iniciativas, os esforços englobam diversos instrumentos econômicos como o Fundo Clima, os Títulos Soberanos Sustentáveis, a Eco Invest Brasil, a Taxonomia Sustentável Brasileira e o Fundo Florestas Tropicais para Sempre. Também várias medidas estão em andamento, como Plano ABC+, Plano Combustível do Futuro, Programa de Recuperação de Pastagem Degradada, Programa Nova Indústria Brasil, Planaveg, Programa Florestas Produtivas, Planos de Prevenção e Controle do Desmatamento, regulamentação do mercado de carbono, entre outros.

[117] Maiores informações em https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/smc/plano-clima

O CIM materializa diversas medidas para lidar com o tema, sob o prisma da União. Neste sentido, no âmbito do orçamento da União há o Programa 1058 - Mudança do Clima, que compreende as ações:

a) Iniciativas para Implementação e Monitoramento da Política Nacional Sobre Mudança do Clima e da Contribuição Nacionalmente Determinada;
b) Redução da Vulnerabilidade aos Efeitos da Desertificação; e
c) Fomento a Estudos e Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima.

A seguir são detalhados os valores pagos referentes ao programa Mudança do Clima, desde o ano de 2017, com destaque para o aumento observado, a partir de 2024, do montante destinado ao Programa Enfrentamento da Mudança do Clima (Programa 1158), sobretudo da ação governamental "00J4 - Apoio Financeiro Reembolsável mediante Financiamento e outros Instrumentos Financeiros para Projetos de Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima" associada ao repasse de recursos ao Fundo Clima.

Tabela 97 - Gastos da União Referentes aos Programas Mudança do Clima (Programa 1058) e Enfrentamento da Mudança Climática (Programa 1158)

Em R$ milhões

Programas 1058 e 1158	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025*
Dotação Inicial	131,8	283,5	436,5	259,4	340,2	462,0	661,4	10.497,6	24.272,3
Dotação Atualizada	112,9	458,1	620,2	257,9	340,2	462,6	656,5	13.629,5	24.282,7
Pagamento Total [2]	80,6	448,5	62,1	603,7	346,1	458,0	659,9	10.485,9	12.801,1

[1] Programas 2050 - Mudança do Clima (até 2019), 1058 - Mudança do Clima (2020-2023) e 1158 - Enfrentamento da Mudança Climática (a partir de 2024).
[2] Inclui os pagamentos relativos a Restos a Pagar
** Posição jun/2025*
Fonte: *Tesouro Gerencial:* ***Elaboração:*** *STN/MF.*

5.3.7.1.2 Riscos Físicos

Para além da transição para uma economia de baixo carbono, o aumento da temperatura no planeta, com mudança no padrão de precipitações e aumento do número e da escala de desastres naturais, tem o potencial de trazer impactos amplos, como aumento na frequência e/ou magnitude de extremos climáticos; redução da segurança hídrica, energética e alimentar; maior migração para assentamentos urbanos precários, influenciada por perdas de colheitas, meios de subsistência e aumento do preço dos alimentos; aumento da incidência de doenças infecciosas e doenças transmitidas por vetores (como dengue e febre amarela); pressão sobre os ecossistemas e perda de biodiversidade; elevação de desigualdades socioeconômicas; maiores danos em infraestrutura; entre outros. Todos estes fatores têm implicações que se traduzirão no aumento das pressões fiscais.

Os riscos fiscais associados podem ser relacionados a impactos crônicos, com efeitos lentos e contínuos sobre o desempenho econômico de curto e longo prazos, e a desastres naturais agudos, que geram a necessidade de aumento dos gastos públicos frente aos danos socioeconômicos à região afetada, compreendendo desde o capital humano até a infraestrutura.

Atualmente, há uma série de iniciativas de estimação dos impactos da mudança climática sobre a economia. Estimativas do FMI apontam que, no caso do Brasil, a elasticidade do PIB nominal à temperatura seria de -1,4%, ou seja, a cada 1º Celsius de aumento na temperatura média no País, o PIB teria, em 2050, uma redução de 1,4% em termos nominais no cenário SSP3-7.0[118].

[118] Estimativa obtida pelo modelo Q-Craft do FMI.

5.3.7.1.2.1 Desastres e Fenômenos Naturais

No Brasil, os eventos associados a desastres e fenômenos naturais são, preponderantemente, relacionados a secas[119] ou a excesso de chuvas[120], de caráter sobretudo sazonal.

Nos anos anteriores, os desastres tiveram impactos desfavoráveis no orçamento federal. Entre 2017 e junho de 2025, foram gastos, ao ano, entre 0,01% e 0,06% do PIB nos programas de Gestão de Riscos e de Desastres com ações voltadas a esses eventos, incluindo o planejamento e o controle dos riscos associados.

Tabela 98 - Execução Orçamentária do Programa de Gestão de Riscos e de Desastres

Em R$ milhões

Programa Gestão de Riscos e de Desastres	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025*
Dotação Inicial	1.058,5	787,6	1.103,4	783,6	671,7	653,8	1.171,9	1.905,3	1.353,0
Dotação Atualizada	2.072,6	1.777,3	1.161,3	1.886,0	1.229,9	1.941,4	2.266,5	6.991,2	2,391,4
Pagamento Total [1]	1.898,3	1.623,9	1.247,7	1.567,8	1.131,6	1.277,3	1.430,6	4.972,3	889,7
Dotação Atualizada (% PIB)	0,03%	0,02%	0,02%	0,02%	0,01%	0,02%	0,02%	0,06%	0,04%

[1] O valor do Pagamento Total inclui os pagamentos relativos a Restos a Pagar.
** Posição jun/2025*
Fonte: *Tesouro Gerencial.* ***Elaboração****: STN/MF.*

O Programa de Gestão de Riscos de Desastres, constante da LOA, é voltado essencialmente para ações de prevenção e controle, bem como ações de resposta aos desastres. Esse programa tem como objetivo investir na compreensão e redução do risco, ampliar a preparação e reduzir os efeitos dos desastres. Os desafios fundamentais, problemas, objetivos, indicadores, metas e programas relacionados à Gestão de Riscos de Desastres podem ser encontrados no Plano Estratégico Integrado MIDR 2023-2027[121].

O Programa citado aqui é apenas um dos programas orçamentários que reflete a atuação do governo federal relacionada a riscos ambientais, de modo que o conjunto de ações e valores ora apresentados não é exaustivo. Atualmente, há iniciativas em andamento no governo federal para identificação e marcação das ações ambientais no orçamento, o que facilitará a transparência das informações. Além disso, muitos dos gastos ocorrem em nível municipal, e ainda podem não estar registrados explicitamente com relação a desastres – como, por exemplo, a reconstrução de infraestrutura, distribuição de ajuda à população, dentre outros.

Em maio de 2024, o Brasil registrou a pior catástrofe socioambiental da história do Rio Grande do Sul, com 478 municípios atingidos (96% do total dos 497 municípios do Estado), sendo 95 em estado de calamidade pública, mais de 422 mil pessoas desalojadas e aproximadamente 2,4 milhões de pessoas afetadas[122].

O envio de recursos do Governo Federal para o Rio Grande do Sul foi formalizado por meio de edição de diversas medidas provisórias[123] e abertura de créditos extraordinários. O Auxílio e Reconstrução do Rio Grande do Sul, que congrega as ações orçamentárias associadas à descentralização de recursos para enfrentamento da tragédia, teve dotação de cerca de R$ 60,9 bilhões em 2024 (0,52% do PIB). Desse total, foram pagos cerca de R$ 29,0 bilhões em despesa primária e R$ 20,0 bilhões em

[119] Incluindo estiagens, ondas de calor e incêndios.
[120] Incluindo alagamentos, deslizamentos, enxurradas, inundações, colapso de barragens e tempestades.
[121] https://www.gov.br/mdr/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico-institucional/sumario-executivo-plano-estrategico-midr-vrs-final.pdf
[122] Situação no RS - Brasil Unido pelo Rio Grande do Sul - Brasil Participativo (presidencia.gov.br). Última atualização: 12/06/2024. Acesso em 15/08/2025.
[123] Detalhamento das medidas provisórias disponível no relatório da CGU: https://www.gov.br/cgu/pt-br/acoes-da-cgu-em-apoio-ao-rio-grande-do-sul/arquivos/relatorio-final-rio-grande-do-sul

despesa financeira em 2024. Também foram inscritos restos a pagar em 2025 de R$ 7,8 bilhões, com pagamento de 0,4 bilhão[124].

Além disso, o Governo Federal concedeu a suspensão do pagamento da dívida do Rio Grande do Sul por 36 meses e isenção de juros sobre o total da dívida pelo mesmo período, para o auxílio na reconstrução do Estado.

Por sua vez, recursos também foram anunciados para financiamentos por empresas de todos os setores e portes, bem como recursos para a Defesa Civil, Universidades, reconstrução de rodovias, Alimentação Escolar, Força Nacional, antecipação de benefícios e prorrogação de tributos, como Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada, benefícios previdenciários e tributos, saque calamidade, dentre outros.

5.3.7.1.3 Providências em Caso de Materialização de Risco Fiscal

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

[124]Disponível em: Painel de Monitoramento da Execução Orçamentária e Financeira com Auxílio e Reconstrução do Rio Grande do Sul — Tesouro Transparente. Dados referentes a 14/08/2025.

6 PROVIDÊNCIAS EM CASO DE MATERIALIZAÇÃO DE RISCO FISCAL

Abaixo são sintetizadas as providências a serem adotadas na hipótese de materialização dos riscos específicos.

Tabela 99 - Providências a Serem Adotadas na Hipótese de Materialização dos Riscos Específicos

Subseção	Providências
5.1.1 Demandas Judiciais	Em caso de materialização de decisão desfavorável à União que afete a despesa pública, o poder judiciário deve encaminhar à SOF, até abril de cada exercício, a relação dos débitos constantes de precatórios judiciários, para fins de inclusão da despesa correspondente no projeto de lei orçamentária do exercício seguinte. Os arts. 30 a 41 da Lei nº 15.080/2024 - LDO 2025, na "Seção III – Dos débitos judiciais", disciplinam as providências adotadas em caso de materialização de riscos fiscais judiciais que afetam as despesas públicas para o exercício de 2025. No caso das Requisições de Pequeno Valor – RPV, cujo pagamento se dá em até 2 (dois) meses contado da entrega da requisição, a respectiva previsão de pagamento deve ser inserida pela SOF na previsão de despesa constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias. Em se tratando de decisão desfavorável à União que afete a receita administrada, cabe à SRF incorporar esse impacto na reestimativa de receitas que subsidia a elaboração do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias. Além disso, podem ser adotadas medidas que permitam melhor previsibilidade da arrecadação, a exemplo da Lei nº 14.873/2024, que limitou a compensação de crédito decorrente de decisão judicial transitada em julgado, passando a observar o limite mensal estabelecido em ato do Ministro da Fazenda. Na hipótese de concretização dos passivos contingentes e riscos fiscais contra o BCB, as dotações aprovadas na lei orçamentária anual, destinadas ao pagamento de débitos oriundos de decisões judiciais transitadas em julgado, serão descentralizadas aos tribunais requisitantes dos precatórios, aos quais competirá efetuar os pagamentos. Os recursos orçamentários e financeiros não transitarão pelo BCB (entidade devedora) e nem pelo Proagro (entidade devedora).
5.1.2 Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento	Especificamente para o FCVS, os passivos contingentes e riscos fiscais devem ser regularizados até 31/12/2026, conforme disposto na Lei nº 10.150/2000. Assim, há previsão na lei orçamentária de recursos suficientes para que a União consiga cumprir o objetivo determinado no texto legal.
5.1.3 Garantias Prestadas pelo Tesouro Nacional	A concretização dos riscos fiscais relacionados às garantias da União ocorre no pagamento das honras de garantias realizado pelo Tesouro Nacional (TN) advindo do inadimplemento das operações de crédito garantidas. O TN mitiga esse risco ao incorporar a previsão orçamentária para honras de garantias na necessidade de financiamento bruta do governo federal. A concessão de garantias pela União em operações de crédito tem como contrapartida a vinculação, pelo tomador de crédito, de contragarantias em valor suficiente para cobertura dos compromissos financeiros assumidos, conforme previsto em lei. Assim, sempre que a União honra as garantias por ela oferecidas, são acionadas as contragarantias correspondentes visando a recuperação dos valores dispendidos na operação. Além do valor original devido, são incluídos juros de mora, multas e outros encargos eventualmente previstos nos contratos de financiamento. As contragarantias vinculadas podem ser, entre outras: Cotas do FPE; FPM; além do fluxo de outras receitas próprias do ente da federação. A União está impedida de executar as contragarantias de diversos estados que obtiveram liminares no STF suspendendo a execução das referidas contragarantias e as relativas aos Estados de Goiás, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Minas Gerais, que estão sob o RRF.
5.1.4 Seguro de Crédito à Exportação	Em caso de sinistro nas operações contratadas pelo FGE, as providências envolvem a execução da despesa de pagamento das indenizações mediante disponibilidade orçamentária e financeira da União.
5.1.5 Fundos Garantidores	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 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. A partir dessa medida, passa-se ao esforço de recuperação de crédito, tanto extra, quanto judicialmente. Caso não se verifique a

Subseção	Providências
	recuperação dos créditos, incorre-se em redução patrimonial 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. A responsabilidade dos cotistas é limitada ao valor aportado no fundo, logo, isso impediria qualquer execução que visasse acessar recursos da União, protegendo, assim, o patrimônio da União. Os aportes e resgates nos fundos garantidores têm impacto nas receitas e despesas primárias da União. Já as receitas de fundos de investimento ou o pagamento de honras dos fundos garantidores privados não impactam diretamente as receitas ou despesas da União, uma vez que não há fluxo de entrada ou saída de recursos na conta única. As variações nas cotas da União são registradas no Balanço Geral da União - BGU. No caso específico do FGEDUC, o pagamento de honras pelo fundo gera uma receita primária em detrimento do patrimônio da União. A tendência é de continuidade no pagamento de honras, mas há limitação do pagamento devido ao mecanismo de stop loss (interrupção de perda), medida de proteção ao fundo definida em seu estatuto. Um outro risco a ser considerado é a necessidade de aportes adicionais da União nos fundos garantidores. Nesse caso, haveria configuração de uma despesa primária que deve concorrer com as demais despesas primárias no orçamento anual ou, fosse o caso, seria endereçada nas avaliações bimestrais de receitas e despesas, conforme estabelecido pelo art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.
5.2.1 Dívida Ativa	O risco relacionado à dívida ativa é a não realização, a não concretização das estimativas, que podem frustrar receitas consideradas na peça orçamentária. É realizada reavaliação bimestral das estimativas de recuperação com o instituto da transação tributária, de maneira a evitar que qualquer alteração no cenário fático que impacte a recuperação, cause repercussões para a execução de despesas e, portanto, para o orçamento público como um todo.
5.2.3 Haveres Financeiros Não Relacionados a Entes Federativos	No acompanhamento dos haveres financeiros da União não relacionados a entes federativos sob a gestão da STN, há operações em que o risco de inadimplência é garantido por parte relacionada. Por outro lado, há casos em que o risco de não recebimento dos recursos recai sobre a União, conforme definido pela norma ou ato que lhes deu origem. Quando ocorre inadimplência e o garantidor é parte relacionada da União, a STN inicia processo de conciliação e cobrança dos valores devidos diretamente do garantidor. No caso de inadimplência em que a União é responsável pelo risco, são adotadas medidas de cobrança dos valores inadimplidos. Os débitos não quitados são inscritos na Dívida Ativa da União - DAU para que a PGFN possa realizar sua cobrança e execução.
5.2.4 Fundos Constitucionais de Financiamento	Em caso de materialização dos riscos fiscais, as providências compreendem a revisão das estimativas de resultado primário dos fundos constitucionais no âmbito do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias e reforço dos esforços para recuperação de perdas empreendidos pelos bancos administradores.
5.3.1 Entes Subnacionais	Não há providências imediatas a serem tomadas na hipótese de aprovação da PEC n° 51/2019, posto que o percentual de repasse do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados ao FPE se manterá em 21,5% até 31 de dezembro do ano seguinte ao da promulgação da referida Emenda Constitucional. As medidas de mitigação ou providências a serem tomadas, tanto para prevenção de ocorrência do risco (redução da probabilidade de efetivação) quanto para o caso de materialização deste (minimização do impacto gerado), são: a) Riscos relativos às ações judiciais: a principal medida de mitigação é a intensificação do relacionamento com a AGU e suas procuradorias regionais e seccionais, com vistas à reversão das decisões tomadas, o que tem ocorrido. Ressalta-se que essas operações são financeiras e o impacto fiscal da ocorrência dos riscos se dá sobre o endividamento público; b) Riscos de frustração de receitas em decorrência da aplicação de dispositivos legais aos haveres sob gestão da STN: não há medidas de mitigação plenamente eficazes. Contudo, a STN busca, sempre que possível, atuar junto às instâncias pertinentes para evitar ou minimizar impactos sobre as dívidas subnacionais; c) Riscos relativos ao não cumprimento das previsões de receitas para o exercício: a principal medida de mitigação é o encaminhamento de projeções conservadoras para as receitas, para compor o PLOA. Por sua vez, a ocorrência de inadimplementos pontuais é mitigada por meio do mecanismo de execução de garantias previstas em contrato. Destaca-se que a STN executa a operacionalização e controle das dívidas contratuais de Estados e Municípios com a União. Embora forneça informações que constam no Orçamento, incluindo reavaliações bimestrais encaminhadas à SOF, não possui gerência qualquer sobre questões de alocação de recursos.

Subseção	Providências
5.3.2 Parcerias Público-Privadas e às Concessões Públicas	1) Ótica das Receitas: caso ocorra frustração de receitas incluídas nas projeções, procede-se à alteração das estimativas constantes dos relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias. Outra possibilidade de providência seria a execução, pelo órgão representante do Poder Concedente, de eventuais mecanismos de garantias previstas em contrato, para assegurar o adimplemento das obrigações por parte do concessionário e posterior recuperação, total ou parcial, dessas receitas. 2) Ótica das despesas: caso a União tenha de arcar com pagamentos de indenizações, reequilíbrio econômico-financeiro e outros, a providência deve ser a inclusão, por parte do órgão setorial responsável, de dotação no âmbito dos orçamentos anuais para essas despesas, seja via inclusão no orçamento do ano seguinte, seja por créditos adicionais no orçamento vigente.
5.3.3 Estatais Federais	a) Providências em caso de frustração da receita de dividendos (Risco 1) A receita de dividendos passa por um acompanhamento bimestral no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, mediante atualização das estimativas e comparação dos valores esperados com o que é arrecadado ao longo do ano. Eventuais desvios acima ou abaixo dos valores inicialmente previstos repercutem na definição dos limites do Decreto de programação orçamentária e financeira do Poder Executivo. Se houver frustração, são vislumbradas as seguintes consequências: (i) impacto na receita primária, que será menor que a projetada, afetando negativamente o resultado primário do Governo Central; (ii) redução da disponibilidade financeira para amortização da dívida pública, pois a receita de dividendos é vinculada a tal finalidade, observado a incidência da Desvinculação de Receitas da União (DRU). Esse impacto na receita primária enseja a necessidade de compensação do valor correspondente à frustração de receita, seja com o aumento na arrecadação de outras receitas ou diminuição de despesas. A redução da disponibilidade orçamentária e financeira da União requer providências no sentido de buscar outras fontes para cobrir esses recursos correspondentes à frustação com vistas à amortização da dívida pública. Se houver ganho, ocorrerá situação oposta ao descrito anteriormente. Em termos plurianuais, as estimativas de receita de dividendos são atualizadas a cada ciclo anual da LDO e da LOA, bem como nos exercícios de elaboração do Projeto de Lei do PPA, com a reavaliação do cenário e das premissas, permitindo uma melhor alocação dos recursos nos Orçamentos anuais. b) Providências em caso de aportes emergenciais (Risco 2) No caso de aporte emergencial em uma empresa estatal federal, deve ser iniciado um processo no Poder Executivo para obtenção de crédito orçamentário para atendimento do pleito, observando as regras fiscais vigentes. Sendo o aporte de capital uma despesa primária, sua viabilização necessita seja do cancelamento de despesas, seja de ampliação de receitas, para abertura do espaço fiscal suficiente ao valor do aporte emergencial. Outra medida necessária é a aprovação de medida legislativa no Congresso Nacional autorizando o aporte de capital. c) Providências em caso de esforço fiscal adicional - compensação de primário (Risco 3) Se o déficit primário realizado das empresas estatais federais é maior do que o estabelecido na meta anual, o resultado primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social deve apresentar excedente suficiente para compensar o valor correspondente ao excesso de déficit das estatais federais, conforme autorização específica concedida em cada LDO. Ao longo do exercício financeiro, o acompanhamento bimestral no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do resultado primário das empresas estatais federais, com atualização das estimativas e comparação com o realizado, sinaliza eventual necessidade de compensação de primário, situação que deve ser observada no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira do Poder Executivo. Caso haja tendência de materialização, o resultado primário do Governo Central deve assegurar que sua própria meta seja cumprida, considerando o desvio do resultado primário das empresas estatais federais, com a adoção de devidas medidas fiscais, como cancelamento de despesas ou ampliação de receitas.
5.3.4 Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)	Os contratos de crédito do Fies contam com instrumentos mitigadores do risco, como fiança convencional, fiança solidária e o FGEDUC. Em caso de inadimplência contratual, as providências são o acionamento dos mecanismos de garantia.
5.3.7 Riscos Ambientais	Além da previsão orçamentária de recursos na ação de proteção e defesa civil no programa de Gestão de Riscos de Desastres, é possível ao poder público viabilizar recursos via créditos extraordinários em situações que demandem ação célere e específica.

Elaboração: *STN/MF*

Além das ações supramencionadas para endereçar riscos específicos, o arcabouço orçamentário nacional estabelece mecanismos para abordar materialização de riscos conforme surjam.

Primeiramente, cabe mencionar o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, que é preparado em cumprimento ao disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), e às Leis de Diretrizes Orçamentárias. O art. 9º da LRF determina que, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes, o Ministério Público da União - MPU e a Defensoria Pública da União - DPU promoverão limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela LDO.

Nesse contexto, na preparação do referido Relatório de Avaliação, o Poder Executivo apura eventual montante da limitação de empenho e movimentação financeira necessária e informa aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao MPU e à DPU, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre. Portanto, caso se materializem riscos fiscais, o Poder Executivo deve endereçá-los bimestralmente, o que permite eventual manejo de despesas para garantir o cumprimento das metas preestabelecidas.

Além disso, é importante também enfatizar que a legislação brasileira apresenta a possibilidade de abertura de créditos adicionais, conforme arts. 40 a 46 da Lei nº 4.320/1964. Créditos adicionais são as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento. São classificados em: suplementares, destinados ao reforço de dotação orçamentária; especiais, destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e extraordinários, destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Dessa maneira, dependendo do tipo de risco a se materializar, os mencionados créditos podem ser utilizados e, em conjunto com o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias e com as metas definidas no Anexo de Metas Fiscais, auxiliam a enfrentar as ocorrências de riscos fiscais em uma perspectiva de equilíbrio e sustentabilidade fiscal de longo prazo.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de prover maior previsibilidade e transparência no planejamento e apuração dos resultados fiscais e dar cumprimento ao estabelecido no art. 4º, § 3º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o Anexo de Riscos Fiscais elencou as principais fontes de riscos fiscais para consecução do cenário base determinado no Anexo de Metas do PLDO.

Este Anexo de Riscos Fiscais, como as edições anteriores, visa promover maior alcance, clareza, funcionalidade e efetividade no mapeamento de riscos fiscais, com a convergência para padrões internacionais de publicação de riscos fiscais, mas sempre considerando as características específicas do Brasil.