



TESOURO NACIONAL

2024

dezembro

Relatório de

# Riscos Fiscais da União

**Ministro da Fazenda**

Fernando Haddad

**Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda**

Dario Carnevalli Durigan

**Secretário do Tesouro Nacional**

Rogério Ceron de Oliveira

**Secretária Adjunta do Tesouro Nacional**

Viviane Aparecida da Silva Varga

**Subsecretário de Planejamento Estratégico da Política Fiscal**

David Rebelo Athayde

**Coordenadora-Geral de Planejamento e Riscos Fiscais**

Cristina Gonçalves Rodrigues

**Coordenador de Suporte ao Planejamento e Riscos Fiscais**

Cristiano Beneduzi

**Coordenador de Modelagem e Análises Fiscais**

Seiji Kumon Fetter

**Equipe Técnica**

Alex Sander Ferreira da Silva  
André Luiz Greve Pereira  
Gabriela Lopes Souto  
João Alberto Travassos Evangelista  
Jônathas Delduque Júnior  
Leandro Gonçalves de Brito  
Leno Silva Rocha  
Haroldo Moscheta Gonçalves

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

**Elaboração de Conteúdos**

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

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

**Informações**

Correio eletrônico [ascom@tesouro.gov.br](mailto:ascom@tesouro.gov.br)

Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estatisticas-fiscais-e-planejamento/riscos-fiscais>

É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte

Última alteração: 14 de novembro de 2024



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

# Sumário

<b>Introdução</b>	<b>14</b>
<b>1 Gestão de Riscos Fiscais</b>	<b>15</b>
1.1 Definição	15
1.2 Categorização	15
1.3 Prevenção, Mitigação e Monitoramento dos Riscos Fiscais	16
1.4 Provisões e Reservas	18
<b>2 Riscos Macroeconômicos</b>	<b>19</b>
2.1 Sensibilidade das Receitas Administradas pela RFB	22
2.2 Sensibilidade da Despesa Primária	24
2.3 Sensibilidade da Dívida Pública	26
2.3.1 Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG)	26
<b>3 Riscos Fiscais Específicos</b>	<b>30</b>
3.1 Passivos Contingentes	31
3.1.1 Demandas Judiciais	32
3.1.2 Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento pela STN	37
3.1.3 Garantias	38
3.2 Ativos	46
3.2.1 Dívida Ativa da União	46
3.2.2 Haveres Financeiros Não Relacionados a Entes Subnacionais	48
3.2.3 Fundos Constitucionais de Financiamento	50
3.3 Entes Subnacionais	52
3.4 Empresas Estatais	55
3.5 Concessões de Serviço Público e Parcerias Público-Privadas	58
3.5.1 Concessões de Serviço Público	58
3.5.2 Parcerias Público-Privadas	61
3.6 Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)	62

<b>3.7</b>	<b>Riscos do Sistema Financeiro</b>	<b>64</b>
3.7.1	<i>Créditos do Banco Central do Brasil</i>	64
3.7.2	<i>Sistema Financeiro Nacional</i>	64
<b>3.8</b>	<b>Mudanças Demográficas</b>	<b>65</b>
<b>3.9</b>	<b>Riscos Ambientais</b>	<b>67</b>
3.9.1	<i>Desastres e Fenômenos Naturais</i>	67
3.9.2	<i>Mudanças Climáticas</i>	69

## Gráficos

Figura 1 - Fatores de Riscos Fiscais Específicos Relacionados aos Passivos .....	11
Figura 2 - Fatores de Riscos Fiscais Específicos Relacionados aos Ativos.....	12
Figura 3 - Receitas de Impostos e Contribuições - Estimada (LOA) vs. Realizada .....	19
Figura 4 - Variação do PIB Real - Estimado (LOA) vs. Realizado .....	20
Figura 5 - Projeções da Dívida – DLSP e DBGG .....	26
Figura 6 - Análise de Sensibilidade da Dívida Pública - DBGG .....	28
Figura 7 - Análise de Sensibilidade da Dívida Pública - DLSP.....	28
Figura 8 - Juros Nominais do Setor Público e Taxa de Juros Selic Média .....	29
Figura 9 – Juros Nominais do Setor Público .....	29
Figura 10 - Composição dos Riscos Fiscais Específicos .....	31
Figura 11 - Impacto dos Riscos Fiscais Específicos .....	31
Figura 12 - Evolução do Estoque de Demandas Judiciais contra a União .....	32
Figura 13 - Evolução da despesa com ações judiciais.....	33
Figura 14 - Demandas Judiciais Contra a União por Natureza ou Grupo (Risco possível e provável).....	34
Figura 15 - Regularização de Passivos Contingentes.....	37
Figura 16 - Evolução das Garantias às Operações de Crédito .....	38
Figura 17 - Percentual Vincendo das Garantias às Operações de Crédito .....	39
Figura 18 - Participação da União no Patrimônio Líquido dos Fundos.....	42
Figura 19 - FGE: Indenizações x Recuperações (fluxo) .....	44
Figura 20 - Distribuição da DAU por Tipo de Crédito e Rating .....	46
Figura 21 - Expectativa de Recuperação por Rating.....	47
Figura 22 - Evolução da Dívida Ativa da União com boa perspectiva de recuperação (Classes A e B) .....	48
Figura 23 - Fluxos realizados e estimados de amortizações das operações de crédito dos Fundos Constitucionais .....	50

Figura 24 - Receitas de Concessões.....	59
Figura 25 - Exposição do Fies por Safra de Concessão do Financiamento .....	62
Figura 26 - Situação dos Contratos do Fies Concedidos até 2017.....	63
Figura 27 - Impacto Demográfico Sobre Despesas Seleccionadas de Saúde e Educação .....	65
Figura 28 - Programa Gestão de Riscos e de Desastres – LOA e Participação no PIB .....	68
Figura 29 - Gastos da União referentes ao programa Mudança do Clima (valores pagos).....	69

## Tabelas

Tabela 1 - Publicações do governo federal que monitoram riscos fiscais.....	17
Tabela 2 - Receitas Primárias do Governo Central Indexadas a Parâmetros Macroeconômicos .....	22
Tabela 3 - Receita Administrada pela RFB – Impacto % da Variação de 1 p.p. em Cada Parâmetro .....	23
Tabela 4 - Receitas - Impacto da Variação de 1 p.p. nas Variáveis Macroeconômicas .....	23
Tabela 5 - Despesas Primárias do Governo Central Indexadas a Parâmetros Macroeconômicos.....	24
Tabela 6 - Despesas Primárias – Impacto % da Variação de 1 p.p. no INPC.....	25
Tabela 7 - Fatores de Variação da DBGG.....	27
Tabela 8 - Fatores de Variação da DLSP .....	27
Tabela 9 - Fatores de Riscos Fiscais Relacionados aos Passivos e aos Ativos.....	30
Tabela 10 - Demandas judiciais de risco provável e possível .....	35
Tabela 11 - Despesas judiciais em relação à Despesa Primária.....	35
Tabela 12 - Fundos Garantidores com Participação da União .....	41
Tabela 13 - Indicadores de Solvência do FGE .....	43
Tabela 14 - Evolução do grau de alavancagem .....	44
Tabela 15 - Estimativa de impacto da manutenção do SCE .....	45
Tabela 16 - Estimativa de Arrecadação de DAU .....	48
Tabela 17 - Haveres Financeiros Não Relacionados a Entes Subnacionais .....	49
Tabela 18 - Estoque dos Haveres - Fundos Constitucionais .....	50
Tabela 19 - Estimativas dos Riscos Fiscais .....	51
Tabela 20 - Riscos Fiscais de Haveres e Garantias Junto aos Estados e Municípios .....	52
Tabela 21 - Riscos Fiscais de Relações Intergovernamentais .....	53
Tabela 22 - Incertezas de Propostas Legislativas.....	53
Tabela 23 - Fluxos Estimados - Estatais Não Dependentes.....	55

Tabela 24 - Índices de Capital Requeridos x Observados .....	56
Tabela 25 - Riscos fiscais em Demandas Administrativas .....	60

## Sumário Executivo

Em sua 6ª edição, o Relatório de Riscos Fiscais da União (RRFU) elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) prossegue em seu objetivo de oferecer à sociedade um instrumento de transparência fiscal que demonstre, de modo sintético, a situação dos Riscos Fiscais aos quais o Governo Federal está exposto. Riscos Fiscais são possibilidades de ocorrências de eventos capazes de afetar as contas públicas, comprometendo o alcance dos resultados fiscais estabelecidos como metas e objetivos. O relatório classifica os riscos fiscais em dois grupos: macroeconômicos e específicos. Os riscos fiscais macroeconômicos estão relacionados às mudanças cíclicas ou estruturais na economia, enquanto os riscos específicos são de diversas origens, relacionados aos programas governamentais e ao balanço patrimonial do setor público (valores dos ativos ou passivos).

### - Riscos Fiscais Macroeconômicos

Aproximadamente 92,5% da receita primária está sujeita à volatilidade do PIB real, da inflação, da massa salarial, do câmbio, dos juros ou do preço do petróleo. A Receita Administrada pela Receita Federal do Brasil (RFB), como o imposto de renda e a contribuição previdenciária, representa a maior parcela sujeita ao risco pela volatilidade de parâmetros macroeconômicos.

**A variação do PIB real representa a maior fonte de risco para as receitas, seguida da variação da inflação e da massa salarial.** A variação de 1 p.p. no PIB real impacta em R\$ 12,7 bilhões a receita primária, enquanto a variação de 1 p.p. na inflação impacta em R\$ 11,9 bilhões. A variação de 1 p.p. na massa salarial nominal se reflete em uma variação de R\$ 6,5 bilhões, principalmente pela variação da arrecadação da contribuição previdenciária.

**Pelo lado da despesa primária, a volatilidade está ligada às variações do salário mínimo e do INPC,** impactando principalmente as despesas com benefícios previdenciários e assistenciais, o pagamento de Seguro-Desemprego e o pagamento de Abono Salarial. No ano de 2023, aproximadamente 50,0% das despesas primárias totais apresentaram expansão pela influência direta da inflação e do salário mínimo.

Com a publicação da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, o limite de despesas primárias passou a ser corrigido anualmente pelo IPCA acumulado em 12 meses até junho e por um componente de crescimento real, baseado na variação real da Receita Líquida Ajustada, acumulada no mesmo período. Essa alteração fez com que a despesa primária passasse a ser sensibilizada pelo desempenho das receitas primárias, além da inflação, fator este que já estava presente no Teto de Gastos estabelecido pela EC nº 95/2016. O limite de despesas do Poder Executivo pode ser ampliado, para 2024, em R\$ 2,1 bilhões a cada acréscimo de 0,1 p.p. da inflação realizada em comparação àquela considerada no PLOA 2024.

As análises indicam que, ao final de 2024, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) representaria 77,7% do PIB – um crescimento de 3,3 p.p. em relação ao encerramento de 2023. Estima-se que a DBGG siga uma trajetória ascendente até 2027, pressionada pelos juros nominais,

apresentando ligeira queda ao final do horizonte de projeções com 81,6% do PIB em 2028. O crescimento da DBGG em 2024 é explicado primordialmente pelo diferencial entre a conta de juros e o crescimento do PIB. Em exercício de sensibilidade da dívida com as variáveis macroeconômicas, **verificou-se que, em um cenário onde os choques adversos sobre juros, crescimento do PIB e resultado primário são combinados, a elevação da DBGG pode chegar a 16,9 p.p. em 2034.**

#### - Riscos Fiscais Específicos

Em que pese as limitações de análise que a soma de todos os riscos traga consigo, devido principalmente às diferentes probabilidades de ocorrência, **a exposição da União aos riscos fiscais específicos apresentados neste Relatório chegou ao montante de R\$ 5,3 trilhões, apresentando queda de R\$ 520 bilhões em relação ao registrado ao final de 2023.** Durante o ano de 2024, a exposição relacionada aos ativos chegou a R\$ 1,8 trilhão enquanto a exposição associada aos passivos alcançou o patamar de R\$ 3,5 trilhões.

O valor do estoque de **ações judiciais contra a União**, considerando as de risco provável e possível, somam R\$ 2.820,0 bilhões, representando redução de 21,7% frente a 2023, sendo que 76,8% (R\$ 2.166,0 bilhões) se referem a ações de risco possível e 23,2% (R\$ 654,0 bilhões) a ações classificadas com risco de perda provável. A realização de despesas anuais decorrentes de perdas judiciais teve, ao longo do tempo, aumento em relação ao total da despesa primária. Em 2015, esse gasto foi de R\$ 26,1 bilhões em termos nominais e 2,2% das despesas primárias. Em 2023, verificou-se um pico de despesas devido ao pagamento do passivo de precatórios regularizado após decisão do STF. Para 2024, estima-se que alcance R\$ 66,3 bilhões, o que corresponde a 3,0% das despesas primárias.

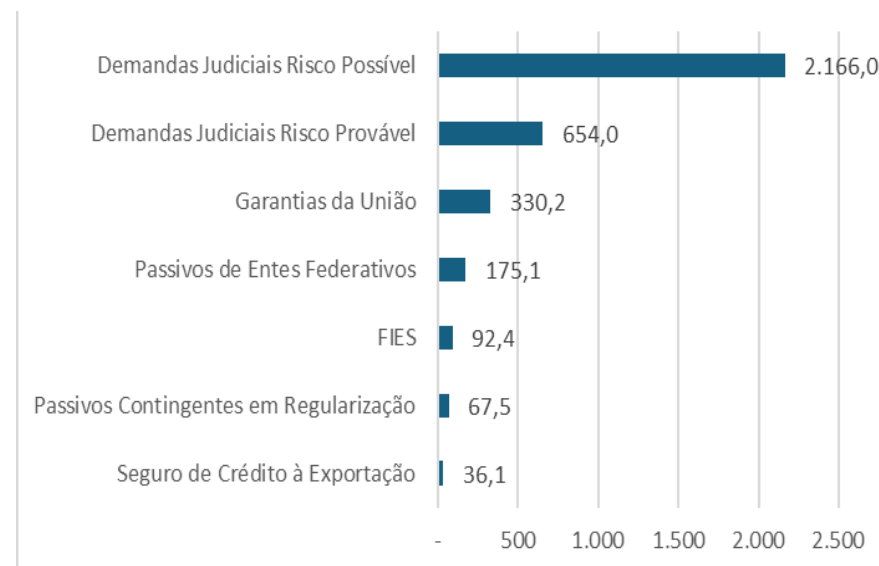
O montante do estoque dos **passivos contingentes da União em processo de regularização no âmbito da STN**, também chamados de dívidas em processo de reconhecimento (dívidas decorrentes da extinção/dissolução de entidades da administração federal, dívidas diretas da União e dívidas decorrentes do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS) para o ano de 2024, é de R\$ 35,1 bilhões (R\$ 106,1 bilhões em 2023), sendo que cerca de 99,6% dizem respeito ao FCVS.

As **honras de garantias da União a operações de crédito** alcançaram o montante de R\$ 67,6 bilhões, de 2016 até abril de 2024. Em 2023, as honras foram de R\$ 12,9 bilhões e, em 2024 (até abril), o valor honrado foi de R\$ 3,0 bilhões. A previsão da STN é que este valor feche o ano em R\$ 13,1 bilhões. O valor não executado de contragarantias pela União, devido a ordens judiciais expedidas, que passava da cifra de R\$ 40 bilhões em 2021, foi zerado em 2022 devido a renegociações contratuais. No entanto, nos últimos meses desse mesmo ano, tal saldo voltou a crescer em virtude de novas ações judiciais impetradas por Estados questionando a forma como se dará a compensação da perda de arrecadação de ICMS por parte dos Estados em decorrência da diminuição das alíquotas sobre energia e telecomunicações trazida pela LC nº 194/22. No ano de 2023 essas novas liminares concedidas vêm impedindo a execução de contragarantias. O crescimento de contragarantias não executáveis caracteriza a materialização do risco fiscal envolvido nas concessões de garantias da União.

**Os Fundos Garantidores** com participação da União continuam como mecanismo de suporte às políticas públicas voltadas à recuperação da economia. **As operações de crédito relacionadas às ações do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Pronampe e do Programa Emergencial de Acesso a Crédito - Peac são garantidas pelo FGO e pelo FGI, respectivamente.** Ao final de 2023, a União possuía R\$ 76,8 bilhões de participação em cotas nos Fundos desta natureza, montante que representa mais de 95,2% do Patrimônio Líquido total dos Fundos Garantidores.

O valor indenizado pelo **Seguro de Crédito à Exportação**, desde o início de suas atividades até maio de 2024, é de aproximadamente US\$ 1,9 bilhão, sendo que 97,3% ocorreram entre 2018 e maio de 2024. Por configurar despesa primária, a concretização do risco fiscal do FGE impacta o resultado primário da União.

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



De um ativo de R\$ 2,9 trilhões da Dívida Ativa da União, é esperada a recuperação de R\$ 640,0 bilhões, nos próximos 15 anos, com a maior parte impactando o resultado primário. Cerca de R\$ 2,3 trilhões (78%) são considerados perdas. Esta expectativa parte do histórico de adimplementos nos últimos quinze anos.

Os haveres financeiros da União não relacionados a entes subnacionais, sob a gestão da STN (originários de Empréstimos concedidos às Instituições Financeiras, Operações de Crédito Rural, Operações de Cessões de Créditos, Operações de Crédito à Exportação, Empréstimos a Entidades Não Financeiras e Programa Emergencial de Suporte ao Emprego) alcançaram R\$ 93,4 bilhões.

O estoque dos haveres referentes aos Fundos Constitucionais, que corresponde à carteira de crédito líquida de provisões e aos recursos transferidos aos bancos administradores e ainda não aplicados em financiamentos, alcançou R\$ 257,0 bilhões. Os riscos fiscais, relacionados à inadimplência dos financiamentos, são estimados em R\$ 830,0 milhões para 2024.

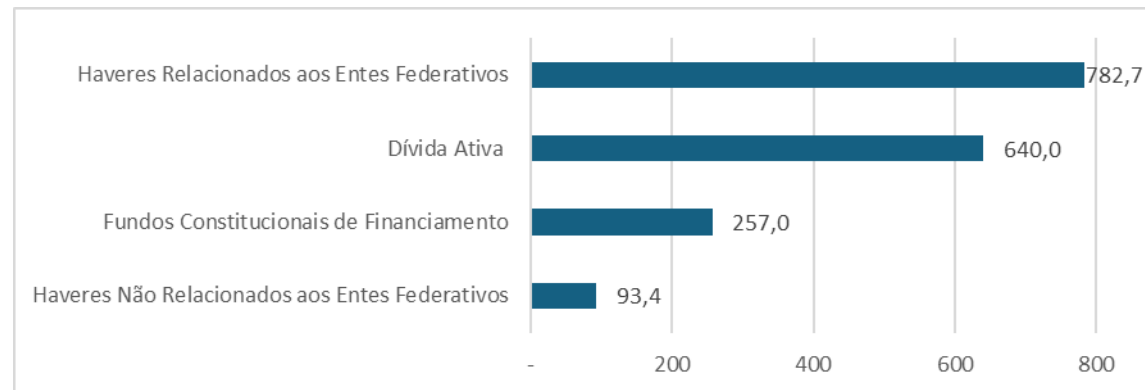
Os impactos estimados de propostas legislativas que alteram o relacionamento interfederativo, para um período de dez anos, são de aproximadamente R\$ 420,6 bilhões.

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

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

Em relação ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), em junho de 2024, o valor do estoque da exposição de operações no âmbito do programa chegou a R\$ 92,4 bilhões. Desse montante, R\$ 56,5 bilhões corresponde ao saldo devedor integral dos contratos em atraso, o que representa 68,3% do total da carteira. O valor do ajuste para perdas estimadas é de R\$ 47,2 bilhões.

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



Sobre os impactos da **evolução demográfica brasileira**, estima-se aumento de R\$ 11,7 bilhões em despesas selecionadas de saúde em 2034 e abertura de espaço para redução de gastos em determinadas políticas de educação de R\$ 3,1 bilhões no mesmo ano. Esses impactos se devem à modificação da estrutura etária, com aumento do número de idosos e redução do número de jovens na população..

Os **riscos fiscais ambientais**, provenientes de desastres e fenômenos da natureza, normalmente estão associados às mudanças climáticas ou causados e originados pela atividade humana. Entre os anos de 2015 e 2024, foram gastos entre 0,01% e 0,04% do PIB, ao ano, nas ações voltadas à **gestão de riscos e de desastres**, incluindo o planejamento e o controle dos riscos associados (atual Programa 2318 da LOA). As despesas do Governo Federal para enfrentar a calamidade no Rio Grande do Sul têm dotação (ao final de outubro) de cerca de R\$ 53,9 bilhões, sendo R\$ 33,8 bilhões despesa primária e R\$ 20,1 bilhões de despesa financeira.

Por sua vez, as ações de mitigação da **mudança do clima** apresentaram uma elevação crescente desde 2021 (atual Programa 1158 da LOA – Enfrentamento da Emergência Climática).

# Introdução

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

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

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

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

# 1 Gestão de Riscos Fiscais

## 1.1 Definição

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

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

## 1.2 Categorização

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

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

---

<sup>1</sup> OECD Best Practices for Managing Fiscal Risks, 2020. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO\(2020\)6/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2020)6/en/pdf)

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

### 1.3 Prevenção, Mitigação e Monitoramento dos Riscos Fiscais

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

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

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

Tabela 1 - Publicações do governo federal que monitoram riscos fiscais

Fonte: STN/MF

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

<sup>1</sup> <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/anexo-de-riscos-fiscais-da-ldo><sup>2</sup> <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-projecoes-fiscais><sup>3</sup> <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/conjuntura-economica/panorama-macroeconomico><sup>4</sup> <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-anual-da-divida-rad/><sup>5</sup> <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-projecoes-da-divida-publica><sup>6</sup> <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/contabilidade-e-custos/relatorio-de-gestao-fiscal-rgf-uniao><sup>7</sup> <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-quadrimestral-de-operacoes-de-credito-garantidas-rgq/><sup>8</sup> <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica><sup>9</sup> <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-conteudos-relacionados><sup>10</sup> <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estatisticas-fiscais-e-planejamento/estatisticas-fiscais-do-governo-geral><sup>11</sup> <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-das-empresas-estatais-federais><sup>12</sup> <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-das-participacoes-societarias-da-uniao/><sup>13</sup> <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/ref><sup>14</sup> <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/><sup>15</sup> <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fundos-governamentais/fundo-de-garantia-a-exportacao-fge/relatorios><sup>16</sup> <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-rardp>

## 1.4 Provisões e Reservas

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

A OCDE<sup>2</sup> enfatiza a responsabilidade dos departamentos e agências no monitoramento e prevenção dos respectivos riscos fiscais, na alocação de recursos em seus orçamentos para provável materialização e na identificação de recursos em seus próprios orçamentos em caso de um risco inesperado se concretizar, antes de reivindicarem recursos da reserva geral orçamentária.

No Brasil<sup>3</sup>, as provisões para perdas judiciais e administrativas estão relacionadas a ações administrativas e judiciais ajuizadas contra a União, porém passíveis de serem estimadas de forma confiável. Por isso, são valores aptos a serem reconhecidos no passivo da União. Assim, a contabilização ou não como passivo depende do nível de classificação do risco atribuído ao processo em sua análise, podendo se enquadrar nas seguintes classificações: a) Risco Provável: ocorre quando a probabilidade de perda por parte da União é alta, ensejando registro do passivo no balanço patrimonial; b) Risco Possível: ocorre quando a probabilidade de perda não é alta, mas considerável. Esses valores são considerados passivos contingentes e não são reconhecidos no balanço patrimonial da União, mas mencionados nas notas explicativas às demonstrações contábeis; c) Risco Remoto: ocorre quando a probabilidade de perda da ação é considerada remota, não sendo realizado nenhum registro e nem divulgação em notas explicativas.

---

<sup>2</sup> OECD, op. cit.

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

## 2 Riscos Macroeconômicos

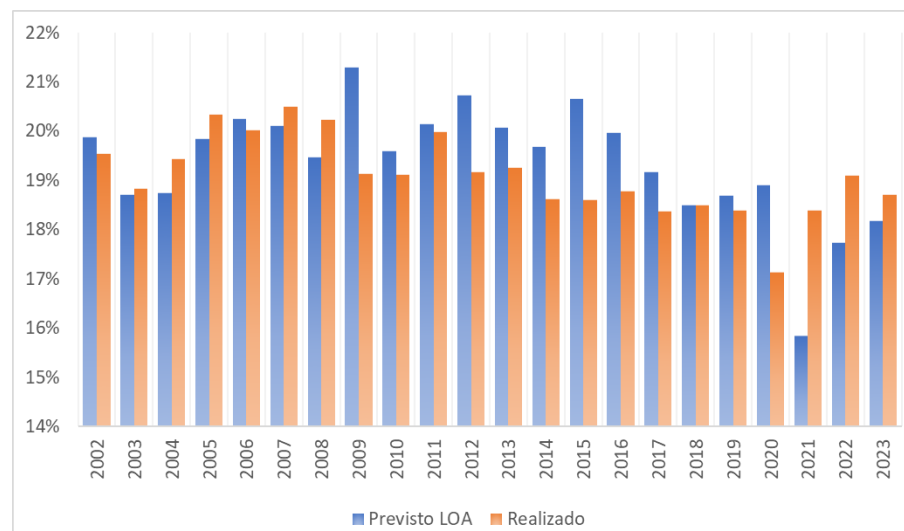
A variação dos parâmetros macroeconômicos (PIB real, inflação, massa salarial, câmbio, juros, preço do petróleo, dentre outros) em relação às projeções incluídas nas peças orçamentárias constitui a fonte mais comum de riscos fiscais. A experiência tem demonstrado que os países apresentam, em maior ou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

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

De fato, em 2021, a economia brasileira demonstrou resiliência após as adversidades da crise sanitária de 2020 e cresceu 4,8%, enquanto cresceu 3,0% em 2022 e 3,2% em 2023. A expectativa para 2024 é de crescimento de 3,2%, conforme Grade de Parâmetros da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda de setembro de 2024. Em relação ao resultado primário, houve redução do déficit primário de 9,8% em 2020 para 0,4% em 2021. Em 2022, apresentou superávit primário de 0,5% e em 2023, um déficit de 2,4%. Com relação à piora em 2023, deve-se considerar o pagamento do estoque de precatórios decorrentes da ADI nº 7064, e os efeitos fiscais da LC nº 201/2023, decorrente das compensações e indenizações aos Estados e Municípios por renúncias fiscais realizadas pelo Governo Federal em 2022. Sem esses eventos, o déficit apurado somaria R\$ 117,2 bilhões ou 1,1% do PIB.

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

Fonte: STN/MF



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

A recuperação da atividade em 2021 foi reflexo da reabertura da economia e da grande expansão fiscal promovida em diversos países, justificada pelos auxílios à população e socorros ao sistema financeiro e à economia real, que levaram o mundo a um ciclo de alta de commodities ainda naquele ano. As receitas públicas, impulsionadas por esse ciclo, apresentaram melhora relevante, apesar das desonerações realizadas para aliviar internamente parte da alta de preços, em especial dos combustíveis.

Em relação a 2022, cabe destacar que a desaceleração do crescimento repercutiu o conflito entre Rússia e Ucrânia e os efeitos da política monetária contracionista, a fim de conter o avanço da inflação (a taxa Selic se elevou de 3,9% a.a. para 12,3% a.a.). No ano, todos os setores produtivos registraram menor ritmo de crescimento comparativamente a 2021, porém o ciclo de *commodities* continuou contribuindo com o desempenho das receitas tributárias. Além disso, esse ano também foi marcado por receitas extraordinárias (decorrentes de novas concessões somadas a dividendos elevados, que somaram 1,3% do PIB).

O ano de 2023 iniciou com a taxa Selic a 13,7% a.a. e fechou com 11,8% a.a., evidenciando o início do ciclo de flexibilização monetária. Ao longo de 2024, a taxa Selic atingiu 10,50% a.a. em setembro. A inflação medida pelo IPCA, por sua vez, se reduziu de 5,8% em 2022 para 4,6%, com projeção de atingir 4,25% em 2024.

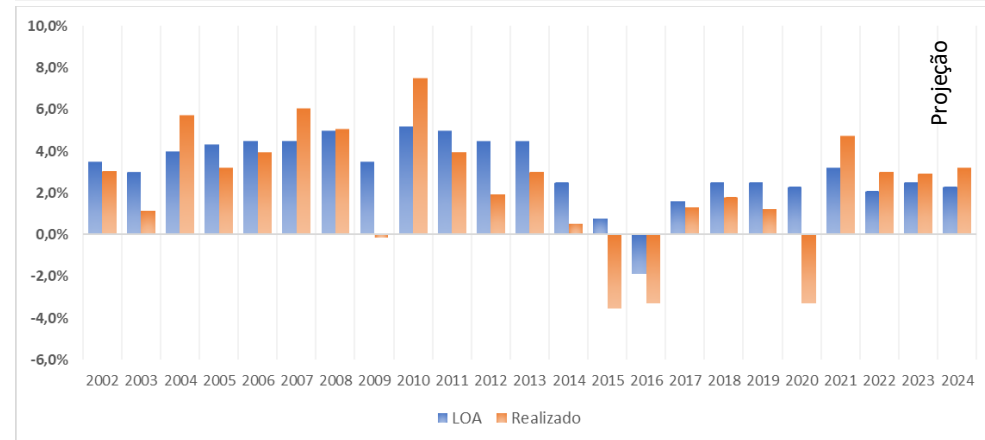
Em 2023, foi aprovada a Lei Complementar nº 200, instituindo um novo regime fiscal sustentável objetivando garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, conforme previsto no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126/2022. Tal regime trouxe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

Entretanto, a dinâmica de variação da despesa depende, em grande medida, das variações nos parâmetros macroeconômicos, principalmente da inflação e do salário mínimo. Estes, por sua vez, afetam diretamente os gastos com pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários e assistenciais, abono salarial e seguro-desemprego, os quais, juntos, correspondem a aproximadamente 67,1% das despesas primárias do Governo Central composto por Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central.

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

Dados em: %

Fonte: LOA, IBGE e Grade SPE de setembro de 2024



No que se refere ao comportamento da Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG estima-se trajetória ascendente, de 77,7% do PIB em 2024 a 81,8% do PIB em 2027, fundamentalmente em virtude dos juros nominais, que mais que compensam o crescimento nominal do PIB estimado e o Resultado Primário. A trajetória é revertida em 2028 com queda de 0,2 p.p., fechando o horizonte a 81,6% do PIB.

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

## 2.1 Sensibilidade das Receitas Administradas pela RFB

A avaliação da sensibilidade da arrecadação compreende, inicialmente, a identificação das linhas de receita que possuem relação com o ciclo econômico. No âmbito do orçamento, as receitas são apresentadas em três grandes grupos: Receitas Administradas pela RFB<sup>5</sup>; Arrecadação Líquida para o RGPS; e Receitas não Administradas pela RFB. A Tabela 2 mostra a participação de cada grupo na receita primária total de 2023.

As Receitas Administradas pela RFB constituem o principal grupo dentro do conjunto de receitas (61,2%) e incluem os principais impostos e contribuições do sistema tributário nacional. Pela natureza de sua base tributária, é fácil verificar que existe alta correlação da arrecadação dessas receitas com o ciclo econômico. De forma semelhante, a base tributária das receitas previdenciárias é a folha salarial, que também está ligada ao ciclo econômico, com elevação dos salários e do nível de emprego nas expansões econômicas e comportamento oposto nas recessões.

As Receitas não Administradas pela RFB constituem um grupo bastante heterogêneo que inclui, por exemplo, receitas de Concessões e Permissões, Contribuição para o Plano de Seguridade do Servidor (CPSS), Receitas Próprias e de Convênios, entre outras. Na análise dos itens que se relacionam ao ciclo econômico, apenas a Contribuição ao Salário-Educação, devida pelas empresas sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos empregados (art. 15 da Lei nº 9.424/1996), e a Exploração de Recursos Naturais se mostraram significativos, sendo que, neste último item, as variáveis explicativas são os preços de commodities específicas (petróleo, minério de ferro) e a taxa de câmbio.

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

Fonte: Resultado do Tesouro Nacional e RFB/ME

Itens de Receitas	Receita em 2023 (R\$ milhões)	Participação na Receita Primária Total	Indexadores
Receitas Administradas pela RFB	1.439.303	61,2%	PIB, Inflação, Câmbio, Massa Salarial, Juros (Over)
Receitas Previdenciárias	592.667	25,2%	PIB, Inflação, Massa Salarial
Receitas Não Administradas pela RFB			
Contribuição do Salário Educação	30.798	1,3%	PIB, Inflação
Exploração de Recursos Naturais	112.874	4,8%	Preços de Petróleo, Minério de Ferro, Câmbio
<b>Subtotal (A)<sup>1</sup></b>	<b>2.175.641</b>	<b>92,5%</b>	
Concessões e Permissões	8.820	0,4%	
Contr. Plano de Seguridade Social do Servidor	17.399	0,7%	
Dividendos e Participações	49.958	2,1%	
Demais + Receitas Próprias + Compl. FGTS	99.661	4,2%	
<b>Subtotal (B)<sup>2</sup></b>	<b>175.838</b>	<b>7,5%</b>	
Incentivos Fiscais	-78	0,0%	
<b>Total dos Itens</b>	<b>2.351.401</b>	<b>100,0%</b>	

<sup>1</sup> Subtotal dos itens de receitas relacionados a parâmetros macroeconômicos

<sup>2</sup> Subtotal dos itens de receitas não relacionados a parâmetros macroeconômicos

<sup>5</sup> Líquida de restituições.

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

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

Em termos nominais, o PIB é a variável que produz o maior impacto sobre as receitas primárias. Como pode se observar na Tabela 4 uma elevação de 1 p.p. do PIB provoca, tudo o mais constante, aumento de R\$ 12,7 bilhões na arrecadação, a maior parte concentrada nas Receitas Administradas pela RFB (R\$ 11,6 bilhões).

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

Fonte: RFB/ME

Parâmetro	Impacto sobre a Receita Administrada pela RFB	
	Exceto Previdenciária	Previdenciária
PIB	0,66%	0,16%
Inflação (IER) <sup>(1)</sup>	0,62%	0,15%
Câmbio	0,10%	-
Massa Salarial	0,07%	0,77%
Juros (Over)	0,01%	-

(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

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

Dados em: R\$ milhões

Fonte: RFB/ME

Itens de receitas	Variáveis				
	PIB	Inflação (IER) <sup>(1)</sup>	Câmbio	Massa Salarial	Juros (Over)
Receitas Administradas pela RFB	11.615	10.911	1.760	1.232	176
Receitas Previdenciárias	1.105	1.036	0	5.317	0
<b>Total</b>	<b>12.720</b>	<b>11.947</b>	<b>1.760</b>	<b>6.549</b>	<b>176</b>

(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.

Da mesma forma, uma alta na inflação de 1 p.p., tudo o mais constante, resulta em elevação de R\$ 11,9 bilhões na receita total. No agregado, considerando-se uma elevação conjunta de todas as variáveis em 1 p.p., ter-se-ia aumento da receita de aproximadamente R\$ 33,1 bilhões.

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

as outras permanecerão estáticas é uma simplificação necessária para a realização deste exercício hipotético. Adicionalmente, vale destacar que a RFB também desenvolve projeções de suas Receitas Administradas por meio de metodologia que considera um conjunto maior de variáveis explicativas. Dessa forma, pode haver divergência entre os valores estimados para este Relatório e os números oficiais calculados pela Receita Federal.

## 2.2 Sensibilidade da Despesa Primária

As despesas primárias são formadas por diversas rubricas, destacando-se os gastos com folha de pagamento, benefícios previdenciários, benefícios assistenciais vinculados ao salário mínimo, Abono Salarial e Seguro-Desemprego. Os riscos de previsão<sup>6</sup> decorrem, em geral, de variações nos parâmetros macroeconômicos e nos quantitativos estimados. Dessa forma, esta subseção apresenta a análise de sensibilidade das despesas primárias do Governo Central em relação aos parâmetros macroeconômicos.

A análise de sensibilidade nesta seção foi realizada com base nos agregados de despesa cuja variação está diretamente relacionada a dois principais parâmetros: o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e o salário mínimo (SM). As despesas diretamente impactadas por esses

*Tabela 5 - Despesas Primárias do Governo Central Indexadas a Parâmetros Macroeconômicos*  
Dados em: R\$ milhões  
Fonte e Elaboração: STN/MF

Itens de Despesa	Despesa em 2023	Participação na Despesa Primária Total	Indexador
Pessoal e Encargos Sociais	363.726,7	17,1%	Reajustes Acordados e INPC <sup>1</sup>
Benefícios Previdenciários	898.872,9	42,2%	Salário Mínimo e INPC
Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV)	92.671,2	4,4%	Salário Mínimo
Seguro-Desemprego	47.836,1	2,2%	Salário Mínimo e INPC
Abono Salarial	25.020,0	1,2%	Salário Mínimo
<b>Subtotal I<sup>2</sup></b>	<b>1.428.126,9</b>	<b>67,1%</b>	
Demais Despesas Obrigatórias	518.403,3	24,3%	
Despesas Discricionárias do Executivo	183.392,3	8,6%	
<b>Subtotal II</b>	<b>701.795,6</b>	<b>32,9%</b>	
<b>Total (I+II)</b>	<b>2.129.922,5</b>	<b>100,0%</b>	

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

<sup>2</sup> Itens de Despesa com Indexação a parâmetros macroeconômicos.

semprego 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.

parâmetros são os benefícios previdenciários e assistenciais, o Abono Salarial e o Seguro-Desemprego, que, juntos, corresponderam a 50,0% das despesas primárias do Governo Central em 2023, conforme pode ser observado na Tabela 5.

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

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

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

Outra análise possível em relação à variação dos parâmetros macroeconômicos é a do impacto do IPCA no limite de despesas. Com a promulgação da Lei Complementar nº 200/2023, os limites de despesa, para cada órgão e poder, foram ampliados, sendo corrigidos com base no IPCA acumulado no período de 12 meses encerrado em junho do ano anterior. Entretanto, caso a inflação acumulada em 12 meses até dezembro do ano anterior seja superior à acumulada em 12 meses até junho, a diferença poderá ser utilizada para ampliar o limite autorizado para o Poder Executivo na lei orçamentária anual. Nestes termos, o desvio de 0,1 p.p. das variações estimadas do IPCA causam variação no limite de despesas de R\$ 2,1 bilhões. Essa eventual ampliação não se incorpora à base de cálculo para os exercícios seguintes.

Em relação à sensibilidade da despesa com subsídios e subvenções, grande parte dos pagamentos realizados pela STN com impacto primário são na modalidade equalização de taxas de juros, sensíveis a variações nas taxas do mercado interno, como Selic, TJLP e TLP, bem como variações do IPCA, no caso das contratadas com TLP. Em 2023, esses pagamentos representaram 49% do total de despesas com impacto primário nessa rubrica (R\$ 11,2 bilhões de um total de R\$ 22,7 bilhões).

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

Fonte e Elaboração: STN/MF

Despesa Primária	Impacto decorrente da variação de 1 p. p. no INPC
Benefícios Previdenciários	1,00%
RMV	1,00%
BPC/LOAS	1,00%
Abono Salarial	1,00%
Seguro-Desemprego	0,92%

## 2.3 Sensibilidade da Dívida Pública

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

Em 2024, a DBGG apresentou tendência crescente. As análises indicam que, ao final de 2024, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) representaria 77,7% do PIB – um crescimento de 3,3 p.p. em relação ao encerramento de 2023. Estima-se que a DBGG siga uma trajetória ascendente até 2027, pressionada pelos juros nominais, apresentando ligeira queda para 81,6% do PIB em 2028, chegando a 75,6% do PIB ao final do horizonte de projeções, como mostra a Figura 5.

O crescimento da DBGG em 2024 é explicado primordialmente pelo diferencial entre a conta de juros e o crescimento do PIB. Em média, conforme Tabela 7 no período de 2024 a 2028, as despesas de juros seriam equivalentes a 6,6 p.p. do PIB por ano, ao passo que a evolução do PIB contribuiria para reduzir a razão dívida/PIB (via denominador) em 5,3 p.p. por ano. Desse montante, 2,1 p.p. está associado ao PIB real e 3,2 p.p. ao deflator do PIB.

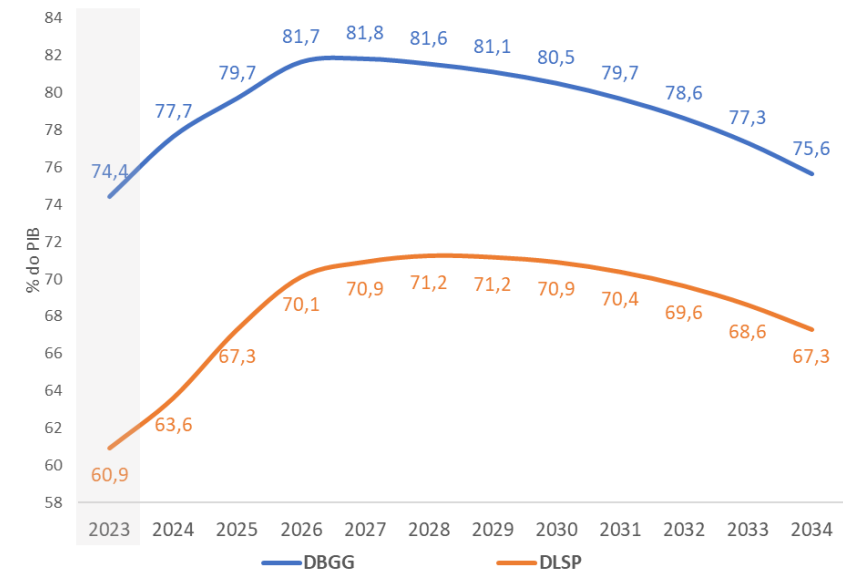
A DLSP, por seu turno, chegaria ao final de 2024 em 63,6% do PIB – aumento de 2,7 p.p. em relação a 2023. A DLSP apresenta trajetória crescente ao longo do horizonte de projeções, fechando 2028 em 71,2% do PIB. De maneira similar à DBGG, o fator mais relevante para o crescimento da DLSP também são os juros nominais, como se vê na Tabela 8 enquanto o crescimento do PIB nominal atenua a tendência da razão dívida/PIB.

A Figura 6 traz os resultados de simulações de choques sobre três variáveis fundamentais para a dinâmica da dívida pública, a saber: i) crescimento do PIB em 0,5 p.p. ao ano acima ou abaixo do cenário de referência<sup>7</sup>; ii) taxa de juros em 1 p.p. ao ano superior ou abaixo com relação ao cenário de referência até o fim do horizonte de projeções; iii) resultado primário acima ou inferior ao cenário de referência em 0,5% do PIB por ano; iv) os choques combinados. Os choques no PIB e no primário foram aplicados a partir de 2024, enquanto o choque na SELIC foi dado a partir da próxima reunião do COPOM (novembro). Os choques são estilizados para proporcionar uma análise de sensibilidade da dívida a mudanças

Figura 5 - Projeções da Dívida – DLSP e DBGG

Dados em: % PIB

Fonte: Realizado, BCB. Projeções: STN/ MF



<sup>7</sup> O impacto da variação do PIB é unicamente via denominador neste exercício, uma vez que não se considera correlações entre as distintas variáveis macroeconômicas.

padronizadas nas variáveis. A análise é estendida para 10 anos, enfatizando a importância de alterações estruturais no cenário macroeconômico e fiscal.

*Tabela 7 - Fatores de Variação da DBGG*

*Dados em: % do PIB*

*Fonte: STN/MF*

Fatores de Variação (% do PIB)	2024	2025	2026	2027	2028	Média 24-28
<b>DBGG Inicial</b>	<b>74,4</b>	<b>77,7</b>	<b>79,7</b>	<b>81,7</b>	<b>81,8</b>	
1. Resultado Primário - GG	0,5	0,4	0,1	-0,6	-1,0	<b>-0,1</b>
2. Juros nominais	7,2	7,4	6,6	5,9	5,8	<b>6,6</b>
3. Operações do BCB	-0,6	-0,7	-0,3	-0,2	-0,2	<b>-0,4</b>
4. Demais emissões líquidas	0,4	0,1	0,4	0,6	0,5	<b>0,4</b>
5. Ajustes metodológicos	0,7	0,2	0,2	0,0	0,0	<b>0,2</b>
6. PIB real	-2,3	-1,9	-2,0	-2,1	-2,0	<b>-2,1</b>
7. Deflator do PIB	-2,6	-3,5	-3,1	-3,4	-3,4	<b>-3,2</b>
<b>DBGG Final</b>	<b>77,7</b>	<b>79,7</b>	<b>81,7</b>	<b>81,8</b>	<b>81,6</b>	

*Tabela 8 - Fatores de Variação da DLSP*

*Dados em: % do PIB*

*Fonte: STN/MF*

Fatores de Variação (% do PIB)	2024	2025	2026	2027	2028	Média 24-28
<b>DLSP Inicial (% do PIB)</b>	<b>60,9</b>	<b>63,6</b>	<b>67,3</b>	<b>70,1</b>	<b>70,9</b>	
1. Resultado Primário - SP	0,6	0,4	0,2	-0,6	-1,0	<b>-0,1</b>
2. Juros nominais	7,4	7,4	6,7	6,1	6,0	<b>6,7</b>
3. Ajustes metodológicos	-1,2	0,4	0,2	0,0	0,0	<b>-0,1</b>
4. PIB real	-1,9	-1,5	-1,7	-1,8	-1,8	<b>-1,7</b>
5. Deflator do PIB	-2,1	-2,9	-2,6	-2,9	-2,9	<b>-2,7</b>
<b>DLSP Final (% do PIB)</b>	<b>63,6</b>	<b>67,3</b>	<b>70,1</b>	<b>70,9</b>	<b>71,2</b>	

A elevação do resultado primário em 0,5% do PIB ao longo do horizonte poderia reduzir a DBGG de 75,6% do PIB para 70,0% do PIB em 2034, ao passo que o movimento contrário a elevaria para 81,3% do PIB. Analisando os choques combinados, esses movimentos poderiam ser potencializados: ao adicionarmos maior crescimento econômico a um cenário de melhora fiscal, o indicador de endividamento declina mais rapidamente e o prospecto fica ainda mais favorável se esses movimentos ocorrem com taxas de juros mais baixas, atingindo 61,0% do PIB em 2034 na simulação da Figura 6, uma redução de 14,6 p.p. do PIB relativamente ao cenário de referência. Por outro lado, a manutenção de déficits primários por tempo mais prolongado e a exposição a choques que comprometam o ritmo da atividade econômica e elevem as taxas de juros colocariam pressão adicional ao nível de endividamento, chegando-se a 92,5% do PIB em 2034, uma elevação de 16,9 p.p. do PIB acima do cenário de referência.

É razoável assumir que um choque adverso em uma dessas variáveis venha combinado de impactos negativos nas outras. Isto é, um cenário com déficit primário mais alto tende a ser acompanhado de maiores taxas de juros reais e menor crescimento do PIB, ainda que as proporções nos choques não ocorram tal como estilizado na análise de sensibilidade presente na Figura 6. Assim, patamares mais baixos da dívida/PIB no médio prazo passam pela continuidade de reformas que favoreçam o ambiente de negócios e um maior crescimento do PIB, destacando-se em especial aquelas que favoreçam à consolidação fiscal.

A análise e conclusão tendo como referência o indicador de endividamento líquido são similares, conforme apresentado da Figura 7. Por exemplo, mencione-se que o efeito de um choque combinado adverso alcançaria 13,6 p.p. do PIB ao final de 2034, num cenário em que a DLSP alcançaria 83,9% do PIB, contra 67,3% no cenário de referência (sem choques).

Figura 6 - Análise de Sensibilidade da Dívida Pública - DBGG

Dados em: % do PIB

Fonte: Realizado, BCB. Projeções: STN/MF

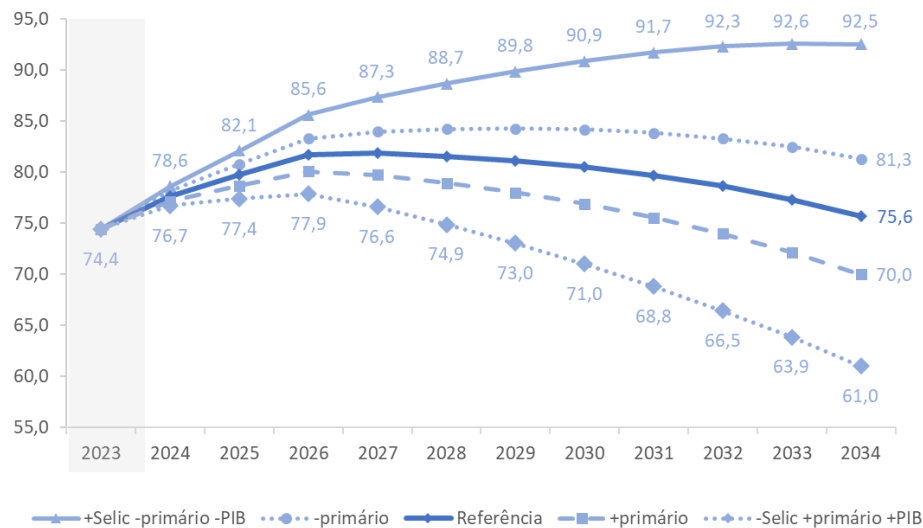
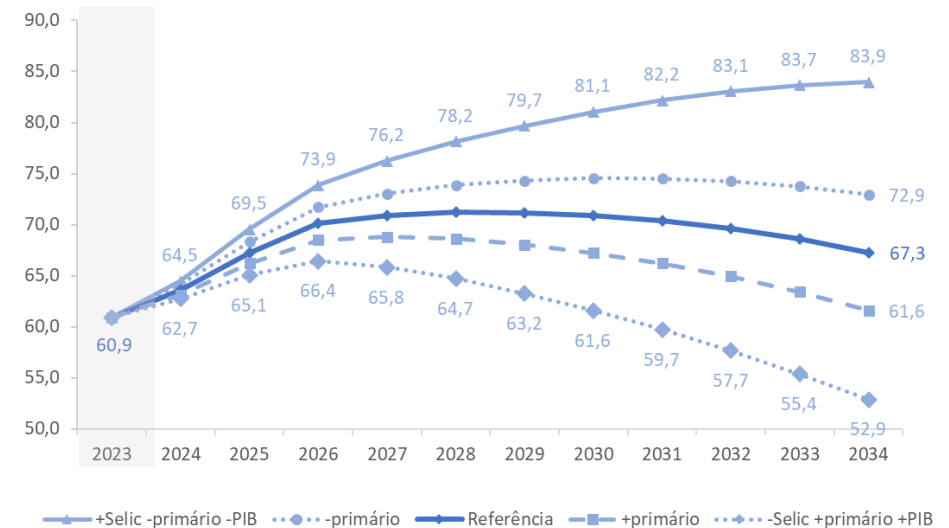


Figura 7 - Análise de Sensibilidade da Dívida Pública - DLSP

Dados em: % do PIB

Fonte: Realizado, BCB. Projeções: 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. Como se vê na Figura 9, se a taxa de juros Selic for 1 p.p. ao ano superior ao cenário de referência até o fim do horizonte de projeções, os juros nominais ficariam, na média, 0,6 p.p. superiores aos juros nominais no cenário de referência no período de 2025 a 2028. Essa alta nos juros representaria um gasto de R\$ 353,6 bilhões a mais em 4 anos. De maneira análoga, uma Selic 1 p.p. ao ano inferior ao cenário de referência resultaria em uma economia de R\$ 344,1 bilhões de 2025 a 2028.

Figura 8 - Juros Nominais do Setor Público e Taxa de Juros Selic Média  
Dados em: Juros nominais em % do PIB (eixo da esquerda) e Selic em % a.a. (eixo da direita)

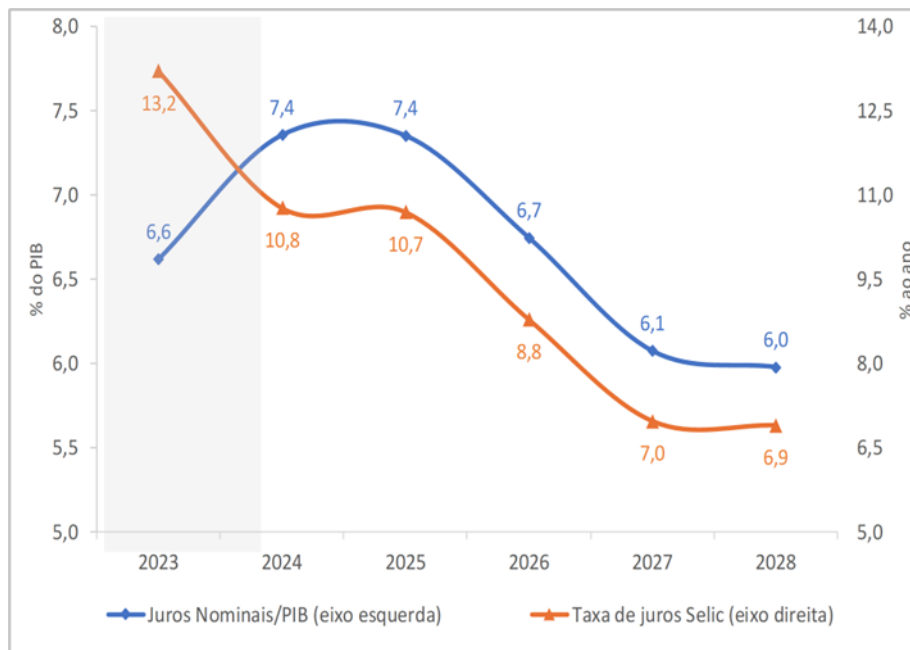
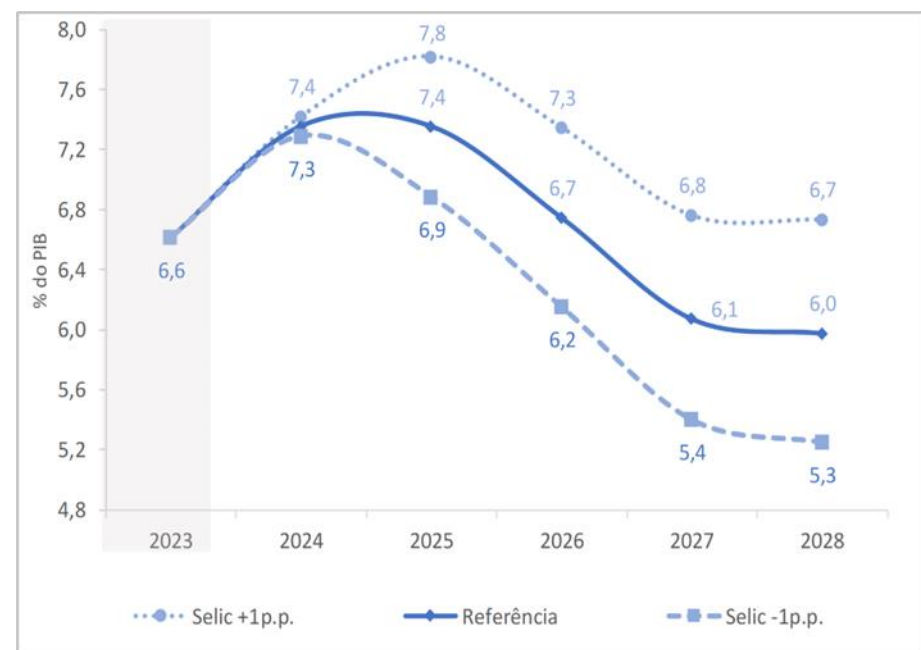


Figura 9 – Juros Nominais do Setor Público  
Dados em: % do PIB  
Fonte: Realizado, BCB. Projeções: STN/MF



### 3 Riscos Fiscais Específicos

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

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

Dados em: R\$ bilhões

Elaboração: STN/MF

Riscos Fiscais	Impacto Primário (P) Financeiro (F)	Estoque		Percentual do Total Geral 2024	Fluxos Estimados	
		2023	2024		2024	2025
<b>Riscos Relacionados aos Passivos</b>		<b>4.137,3</b>	<b>3.521,3</b>	<b>66,5%</b>	<b>117,8</b>	<b>149,0</b>
Passivos Contingentes em Regularização <sup>1</sup>	F	82,6	67,5	1,3%	35,1	32,5
Garantias da União <sup>2</sup>	F	269,3	330,2	6,2%	13,1	11,2
Passivos de Entes Federativos <sup>3</sup>	F	139,3	175,1	3,3%	n.d.	n.d.
Seguro de Crédito à Exportação <sup>4</sup>	P	29,3	36,1	0,7%	3,2	2,6
Demandas Judiciais - Risco Provável <sup>5</sup>	P	1.015,7	654	12,4%		
Demandas Judiciais - Risco Possível <sup>5</sup>	P	2.586,1	2.166,0	40,9%	66,4	102,7
FIES <sup>6</sup>	P	97,6	92,4	1,7%	n.d.	n.d.
<b>Riscos Relacionados aos Ativos</b>		<b>1.676,9</b>	<b>1.773,1</b>	<b>33,5%</b>	<b>208,3</b>	<b>176,6</b>
Haveres Relacionados aos Entes Federativos <sup>7</sup>	F	757,2	782,7	14,8%	46,2	47,4
Haveres Não Relacionados aos Entes Federativos <sup>8</sup>	F	95,1	93,4	1,8%	12,1	11,0
Fundos Constitucionais de Financiamento <sup>9</sup>	F	236,6	257,0	4,9%	32,1	37,0
Dividendos e JCP <sup>10</sup>	P	n.a.	n.a.	n.a.	58,3	33,4
Dívida Ativa <sup>11</sup>	P	588,0	640,0	12,1%	59,6	47,8
Créditos do BCB <sup>12</sup>	F	-	-	-	-	-
<b>Exposição Total da União</b>		<b>5.814,2</b>	<b>5.294,4</b>	<b>100%</b>		

Obs.: n.a. significa "não aplicável ou não se aplica" e n.d. significa "informação não disponível".

<sup>1</sup> Estoque de 2024 corresponde à posição em 30/06/2024.

<sup>2</sup> Estoque de 2024 corresponde à posição em 30/08/2024 (RGF 2º quadrimestre).

<sup>3</sup> Posição em 30/06/2024. A EC nº 109/2021 revogou a obrigação da União financiar a quitação dos saldos de precatórios de estados e municípios ao final de 2024, porém há uma ação para reverter essa decisão.

<sup>4</sup> Estoque e fluxo de 2024 correspondem à posição em 31/05/2024. Fluxo em 2025 é igual ao montante esperado em US\$ convertido pela projeção cambial do relatório FOCUS do BCB para 2025 (11/11/2024).

<sup>5</sup> Estoque de 2024 corresponde à posição em 30/09/2024.

<sup>6</sup> Estoque de 2024 corresponde à posição em 30/06/2024.

<sup>7</sup> Estoque de 2024 corresponde à posição em 30/06/2024.

<sup>8</sup> Estoque de 2024 corresponde à posição em 31/10/2024.

<sup>9</sup> Estoque de 2024 corresponde à posição em 30/08/2024.

<sup>10</sup> Dividendos: previstos no PLOA 2025 - Reestimativa.

<sup>11</sup> Fluxo de DAU para 2024 corresponde à soma dos valores realizado até junho e previstos de julho a dezembro (base junho 2024).

<sup>12</sup> O Banco Banorte e Banco Econômico quitaram antecipadamente suas dívidas em 2022, ao passo que o Banco Nacional quitou antecipadamente sua dívida em 2024. Assim, em 30/6/2024, o BCB não possuía ativo contingente de créditos a receber.

A exposição da União a riscos fiscais, em 2024, alcançou o valor de R\$ 5,3 trilhões, distribuídos em riscos que podem se materializar tanto pelo não recebimento de receitas associadas a haveres e ativos, quanto pela elevação de despesas não previstas relacionadas aos passivos da União, com impacto primário e financeiro, conforme detalhamento da Tabela 9. A Figura 10 e a Figura 11 mostram, respectivamente, a composição e os impactos dos riscos específicos.

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

Figura 10 - Composição dos Riscos Fiscais Específicos  
Dados em: R\$ bilhões  
Elaboração: STN/MF

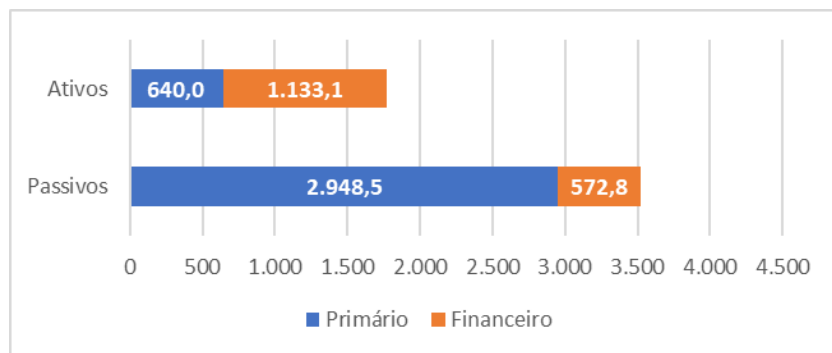
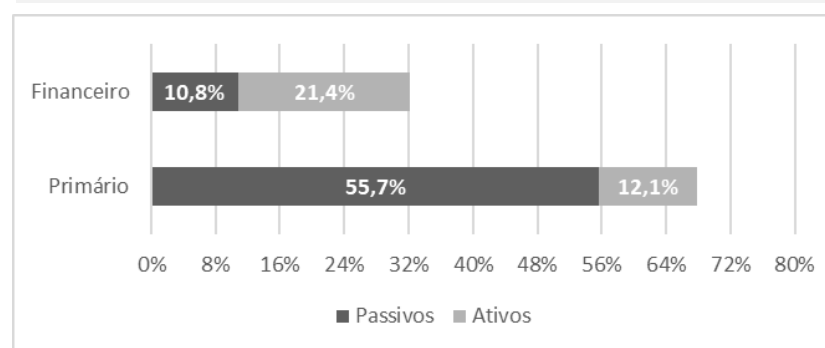


Figura 11 - Impacto dos Riscos Fiscais Específicos  
Dados em: Percentagem  
Elaboração: STN/MF



### 3.1 Passivos Contingentes

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

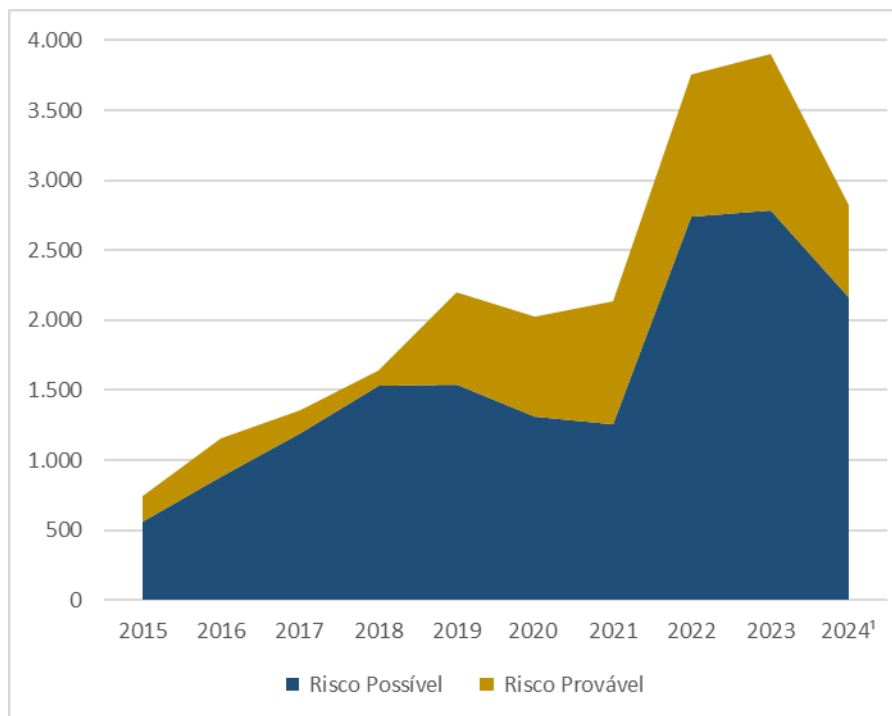
### 3.1.1 Demandas Judiciais

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

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

De 2015 até 2023, as lides contra a União demonstram significativo crescimento, em termos de valor, com um importante decréscimo em 2024<sup>8</sup>.

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



<sup>1</sup> Posição em 30/9/2024. Fonte: AGU (Nota Técnica nº 074/2024/SGE/AGU). Elaboração: STN/MF.

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

<sup>8</sup> Valores das ações judiciais atualizados até setembro de 2024 e cuja redução no impacto se deve, principalmente, à alteração da classificação de risco das seguintes ações: Revisão da Vida Toda (regra de transição contida no artigo 3º da Lei nº 9.876/99), que passou de risco provável para remoto; Natureza jurídica do terço constitucional de férias, indenizadas ou gozadas, para fins de incidência da contribuição previdenciária patronal (Tema 985 STF), que passou de provável para remoto; e limitação a 20 salários mínimos na apuração da base de cálculo de contribuições a terceiros, que passou de possível para remoto.

Historicamente, as ações de risco provável apresentam um maior ritmo de elevação, especialmente a partir do ano de 2019. Em setembro de 2024, as ações de risco provável e possível somavam R\$ 2.820,0 bilhões, conforme demonstra a Tabela 10, sendo que 76,8% (R\$ 2.166,0 bilhões) se referem a ações de risco possível e 23,2% (R\$ 654,0 bilhões) a ações classificadas com risco de perda provável, conforme informações encaminhadas pela Advocacia-Geral da União (AGU)<sup>9</sup>, Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST) e Banco Central (BCB).

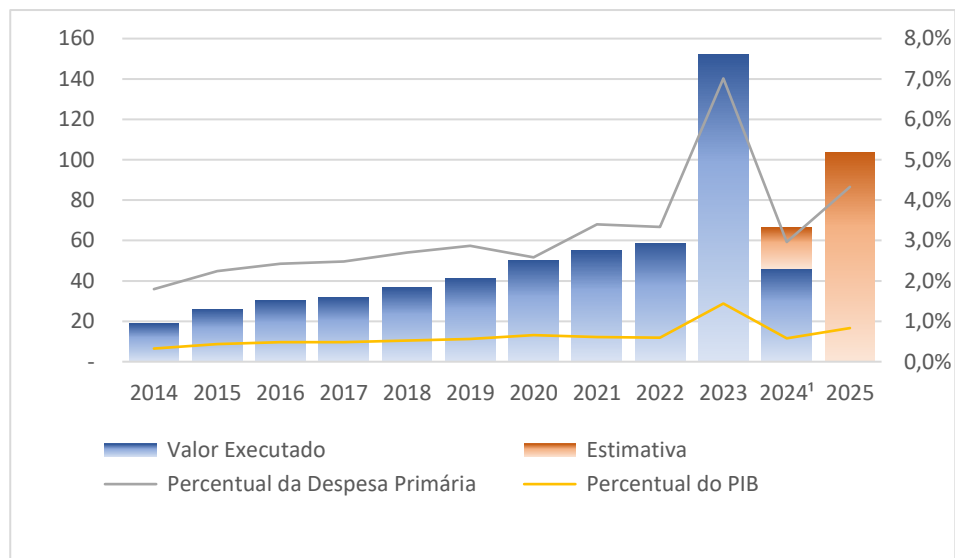
Além do crescimento do estoque das demandas judiciais que representam risco fiscal para a União, verifica-se elevação da materialização desta natureza de risco, conforme demonstra a Figura 13.

O pagamento de ações judiciais vem alcançando patamares cada vez mais significativos, saindo de R\$ 26,1 bilhões (0,44% do PIB) em 2015 para R\$ 54,9 bilhões (0,63% do PIB) em 2021, atingindo uma média nesse período de R\$ 38,7 bilhões, valores nominais. Os valores executados de 2022 a 2024 foram afetados pelas mudanças nas regras de pagamento de precatórios: enquanto a edição da Emenda Constitucional nº 114/2021 permitiu a postergação do pagamento de parte dos precatórios previstos para 2022, decisão do STF permitiu a regularização desse passivo, de modo que em 2023 foram pagos precatórios referentes a 2022, 2023 e 2024, num total de R\$ 151,9 bilhões (1,41% do PIB). Para o ano de 2025, espera-se normalização nos pagamentos de sentenças judiciais, com previsão no PLOA 2025 de R\$ 102,7 bilhões (0,81% do PIB).

Figura 13 - Evolução da despesa com ações judiciais.

Dados em: R\$ bilhões

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



<sup>1</sup> Valor executado até junho de 2024 e estimado de junho a dezembro de 2024.

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

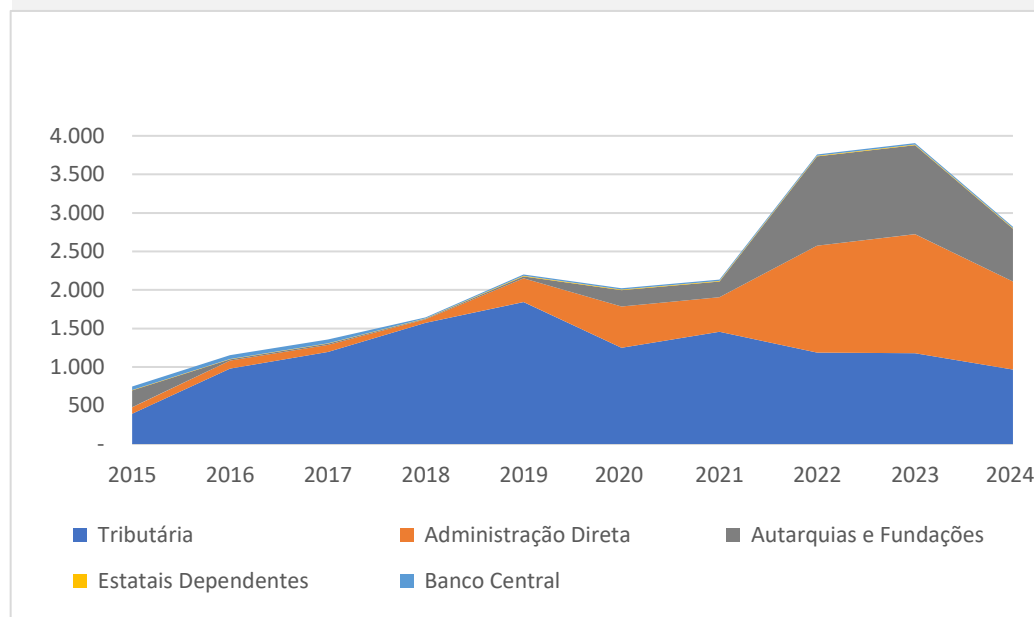
Estes valores representam a situação hipotética aplicada ao conjunto total de contribuintes que estariam sob a mesma situação jurídica e seriam beneficiados pela eventual decisão desfavorável à Fazenda, independentemente de ter ingressado ou não em juízo.

<sup>9</sup> Atualização das informações das ações judiciais (posição 30/9/2024), tendo por base a Nota Técnica nº 074/2024/SGE/AGU.

Conforme demonstrado na Figura 14 que considera as demandas judiciais de riscos provável e possível, os valores mais expressivos se referem às ações judiciais contra a Administração Direta, que nos últimos três anos têm ultrapassado o montante das ações judiciais de natureza tributária (contra a União) e representam cerca de 40% de todas as ações classificadas como de risco fiscal possível e provável.

O efeito das sentenças judiciais afeta diretamente o resultado primário, seja pelo aumento de despesa, seja pela perda de receita. Por outro lado, cabe ressaltar que o risco fiscal de demandas judiciais não necessariamente gera impacto no pagamento de despesas com sentenças judiciais, tais como precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPV). Em adição, 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. Cabe 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.

Figura 14 - Demandas Judiciais Contra a União por Natureza ou Grupo (Risco possível e provável)  
Dados em: R\$ bilhões  
Fonte: AGU, SEST/ME e BCB. Elaboração: STN/MF



<sup>1</sup> Posição em setembro de 2024.

Tabela 10 - Demandas judiciais de risco provável e possível

Dados em: R\$ bilhões

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

Demandas Judiciais	Ano Base									
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 <sup>1</sup>
<b>Risco Possível</b>	<b>565,1</b>	<b>884,0</b>	<b>1.195,1</b>	<b>1.528,0</b>	<b>1.540,1</b>	<b>1.316,1</b>	<b>1.260,4</b>	<b>2.741,8</b>	<b>2.586,1</b>	<b>2.166,0</b>
Tributário	327,0	828,3	1.139,5	1.512,8	1.342,1	862,9	842,6	892,8	729,9	705,1
Demais	238,1	55,6	55,6	15,2	198,0	453,2	417,8	1.849,0	1.856,2	1.460,9
Administração Direta	1,0	4,0	3,1	3,7	171,6	230,6	209,3	1.161,8	1.170,9	766,3
Autarquias e Fundações	194,7	8,3	8,3	3,5	16,0	211,6	198,9	675,9	673,4	682,4
Estatais Dependentes	2,0	2,0	2,1	2,0	4,0	4,9	3,7	3,6	4,1	4,7
Banco Central	40,4	41,3	42,1	6,0	6,4	6,1	5,9	7,7	7,8	7,5
<b>Risco Provável</b>	<b>181,7</b>	<b>269,7</b>	<b>162,6</b>	<b>117,6</b>	<b>659,7</b>	<b>707,2</b>	<b>871,9</b>	<b>1.016,9</b>	<b>1.015,7</b>	<b>654,0</b>
Tributário <sup>2</sup>	65,8	152,5	56,3	60,3	500,0	384,7	614,2	293,9	271,9	261,8
Demais	116,0	117,2	106,3	57,3	159,8	322,5	257,7	723,0	743,8	392,2
Administração Direta	84,5	98,9	87,9	42,7	136,9	306,3	240,5	227,4	246,4	374,8
Autarquias e Fundações	22,0	8,5	7,0	2,5	8,2	1,0	5,2	482,5	482,5	2,5
Estatais Dependentes	3,5	2,9	2,7	3,1	5,4	5,4	3,0	3,2	5,1	4,8
Banco Central	6,0	6,9	8,7	9,0	9,3	9,8	9,1	9,9	9,8	10,1
<b>Total</b>	<b>746,8</b>	<b>1.153,7</b>	<b>1.357,7</b>	<b>1.645,6</b>	<b>2.199,8</b>	<b>2.023,3</b>	<b>2.132,3</b>	<b>3.758,7</b>	<b>3.601,8</b>	<b>2.820,0</b>

<sup>1</sup> Posição Set/2024, AGU (Nota Técnica nº 074/2024/SGE/AGU, de 30/9/2024), SEST e BCB. <sup>2</sup> Para fins de alinhamento com o BGU 2º Trim. 2024 foi considerada a ação relacionada ao Cofins/PIS. Base de Cálculo, inclusão do ICMS.

Tabela 11 - Despesas judiciais em relação à Despesa Primária

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: STN/MF, SPE/MF e PLOA 2025. Elaboração: STN/MF

Despesa	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 <sup>2</sup>	2025 <sup>3</sup>
Ações Judiciais (Valores Pagos) <sup>1</sup>	26,1	30,3	31,7	36,5	41,3	50,3	54,9	58,7	151,9	66,3	102,7
Despesa Primária Total	1.164,5	1.250,4	1.279,6	1.352,5	1.442,3	1.947,6	1.614,2	1.809,7	2.129,9	2.241,5	2.389,5
% da Despesa Primária Total	2,2%	2,4%	2,5%	2,7%	2,9%	2,6%	3,4%	3,3%	7,1%	3,0%	4,3%

<sup>1</sup> Valores pagos refere-se a todas as Despesas da União em cumprimento a sentenças judiciais (Exercício e RAP). Posição 30/06/2024

<sup>2</sup> Estimativa de valor pago refere-se a Dotação Atualizada para pagamento de sentenças judiciais (posição: junho/2024). Estimativa Despesa Primária: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - 4º Bimestre de 2024.

<sup>3</sup> Estimativa de valor a ser pago (Quadro 10-B) e despesa primária (Quadro 10-A): PLOA 2025 (Volume).

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

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

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

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

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

#### **Comitê**

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

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

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

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

### 3.1.2 Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento pela STN

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

O passivo da União decorrente do FCVS compreende o maior passivo contingente da União em regularização. Este passivo 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 725 contratos de novação ou de assunção, totalizando R\$ 303,0 bilhões em valores posicionados em outubro de 2024. 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.

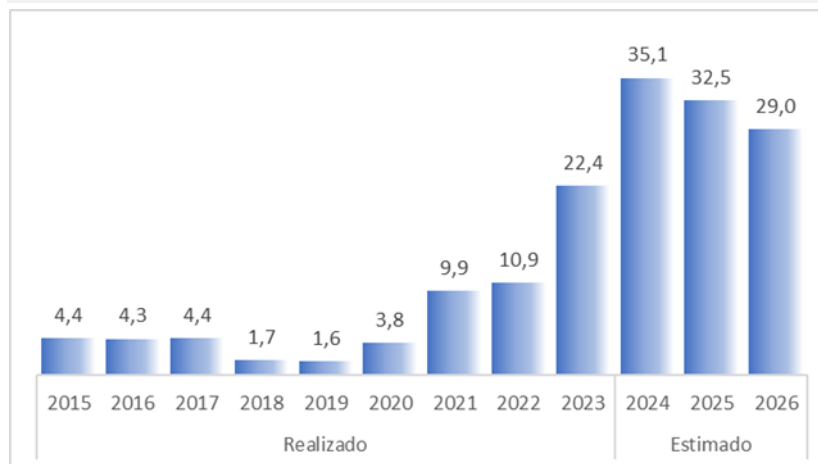
A Figura 15 apresenta a evolução dos passivos regularizados de 2015 a 2023 e a estimativa de 2024 a 2026. A estimativa do estoque a ser pago resulta: (i) da apuração dos saldos nos contratos já apresentados na habilitação (pelos agentes à Caixa); e (ii) das avaliações atuariais periódicas efetuadas por empresa contratada pela Caixa, e que inclui a parcela de contratos não apresentados à habilitação.

O valor dos Passivos Contingentes em Reconhecimento para o ano de 2024 é de R\$ 35,1 bilhões<sup>10</sup>, sendo que cerca de 99,6% dizem respeito ao FCVS.

Figura 15 - Regularização de Passivos Contingentes

Dados em: R\$ bilhões

Fonte e Elaboração: STN/MF



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

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

<sup>10</sup> Fonte: Lei Orçamentária Anual - LOA, 2024 (ações 00QE e 00Q3).

### 3.1.3 Garantias

#### 3.1.3.1 Garantias e Contragarantias da União - Operações de Crédito

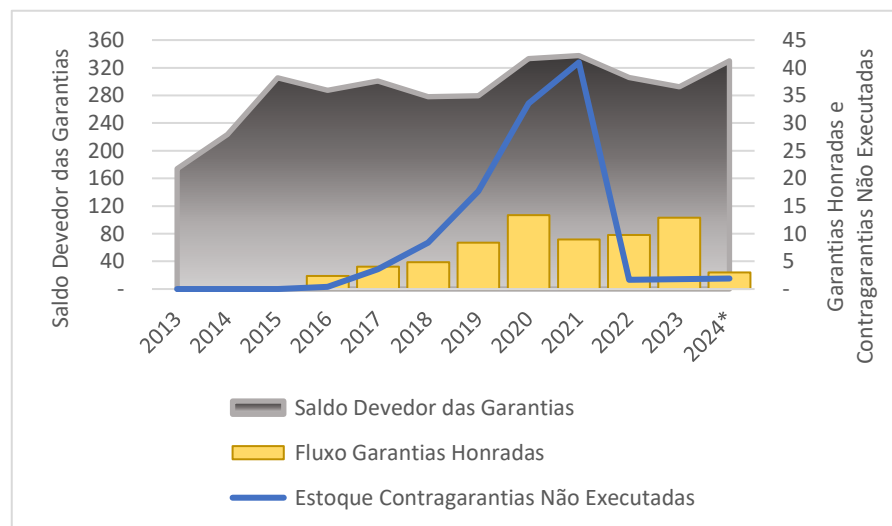
No âmbito da STN, o Sistema de Garantias compreende a concessão, o controle e a execução de garantias e contragarantias. Assim, a STN monitora eventuais atrasos de pagamentos dos contratos garantidos, estabelecendo prazos para regularização das pendências e alertando os devedores para as sanções, penalidades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

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

A Figura 16 apresenta a evolução das garantias da União a operações de crédito, de 2013 a 2024 (posição de agosto). O saldo devedor, que representa o estoque de todos os contratos de garantias existentes, apresenta uma trajetória ascendente até 2021, sofrendo ligeiro decréscimo entre 2022 e 2023 e recuperação em 2024 (agosto), quando alcançou a marca de R\$ 330,2 bilhões<sup>11</sup>. É importante destacar que o aumento do estoque observado de 2019 a 2021 diz respeito, principalmente, à desvalorização cambial.

O fluxo de garantias honradas apresenta o gasto anual da União honrando dívidas não pagas de entes federativos, com impacto financeiro.

Figura 16 - Evolução das Garantias às Operações de Crédito  
Dados em: R\$ bilhões  
Fonte e Elaboração: STN



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

<sup>11</sup> Informações do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal - 2º Quadrimestre de 2024

Após 11 anos (2005 a 2015) sem a necessidade de honrar garantias concedidas, em 2016 a STN voltou a atuar no pagamento de honras, acumulando um montante de R\$ 67,6 bilhões, de 2016 a abril de 2024. Em 2023, as honras foram de R\$ 12,9 bilhões.

Em 2024, até abril, o valor honrado foi de R\$ 3,0 bilhões. A previsão da STN é que este valor feche o ano em R\$ 13,1 bilhões.

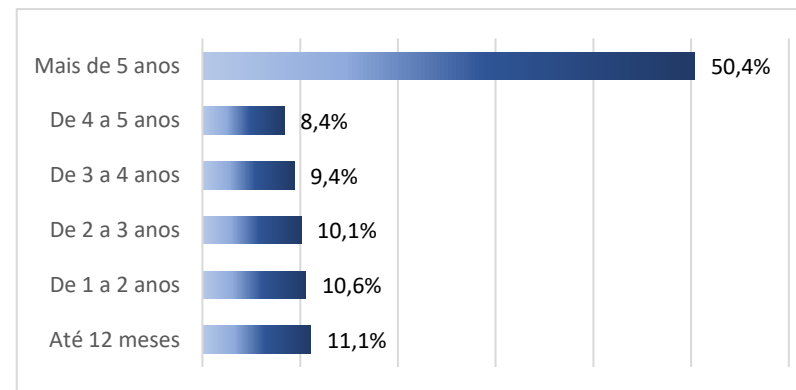
Ponto de destaque da Figura 16 foi o crescente estoque de contragarantias não executadas pela União, que caracterizou a materialização de risco fiscal das operações de garantias, partindo de R\$ 3,6 bilhões em 2017 até o total de R\$ 40,9 bilhões em 2021. Com a assinatura dos contratos relativos ao art. 9º-A da LC nº 159/17 e art. 23 da LC nº 178/2021, o estoque de avais a recuperar, inclusive sob o Regime de Recuperação Fiscal, foi zerado em 2022, uma vez que todo o saldo foi renegociado. No entanto, tal saldo voltou a crescer em virtude de novas ações judiciais impetradas por Estados (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.

Com a edição da LC nº 201/2023, houve a baixa dos valores em aberto pela STN, em 01/12/2023, fazendo com que o estoque de avais novamente fosse reduzido, atingindo R\$ 1,8 bilhão em 01/02/2024 (R\$ 1,4 bilhão relativo aos excedentes dos estados de Alagoas, Maranhão, Pernambuco e Piauí, e o valor restante decorrente de liminares ajuizadas pelo estado do Maranhão e pelo Município de Taubaté-SP).

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

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

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



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

Finalmente, a Figura 17 apresenta o percentual vincendo das garantias por período, que totaliza R\$ 421,2 bilhões (saldo devedor mais juros acumulados), ilustrando o grau de exposição da União diante do saldo devedor de suas garantias.

### 3.1.3.2 Fundos Garantidores Privados com Participação da União

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

Atualmente, a União participa como cotista dos seguintes fundos garantidores privados:

- a) Fundo de Garantia para a Construção Naval (FGCN): tem por finalidade garantir o risco de crédito das operações de financiamento à construção ou à produção de embarcações e o risco decorrente do desempenho de estaleiro brasileiro. Criado pela Lei nº 11.786/2008, o FGCN é administrado pela Caixa Econômica Federal - CAIXA.
- b) Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab): instituído para garantir contratos de financiamento habitacional no Programa Minha Casa Minha Vida, quando da ocorrência dos eventos de Morte e Invalidez Permanente (MIP), Danos Físicos ao Imóvel (DFI) e Redução Temporária da Capacidade de Pagamento (RTCP)/desemprego). Em 2022, foi expandido o limite original (2 milhões de contratos) para cobrir novas operações. O Fundo é administrado pela CAIXA.
- c) Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC): tem por finalidade garantir o risco em operações de crédito educativo, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) para operações de financiamento estudantil contratadas até o final de 2017. O FGEDUC é administrado pela CAIXA.
- d) Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil (FG-Fies): sua finalidade é garantir o crédito do financiamento a estudantes no âmbito do Fies a partir do primeiro semestre de 2018. Assim como o FGEDUC, o FG-Fies é administrado pela CAIXA.
- e) Fundo Garantidor para Investimentos (FGI): tem a finalidade de garantir financiamentos para micro, pequenas e médias empresas para a aquisição de bens de capital. Além do FGI tradicional, o FGI PEAC consiste em um programa de garantias de crédito com o objetivo de possibilitar a ampliação ao acesso ao crédito para Microempresários Individuais (MEIs), micro, pequenas e médias empresas (MPMEs), por meio da concessão de garantias em financiamentos a esse público. A Medida Provisória nº 1.189/2023 introduziu o Programa Emergencial de Acesso a Crédito

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

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

Solidário (Peac-FGI Crédito Solidário RS) para atendimento à catástrofe ocorrida em setembro de 2023 em municípios do Estado do Rio Grande do Sul, por meio da disponibilização de garantias via FGI, com vigência até o final de 2024. O FGI é administrado pelo BNDES.

- f) **Fundo de Garantia de Operações (FGO):** tem por finalidade garantir parte do risco dos empréstimos e financiamentos concedidos pelas instituições financeiras cotistas do Fundo e instituições autorizadas a funcionar pelo BCB, para micro, pequenas e médias empresas, microempreendedor individual, profissionais liberais, e autônomos transportadores rodoviários de carga, na aquisição de bens de capital inerentes a sua atividade. A partir de novembro de 2023, os cotistas, após deliberação, resgataram suas cotas do FGO Original. As cotas da União que totalizaram R\$ 1,2 bilhão, foram transferidas para o FGO Pronampe. O FGO PRONAMPE tem como objeto o desenvolvimento e fortalecimento dos pequenos negócios, por meio da concessão de crédito para o financiamento da atividade empresarial, podendo ser utilizado para investimentos e para capital de giro. A Medida Provisória nº 1.176/2023, definiu que parcela dos recursos do FGO seria destinada para a concessão de garantias no âmbito do Programa Nacional de Renegociação de Dívidas de Pessoas Físicas Inadimplentes – Desenrola Brasil. Já a Medida Provisória nº 1.189/2023 autorizou aporte adicional no FGO de até R\$ 100 milhões, destinado exclusivamente para a cobertura das operações de beneficiários que tiveram perdas materiais decorrentes dos eventos climáticos extremos em municípios do Estado do Rio Grande do Sul. O FGO é administrado pelo Banco do Brasil (BB).

Tabela 12 - Fundos Garantidores com Participação da União

Dados em: R\$ milhões Posição: 12/2023

Fonte: Administradores dos Fundos

Fundo Garantidor	Participação da União	Patrimônio Líquido
FGI	20.018,3	20.341,8
FGI Tradicional	1.157,1	1.480,6
FGI Peac	18.768,9	18.768,9
FGI Peac RS	92,3	92,3
FGO	41.379,5	41.510,3
FGO Original	36,0	166,8
FGO Pronampe	33.452,5	33.452,5
FGO Desenrola	7.890,9	7.890,9
FGEDUC	10.940,8	10.940,8
FG-Fies	2.257,4	4.248,8
FGCN	59,8	60,9
FGHab	2.123,9	3.536,8
<b>Total</b>	<b>76.779,7</b>	<b>80.639,4</b>

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

Conforme pode ser observado na Tabela 12, ao final de 2023, a União possuía R\$ 76,8 bilhões de participação em cotas nos fundos garantidores privados, um percentual equivalente a 95,2% do Patrimônio Líquido dos fundos.

### Riscos Fiscais

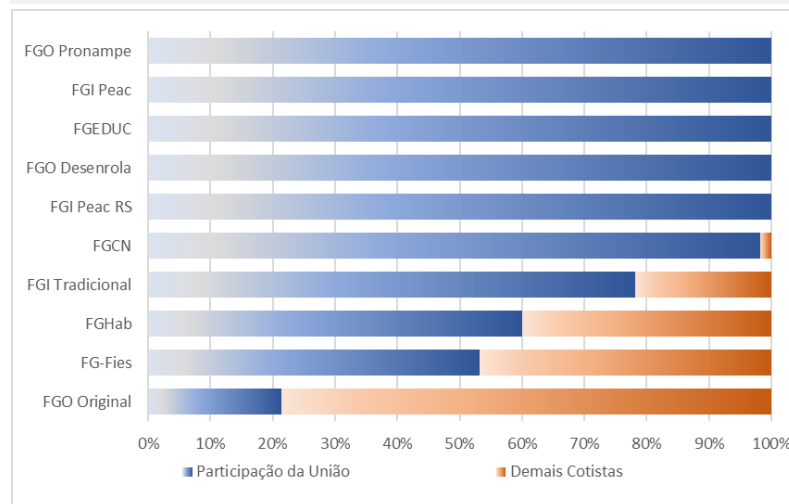
Os riscos fiscais relacionados aos fundos garantidores privados estão associados a eventos que possam diminuir o patrimônio líquido dos fundos, reduzindo, em decorrência, os valores das respectivas cotas da União. Eventos de acionamento de garantias concedidas geram a obrigação de pagamento de honras por parte dos fundos e a consequente sub-rogação dos direitos de crédito sobre a parte inadimplida. Caso não se verifique a recuperação dos créditos, incorre-se em situação de redução do patrimônio dos fundos e, por conseguinte, em perda de recursos da União. Nesse sentido, os montantes expostos a risco correspondem aos valores das cotas da União em cada fundo. As variações nas cotas da União são registradas no BGU.

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

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

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

Figura 18 - Participação da União no Patrimônio Líquido dos Fundos  
Dados em: % Posição: 12/2023  
Fonte: Administradores dos Fundos



No caso do FG-Fies, a União integraliza cotas no Fundo no montante de R\$ 500 milhões<sup>12</sup>, em conformidade com o Plano Trienal vigente. Os aportes anuais serão realizados até 2026, alcançando o valor total de R\$ 4,5 bilhões. Há indicativo de necessidade de aportes adicionais a serem realizados a partir do exercício 2025, o que será objeto de avaliação nas discussões do próximo Plano Trienal<sup>13</sup>.

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

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

O Seguro de Crédito à Exportação (SCE) é o instrumento público da União para cobertura contra riscos comerciais, políticos e extraordinários, com lastro no Fundo de Garantia à Exportação (FGE), que possam afetar operações de crédito às exportações brasileiras. O SCE pode cobrir financiamento concedido por qualquer banco, público ou privado, brasileiro ou estrangeiro, a exportações brasileiras, sem restrições de bens ou serviços ou quanto ao país do importador.

As principais informações atuariais do FGE são apresentadas na Tabela 13 com destaque para os valores de exposição total do fundo, que totalizam US\$ 6,9 bilhões (posição de maio de 2024), para a métrica de solvência, que é a capacidade do fundo de fazer frente às suas obrigações correntes, além da capacidade de reter novas obrigações.

Tabela 13 - Indicadores de Solvência do FGE  
Dados em: Milhões Posição: 05/2024  
Fonte: ABGF. Elaboração: CAMEX/SE/MDIC

Indicadores de Solvência	dez/2023	mai/2024	Δ%
Patrimônio Líquido do FGE (Contábil) (R\$)	44.798,2	<b>46.733,5</b>	4,3%
Patrimônio Líquido do FGE (Contábil) (US\$)	9.253,3	<b>8.915,8</b>	-3,6%
PPNG (Provisão de Prêmios não ganhos) (US\$)	356,2	<b>321,6</b>	-9,7%
Exposição Vigente Total (Cobertura Total Atual) (A) (US\$)	6.054,1	<b>6.879,5</b>	13,6%
Capital Requerido (k%) (B)	9,42%	<b>9,64%</b>	2,3%
Margem de Solvência (Patrimônio Líquido Exigido - PLE) = (A)x(B) (US\$)	570,7	<b>663,4</b>	16,2%

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

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

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

(i) no caso de não existir saldo a ser desembolsado na data-base de avaliação, o prazo remanescente de repagamento;

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

<sup>12</sup> Nos termos do art. 6º-G da Lei nº 10.260, de 2001.

<sup>13</sup> De acordo com a Nota Técnica Nº 3889293/2023/CGSUP/DIGEF.

O grau de alavancagem do Fundo tem diminuído ao longo dos anos em função da redução da garantia de valores e o aumento do patrimônio líquido, conforme a Tabela 14. O nível de inadimplência, em maio de 2024, era de aproximadamente 1,2%.

Em relação aos sinistros, o volume total de indenizações pagas pelo FGE, desde o início de suas atividades até maio de 2024, é de aproximadamente US\$ 1,9 bilhão, com 97,3% ocorridos a partir de 2018 e aproximadamente US\$ 220 milhões ocorridos em 2023. Do montante total, foram recuperados US\$ 88,6 milhões.

Os últimos exercícios vêm consolidando tendência de queda acentuada na exposição brasileira relacionada ao uso do Seguro de Crédito à Exportação, lastreado no FGE. No entanto, com a estabilidade da governança envolvendo a concessão da cobertura do Seguro de Crédito à Exportação, é possível uma reversão nessa tendência. A tendência de queda se verificou principalmente em virtude de:

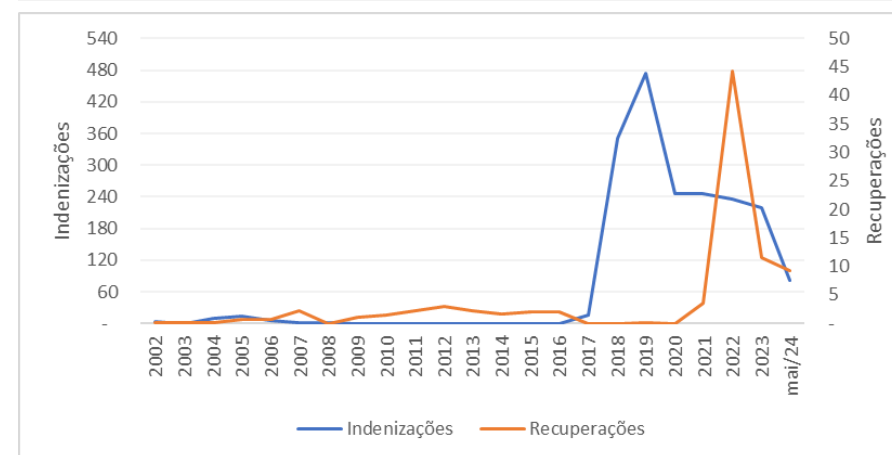
- Restrições orçamentárias mais significativas do FGE a partir de 2017, quando o volume de sinistros aumentou de maneira importante devido aos *defaults* soberanos de Moçambique, Venezuela e Cuba;
- O aumento nas restrições orçamentárias do Fundo levou à adoção de mecanismos internos prudenciais adicionais para a aprovação de novas operações;
- Parte das operações aprovadas tiveram seus saldos cancelados e excluídos da exposição nacional, resultado secundário das punições oriundas de processos judiciais envolvendo empresas com grande exposição, com destaque para o setor de infraestrutura;
- Um número significativo de operações de exportação com cobertura do SCE foi concluído.

Em maio de 2024, a exposição total do FGE tinha a seguinte distribuição por setor do devedor: 48,5% em Transporte Aéreo de Carga e Passageiro, 37,1% em Administração Pública; 6,1% em mercado doméstico - serviços de manutenção, reparo e revisão; 5,9% em Defesa; 2,0% em Energia Elétrica, Gás e Água; e 0,5% em outros setores. Quanto à exposição por agente financeiro, 90,8% do total da carteira correspondia às operações financiadas pelo BNDES.

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

Item	2019	2020	2021	2022	2023	mai/24
Garantia de Valores (A)	24.362,4	25.415,3	24.988,2	20.007,5	14.798,6	14.138,8
Obrigações Contratadas a Desembolsar (B)	4.721,7	2.460,0	4.146,6	871,1	849,5	620,3
Valores Aprovados Ainda não Contratados (C)	1.937,8	3.026,1	1.852,4	4.379,8	4.594,9	11.348,0
Patrimônio Líquido (D)	33.444,9	35.215,5	36.999,1	40.676,6	44.798,2	46.733,5
Grau de Alavancagem I [A/D]	0,73	0,72	0,68	0,49	0,33	0,30
Grau de Alavancagem II [(A+B+C)/D]	0,93	0,88	0,84	0,62	0,45	0,56

Figura 19 - FGE: Indenizações x Recuperações (fluxo)  
Dados em: US\$ milhões (2024: R\$ convertidos para US\$, PTAX média de 2024)  
Fonte: ABGF, BNDES, BCB. Elaboração: STN/MF



Por configurar despesa primária, a concretização do risco fiscal do FGE impacta o resultado primário da União. A estimativa de impacto da manutenção do SCE em 2025 e nos anos subsequentes é apresentada na Tabela 15.

*Tabela 15 - Estimativa de impacto da manutenção do SCE*  
*Dados em: US\$ milhões*

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

2025	2026	2027	2028	Demais anos
482,0	405,0	330,0	296,0	864,0

*As estimativas foram obtidas a partir da estimativa de impacto orçamentário em 2025, ponderada pelo Run-Off dos exercícios seguintes, fornecido pela ABGF.*

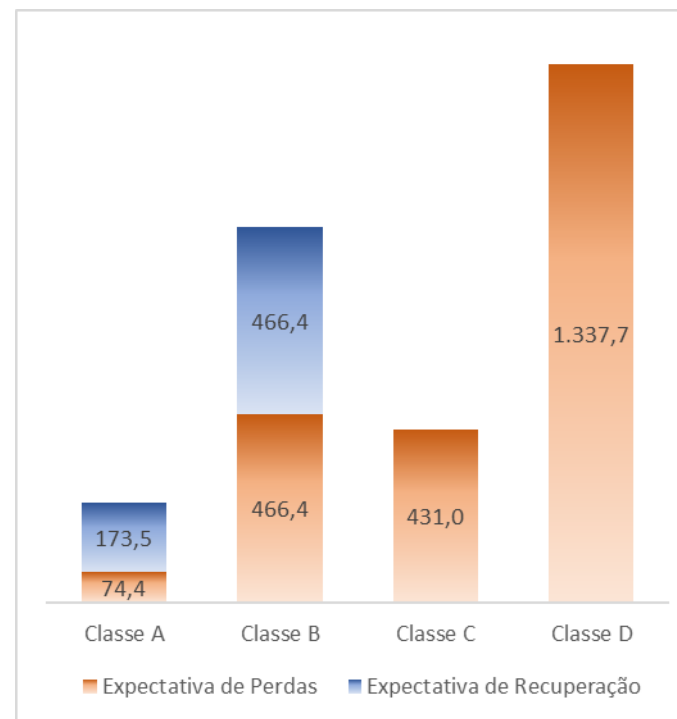
## 3.2 Ativos

### 3.2.1 Dívida Ativa da União

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

A Figura 20 apresenta a DAU, por tipo de crédito e rating, totalizando um estoque de R\$ 2,94 trilhões, com posição de junho de 2024. Desse montante, R\$ 1.337 bilhões (45,4%) se referem a créditos classificados como irrecuperáveis (Classe D), enquanto apenas R\$ 247,9 bilhões (8,4%) dizem respeito a créditos com alta perspectiva de recuperação (Classe A). Os demais créditos são classificados com média e baixa perspectiva de recuperação.

Figura 20 - Distribuição da DAU por Tipo de Crédito e Rating  
Dados em: R\$ bilhões Posição: 30/06/2024  
Fonte: PGFN



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

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

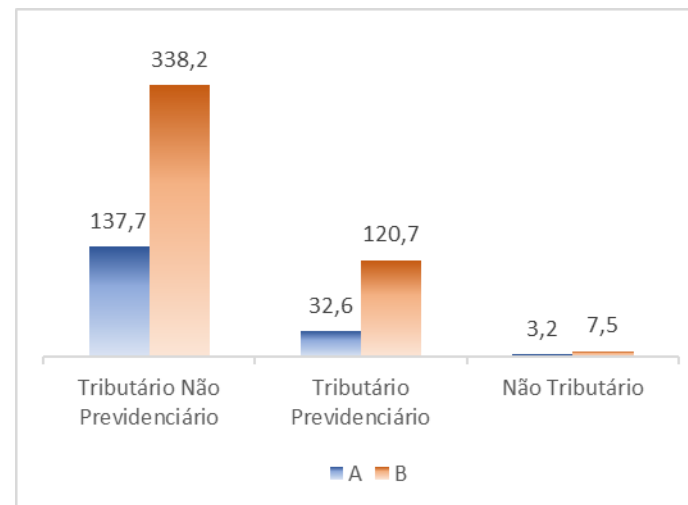
- Classe "A": créditos com alta perspectiva de recuperação;
- Classe "B": créditos com média perspectiva de recuperação;
- Classe "C": créditos com baixa perspectiva de recuperação;
- Classe "D": créditos irrecuperáveis.

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

A partir do histórico de adimplemento da DAU, as expectativas de recuperação dos créditos das classes “A” e “B” nos próximos 15 anos são, respectivamente, de 70% e 50%, com consequentes ajustes para perdas de 30% e 50%, conforme demonstra a Figura 21. Logo, do saldo de R\$ 2,94 trilhões (base junho 2024), cerca de R\$ 2,30 trilhões (78%) são considerados perdas. Dessa forma, espera-se recuperar R\$ 639,9 bilhões nos próximos 15 anos, com a maior parte impactando o resultado primário.

Outro aspecto relevante é a evolução da Dívida Ativa da União para aqueles créditos com alta e média perspectiva de recuperação (respectivamente, Classes A e B). Ao longo dos últimos 5 anos verifica-se um decréscimo no estoque dos créditos que tem melhor perspectiva de recuperação, correspondendo a média de 10,6% do PIB no período de 2020 a junho de 2024, vide Figura 22.

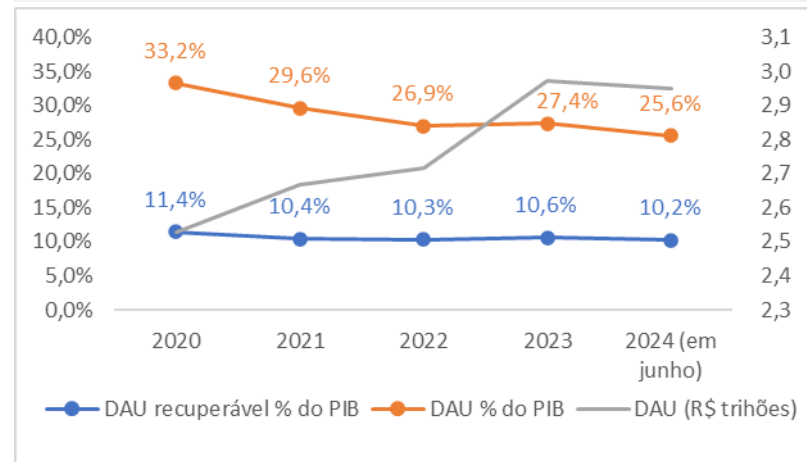
Figura 21 - Expectativa de Recuperação por Rating  
Dados em: R\$ bilhões Posição: 30/06/24  
Fonte: PGFN



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

Figura 22 - Evolução da Dívida Ativa da União com boa perspectiva de recuperação (Classes A e B)

Dados em: R\$ bilhões Posição: 30/06/24 Fonte: PGFN



A estimativa de arrecadação dos créditos da DAU deixa de considerar créditos irrecuperáveis e de difícil recuperação e contempla acordos de transação tributária. A Tabela 16 mostra os fluxos de arrecadação para o atual e os próximos exercícios.

Tabela 16 - Estimativa de Arrecadação de DAU

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: PGFN

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

### 3.2.2 Haveres Financeiros Não Relacionados a Entes Subnacionais

Os haveres financeiros da União não relacionados a entes subnacionais, sob a gestão da STN, são atualmente classificados em cinco categorias<sup>14</sup>, conforme a norma ou ato que lhe deu origem, sendo aqueles originários de: Empréstimos concedidos às Instituições Financeiras; Operações de Crédito Rural; Operações de Cessões de Créditos; Operações de Crédito à Exportação; e Programa Emergencial de Suporte ao Emprego - PESE/FOPAG.

O risco fiscal envolvido nestes haveres financeiros diz respeito à possibilidade de os fluxos estimados não se efetivarem, comprometendo, assim, as receitas financeiras da União. Com base em informações fornecidas pelas instituições financeiras contratadas pela União para a administração dos créditos, está registrado no SIAFI o valor de R\$ 4,91 bilhões<sup>15</sup> referente a ajustes para perdas dos haveres financeiros não relacionados a entes subnacionais (posição 31/10/2024).

<sup>14</sup> Até 2023, eram seis categorias. Contudo, o grupo “Haveres Originários de Empréstimos a Entidades Não Financeiras” não tem mais saldo porque o contrato com a Administração Nacional de Eletricidade do Paraguai (ANDE) foi quitado durante o exercício de 2023.

<sup>15</sup> Nas operações referentes a PROEX, PRONAF, Cacau, Securitização, PESA e PESE, essa conta contém os registros de ajustes de perdas que são apurados junto às instituições financeiras que possuem saldo na carteira das operações de crédito. A constituição do Ajuste para Perdas em Créditos, bem como as atualizações posteriores (acréscimos ou decréscimos), são realizadas mediante a circularização com as instituições financeiras, bem como em metodologia que busque refletir a situação patrimonial adequadamente.

Das estimativas de fluxo, a Tabela 17 apresenta os respectivos valores a receber, por exercício, de acordo com o haver financeiro.

*Tabela 17 - Haveres Financeiros Não Relacionados a Entes Subnacionais*

*Dados em: R\$ milhões*

*Fonte: STN/MF*

Haver Financeiro	Estoque <sup>1</sup>	Fluxo Estimado			
		2024	2025	2026	2027
Empréstimos a Instituições Financeiras	81.341,2	7.712,3	7.499,7	7.596,8	9.305,5
Crédito Rural	2.618,66	1.677,9	1.198,5	26,6	28,9
Cessão de Crédito (ou estruturadas)	2.836,0	1.146,9	1.070,8	632,0	218,8
Crédito à Exportação	5.863,0	896,8	561,4	541,0	470,7
Empréstimos a Entidades Não Financeiras	-	-	-	-	-
Programa Emergencial de Suporte ao Emprego - PESE/FOPAG	739,9	-	-	-	-
RFFSA – Sucessões (Ex-FC)	-	661,7	667,4	400,4	200,3
<b>Total</b>	<b>93.398,7</b>	<b>12.095,7</b>	<b>10.997,7</b>	<b>9.196,8</b>	<b>10.224,2</b>

<sup>1</sup> Posição 31/10/2024.

### 3.2.3 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). Tais fundos são o conjunto de recursos União destinados à aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo naquelas regiões. Esses recursos são repassados ao Banco da Amazônia, ao Banco do Nordeste do Brasil e ao Banco do Brasil, que administram, respectivamente, o FNO, o FNE e o FCO, e atuam como instituições financeiras federais de caráter regional.

Tabela 18 - Estoque dos Haveres - Fundos Constitucionais  
Dados em: R\$ milhões

Fonte: Bancos Administradores Elaboração: STN/MF

Valor do Estoque e Percentual de Variação Anual				
2019	2020	2021	2022	2023
153.560,3	165.565,0	184.171,3	210.245,0	236.610,3
9,1%	7,8%	11,2%	14,2%	12,5%

Como os Fundos têm natureza pública e compõem o patrimônio da União, os riscos fiscais estão relacionados à inadimplência dos financiamentos. A Tabela 19 apresenta as estimativas dos riscos fiscais.

Figura 23 - Fluxos realizados e estimados de amortizações das operações de crédito dos Fundos Constitucionais

Dados em: R\$ milhões Fonte: Bancos Administradores



O patrimônio dos fundos constitui um haver da União. O estoque dos haveres referentes aos Fundos Constitucionais corresponde ao seu patrimônio líquido, constituído pela carteira de crédito líquida de provisões e pelos recursos transferidos aos bancos administradores e ainda não aplicados em financiamentos.

A Figura 23 apresenta os fluxos realizados e estimados de amortizações das operações de crédito dos Fundos Constitucionais. Importante esclarecer que estas amortizações não geram impacto primário, uma vez que já estão computadas no saldo a receber da carteira de crédito dos fundos.

A Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, ao regulamentar o artigo 159, inciso I, alínea "c" da Constituição da República Federativa do Brasil, criou os Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO), com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social das respectivas regiões.

Os recursos que compõem os Fundos Constitucionais correspondem a 3% do produto da arrecadação do IPI e IR (além dos retornos e resultados de suas aplicações, além do resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados, calculado com base em indexador oficial e as disponibilidades dos exercícios anteriores), distribuídos da seguinte forma:

FNO - 0,6%

FCO - 0,6%

FNE - 1,8%

Nas operações em que os Fundos assumam risco integral ou compartilhado, o banco administrador de cada Fundo deve constituir provisão para créditos de liquidação duvidosa referentes às parcelas do principal e encargos vencidos há mais de cento e oitenta dias.

Tais provisionamentos resultam em déficit primário no momento de sua ocorrência.

Os créditos baixados como prejuízo e registrados em contas de compensação podem ser futuramente recuperados, mesmo que em pequena fração. Estes créditos, que outrora geraram impacto fiscal negativo no momento da provisão, poderão afetar positivamente o resultado primário na eventualidade de recuperação.

Tabela 19 - Estimativas dos Riscos Fiscais

Dados em: R\$ milhões

Fonte: Bancos Administradores Elaboração:STN/MF

2024	2025	2026	2027
830,4	845,4	863,9	885,3

### 3.3 Entes Subnacionais

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

A Tabela 20 apresenta o estoque e o fluxo de pagamentos esperados desses créditos financeiros e garantias. 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<sup>16</sup>, de 2023, que incide sobre contratos de dívida com a União.

Pelo lado das garantias, em 2023 a União, por meio da STN, honrou R\$ 12,3 bilhões em pagamentos inadimplidos dos serviços dessas dívidas contratadas por estados e municípios. Até junho de 2024, foram pagos mais de R\$ 5,7 bilhões.

A EC nº 109/2021 revogou a obrigação da União de financiar, diretamente ou por intermédio das instituições financeiras sob o seu controle, o pagamento dos saldos remanescentes de precatórios vencidos e não pagos de estados e municípios ao final de 2024, porém há uma ação em

Tabela 20 - Riscos Fiscais de Haveres e Garantias Junto aos Estados e Municípios  
Dados em: R\$ bilhões.  
Fonte e Elaboração: STN/MF

Haveres/Passivos	Estoque <sup>1</sup>	Fluxo de Recebimentos / Pagamentos			
		2024	2025	2026	2027
<b>Haveres</b>	<b>782,7</b>	<b>33,1</b>	<b>34,1</b>	<b>41,6</b>	<b>48,4</b>
Lei nº 9.496/1997 <sup>2</sup>	601,1	25,1	25,3	30,0	33,9
Lei nº 8.727/1993 <sup>3</sup>	5,9	0,1	0,1	0,2	0,3
Carteira de Saneamento	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
DMLP <sup>4</sup>	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
MP nº 2.185/2001	4,1	0,3	0,3	0,4	0,4
LC nº 159/2017 – Art. 9º A e Decreto	129,8	6,1	8,3	10,9	13,7
LC nº 178/2021 – Art. 23	41,6	1,4	0,1	0,1	0,1
<b>Passivos Contingentes</b>	<b>251,9</b>	<b>13,1</b>	<b>13,3</b>	<b>13,0</b>	<b>12,5</b>
Garantias a Estados - Internas	93,7	7,1	7,2	6,9	6,5
Garantias a Estados - Externas	117,5	6,0	6,1	6,1	6,0
Garantias a Municípios - Internas	15,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Garantias a Municípios - Externas	24,9	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>1.034,6</b>	<b>46,2</b>	<b>47,4</b>	<b>54,6</b>	<b>60,9</b>

<sup>1</sup> Posições das dívidas administradas: 30/06/2024. Posição das garantias: 31/03/2024.

<sup>2</sup> 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).

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

<sup>4</sup> Os valores de DMLP consideram apenas os juros, porque a amortização em 2024 não será paga à União.

<sup>16</sup> 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.

andamento para reverter essa decisão. O estoque de precatórios de estados e municípios era de R\$ 175,1 bilhões em 30/06/2024. Uma estimativa do impacto financeiro potencial desta Emenda, caso a União fosse obrigada a fornecer uma linha de crédito no valor do saldo constante na dívida consolidada, seria igual a este valor.

A Tabela 21 consolida os riscos fiscais mencionados, decorrentes das relações intergovernamentais. A exposição da União a riscos decorrentes de inadimplência do pagamento de dívidas e ao pagamento de honras em garantias concedidas pela União chega ao montante de R\$ 1.209,7 bilhões, o que corresponde a 10,4% do PIB.

Outra fonte de incertezas para a União provém da aprovação de legislações que beneficiam os entes subnacionais, ao mesmo tempo que oneram o Governo Federal. Nesse sentido, existe um risco mapeado que se refere à possível aprovação do Projeto de Lei Complementar 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 (em até 3% dos valores das parcelas mensais). Considera-se a aprovação do PLP nº 187/2015 como um risco possível. Existe, ainda, um grande risco relacionado ao Projeto de Lei Complementar nº 121/2024, que visa promover a revisão dos termos das dívidas dos estados e do Distrito Federal com a União. O PLP apresenta possibilidades para os entes subnacionais reduzirem estas dívidas por meio de transferências de ativos e cessões de crédito, além de refinanciar os valores devidos em 360 meses e alterar as condições financeiras contratuais, adotando o IPCA para correção monetária e juros, podendo variar de 4% até 0%.

Tramita no legislativo federal a PEC nº 51/2019, que prevê 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 4º ano e depois mais um aumento da ordem de 1,5% no 5º ano, para que o FPE atinja então um percentual final de 26% sobre o produto da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Atualmente esse percentual corresponde a 21,5%. A Tabela 22 apresenta as estimativas de impactos, imediatos e para um período de dez anos, dessas propostas legislativas para União.

Por fim, cumpre ressaltar que os episódios de incumprimentos de pagamentos por parte dos entes federativos e os eventos de resgates e honras de garantias por parte da União decorrem de uma situação de desequilíbrio das contas públicas dos entes subnacionais. Com o objetivo de definir condições para concessão de operações de crédito e de mitigar riscos fiscais decorrentes das relações com os demais entes federativos, a União, por meio da STN, realiza monitoramento das finanças públicas dos entes. O acompanhamento de indicadores de desempenho e do panorama

Tabela 21 - Riscos Fiscais de Relações Intergovernamentais

Dados em: R\$ bilhões

Fonte e Elaboração: STN/MF

Riscos Fiscais	Valor <sup>1</sup>	Percentual do PIB
Decorrentes de Haveres	782,7	6,7%
Decorrentes das Garantias	251,9	2,2%
Liminares à EC nº 109/2021	175,1	1,5%
<b>Total</b>	<b>1.209,7</b>	<b>10,4%</b>

<sup>1</sup> Posição: 30/06/2024.

Tabela 22 - Incertezas de Propostas Legislativas

Dados em: R\$ bilhões

Fonte e Elaboração: STN/MF

Proposta analisada	Impacto sobre o fluxo de caixa da União	
	2024	Próximos 10 anos
PEC nº 51/2019 (FPE)	-	402,1
PEC nº 51/2019 (Fundeb)	-	18,5
<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>420,6</b>

das finanças públicas dos estados e das capitais estaduais é apresentado no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, publicado anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional.

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

### 3.4 Empresas Estatais

Os riscos fiscais das empresas estatais não dependentes controladas diretamente pela União (escopo desta seção) se referem principalmente às expectativas de receitas e à realização de despesas não previstas. Trata-se de um conjunto de 27 estatais, sendo 22 empresas públicas e 5 sociedades de economia mista.

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

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

O risco fiscal associado às IFFs, em geral, não está relacionado à escassez de caixa (liquidez), mas à insuficiência de capital regulatório para cumprir os índices de requerimento de capital (Basileia, Capital Nível I e Capital Principal). Eventual capitalização ou redução de dividendos e JCP necessários a este cumprimento representam um impacto fiscal

direto, uma vez que se trata de elevação de despesa ou redução de receita primária, pois essas instituições não compõem o Setor Público Consolidado para efeito de apuração de resultados fiscais.

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

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

*Aporte emergencial - aporte de capital ou subvenção econômica em caráter de emergência para o atendimento da necessidade de recursos ou de capital de determinada empresa estatal; e*

*Esforço fiscal adicional (compensação de primário) - necessidade de compensação, pelo Tesouro Nacional, de um eventual resultado primário não alcançado pelo conjunto das estatais federais que são consideradas na meta fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias.*

Tabela 23 - Fluxos Estimados - Estatais Não Dependentes

Dados em: R\$ milhões

Fonte: STN/MF, SEST/MGI, LDO. Elaboração: STN/MF

Natureza do Fluxo	Fluxo Valor Estimado					Impacto Financeiro (F) Primário (P)
	2024	2025	2026	2027	2028	
Receita de Dividendos e JCP <sup>1</sup>	58.321,50	33.370,60	32.494,50	33.950,00	35.058,80	F e P
Transferências para Aumento de Capital <sup>2</sup>	2,6	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	F e P
Resultado Primário das Empresas Estatais <sup>3</sup>	-6.809,80	-6.214,70	-7.206,20	-6.037,70	-6.437,6	P

n.d. - informação não disponível.

<sup>1</sup> Dividendos previstos no PLOA 2024.

<sup>2</sup> Transferências para aumento de capital da LOA 2023 + restos a pagar inscritos

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

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

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

*Tabela 24 - Índices de Capital Requeridos x Observados*

*Fontes: Informações Trimestrais (ITR) 1º Trimestre de 2024; Resolução CMN nº 4.958/2021 e atualizações.*

*Elaboração: STN/MF*

Indicadores	IFF com Relevância Sistêmica			IFF sem Relevância Sistêmica			
	Req. Mínimo	BB	CAIXA	Req. Mínimo	BNDES	BASA	BNB
Capital Principal	8,00%	11,90%	14,51%	7,00%	26,10%	13,28%	11,07%
Capital Nível I	9,50%	13,98%	14,73%	8,50%	26,10%	13,28%	11,87%
Basileia	11,50%	15,13%	16,85%	10,50%	30,40%	13,28%	13,02%

<sup>1</sup> Inclui ACP conservação e ACP sistêmico.

<sup>2</sup> Inclui ACP conservação.

Para o BNB, o risco de não pagamento de dividendos tem sido classificado como um risco possível, em virtude de processos que tramitam em órgãos de controle e em outras instâncias, cujas decisões podem vir a afetar seu resultado anual e sua estrutura de capital. A administração do Banco tem buscado fazer o devido gerenciamento dos impactos, no entanto, cabe o registro que os dividendos do BNB não são relevantes no conjunto das receitas globais de dividendos do Tesouro Nacional, tendo sido de 0,59% em 2023 (e 0,25% em 2022).

Entre 2021 e 2023, a arrecadação de dividendos superou as estimativas, destacando-se 2022, quando a Petrobras teve lucro recorde de R\$ 188 bilhões. Esse resultado, impulsionado pelos preços do petróleo e a política de remuneração aos acionistas, gerou elevados dividendos. O BNDES também contribuiu significativamente com dividendos intermediários e complementares, enquanto o Banco do Brasil também apresentou crescimento no pagamento de dividendos no período.

Dos R\$ 58,3 bilhões estimados para 2024, R\$ 35,3 bilhões (60,5%) já foram recebidos no primeiro semestre deste ano. Dessa forma, o risco de que a União venha a sofrer perda na arrecadação de receita de dividendos/JCP, inclusive por parte das instituições financeiras, para que possam cumprir os seus limites operacionais com segurança, pode ser considerado no geral, como um risco de baixa probabilidade de ocorrência em 2024.

O risco de aporte emergencial é remoto para a maioria das Instituições Financeiras Federais. O BNB, após o aporte de 2023, pode usar a retenção de lucros para se enquadrar nos requerimentos mínimos, mas ainda é um risco possível após 2024. O BASA poderá precisar reforçar seu capital devido à baixa margem nos índices. Empresas estatais não financeiras como Emgea, ECT, Casa da Moeda e Companhia Docas podem enfrentar dificuldades financeiras, apesar das medidas de saneamento. Não há previsão de aumento de capital na LOA 2024, com restos a pagar de R\$ 2,6 milhões, abaixo do histórico dessa despesa.

A Emgea tem um histórico de dificuldades em seu fluxo de caixa. O Tesouro Nacional avalia como possível a realização de aportes nos próximos exercícios, caso os fluxos de receitas de seu principal ativo, os créditos CVS, não apresentem boa performance. A empresa possui dívidas com o FGTS, que são garantidas pela União, e tem sido objeto de renegociação ao longo dos últimos exercícios. Os ativos da empresa superam, em valor, suas obrigações, portanto, a empresa tem condições de superar as dificuldades enfrentadas.

A Codern também mantém risco de agravamento da situação econômica e a avaliação de risco de aportes emergenciais é possível para os próximos exercícios. O arrendamento do Terminal Salineiro de Areia Branca, promovido pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq, na bolsa de valores de São Paulo, paralelamente à ampliação de investimento diretos de infraestrutura na área portuária, deverá representar redução de despesas, mas, por outro lado, também de receitas da empresa. Já a ENBPar está exposta ao risco de necessitar de um aporte emergencial na Eletronuclear, devido aos elevados investimentos previstos para a implantação da Usina Angra III.

As metas de resultado primário para empresas estatais federais de 2024 a 2028 indicam um aumento do déficit comparado a 2023. Isso afeta negativamente as contas públicas, mas pode diminuir a necessidade de esforço fiscal adicional pelo Tesouro Nacional. A exclusão das empresas do Grupo ENBPar da estatística fiscal deve reduzir a volatilidade dos resultados. Despesas do Novo PAC, de até R\$ 5 bilhões, não estão incluídas na meta de déficit, ajudando a minimizar riscos. Para 2024, espera-se um déficit de R\$ 6,8 bilhões, abaixo da meta de R\$ 7,3 bilhões da LDO. Ressalta-se que o desempenho das empresas estatais pode ser afetado por mudanças econômicas.

## 3.5 Concessões de Serviço Público e Parcerias Público-Privadas

### 3.5.1 Concessões de Serviço Público

#### 3.5.1.1 Ótica das Despesas

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

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

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

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

#### 3.5.1.2 Ótica das Receitas

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

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

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

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

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

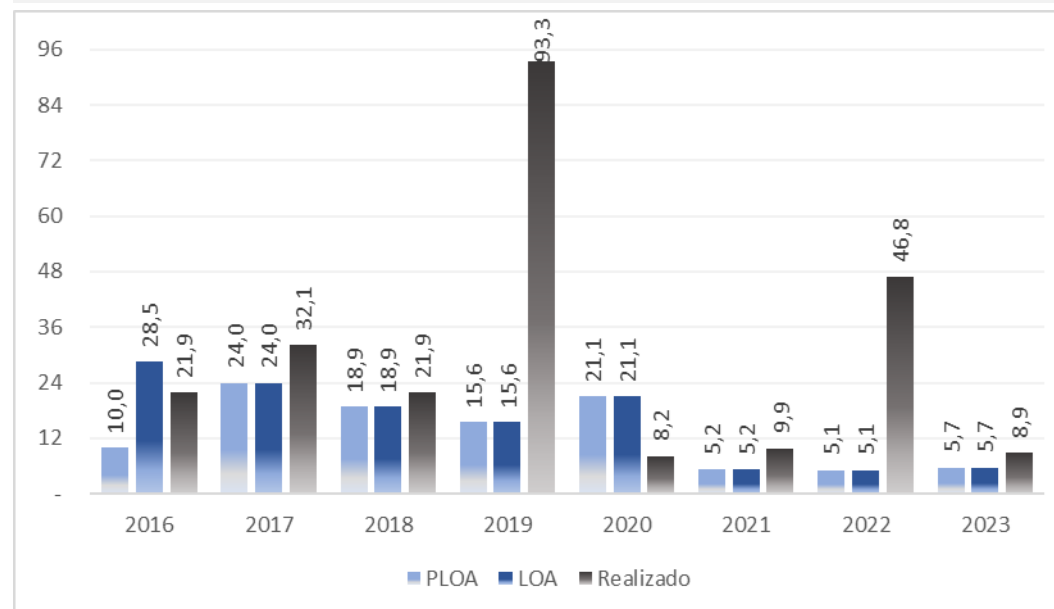
Para mitigar o risco de frustração de receitas das concessões ao longo do exercício é feito monitoramento dos processos, e qualquer alteração de estimativa é refletida nos relatórios de avaliações bimestrais de receitas e despesas primárias. Com relação ao risco de leilão deserto, sua mitigação por parte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

Na Figura 24 é possível verificar a evolução das receitas de concessões e a dinâmica entre os valores do PLOA, da LOA, e da Receita efetivamente realizada. Dado que as projeções para o PLOA são de junho/julho do ano anterior a que se refere o exercício, evidenciam-se variações entre os valores previstos nas peças orçamentárias e os valores efetivamente realizados, uma vez que nesse intervalo de tempo é comum a divulgação de novos processos licitatórios. Além disso, eventuais ágios de leilões ainda não realizados não são considerados nas projeções efetuadas.

Figura 24 - Receitas de Concessões

Dados em: R\$ bilhões

Fonte e Elaboração: STN/MF



Ressalta-se que, em 2021, a diferença foi devida majoritariamente ao ingresso de recursos de novas concessões no setor de telecomunicações, rodoviário e aeroportuário, não previstos inicialmente na LOA. Em 2022, a receita realizada de novas concessões foi maior que a prevista e essa diferença pode ser explicada, majoritariamente, por não terem sido previstos inicialmente na LOA o ingresso do bônus de assinatura do Segundo Leilão dos Volumes Excedentes da Cessão Onerosa (LVECO), bem como o bônus de outorga de concessões associadas a processos de desestatização, a saber: a) novos contratos de concessão de geração de usinas hidrelétricas, processo associado à desestatização da Eletrobras; e b) concessão de geração de energia elétrica associada à desestatização da Companhia Estadual de Geração e Transmissão de Energia Elétrica (CEEE-GT). 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.

### 3.5.1.3 Riscos Fiscais em Demandas Administrativas

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

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

A Tabela 25 representa o somatório das estimativas de impacto fiscal para a União em decorrência de pleitos administrativos de reequilíbrio econômico-financeiro classificados como de risco provável de concretização pelas agências reguladoras. Observa-se que o risco relativo a demandas na via administrativa com impacto fiscal para a União é estimado em R\$ 662 milhões em 2024, R\$ 919 milhões em 2025, R\$ 495 milhões em 2026, R\$ 493 milhões em 2027 e R\$ 491 milhões em 2028. Destaca-se, porém, que algumas demandas apresentam estimativa de impacto não disponível, e que a lista mencionada possui rol não exaustivo, não esgotando a possibilidade de surgimento de novos pleitos. Dessa forma, o valor de impacto potencial pode ser mais elevado que os valores mencionados.

Os reequilíbrios de contrato previstos para 2024 são, em grande parte, devidos aos impactos da pandemia da Covid-19 no Orçamento de 2020 a 2023, risco considerado como força maior e alocado para a União. Esses reequilíbrios de efeitos da Covid-19 ainda poderão acarretar abatimentos de receitas em 2024, especialmente nas contribuições do setor aeroportuário.

Tabela 25 - Riscos fiscais em Demandas Administrativas

Dados em: R\$ milhões

Fonte: Agências Reguladoras. Elaboração: STN/MF

Reequilíbrio de Contratos	Reequilíbrio Econômico e Financeiro Classificados como Prováveis pelas Agências				
	2024	2025	2026	2027	2028
Ótica das Receitas	662,0	497,0	495,0	493,0	491,0
Ótica das Despesas	0,0	422,0	0,0	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>662,0</b>	<b>919,0</b>	<b>495,0</b>	<b>493,0</b>	<b>491,0</b>

### **3.5.2 Parcerias Público-Privadas**

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

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

### 3.6 Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)

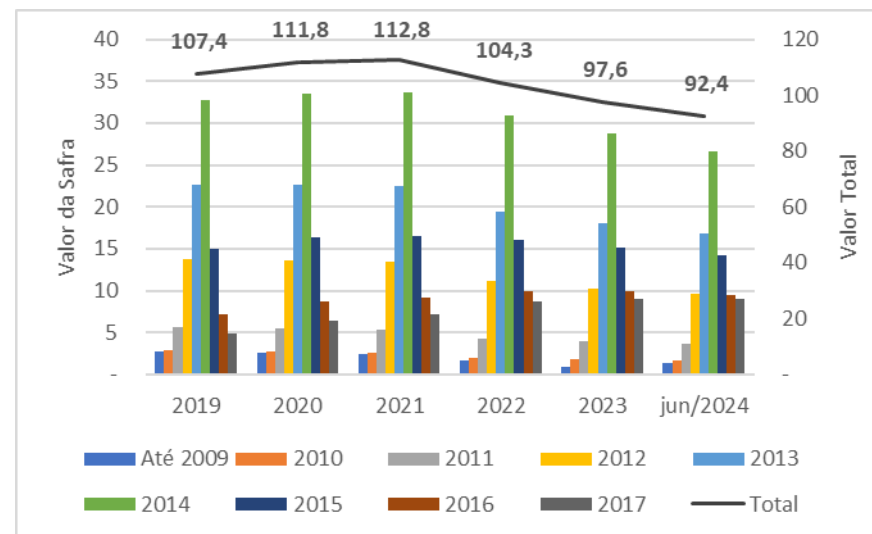
O Fies é um Fundo de natureza contábil gerido pelo Ministério da Educação (MEC), que tem o objetivo de financiar a graduação de estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos de avaliação conduzidos pelo MEC. O programa conta atualmente com 2,62 milhões<sup>17</sup> de contratos de financiamento ativos no Brasil.

A concessão de crédito aos estudantes expõe a União ao risco de crédito do Fies, efetivado na forma de atrasos e inadimplências. O valor da exposição das operações do Fies concedidas até 2017 chegou a R\$ 92,4 bilhões, conforme Figura 25 que apresenta, além do comportamento do estoque de 2019 a junho de 2024, as suas composições por safra de concessão do financiamento.

Os atrasos nos pagamentos dos financiamentos concedidos até 2009 e entre 2010 e 2017, contados a partir de um dia de atraso, foram observados em 63,8% do total dos contratos. O saldo devedor integral dos contratos concedidos em atraso é de R\$ 56,5 bilhões, representando 68,2% do total da carteira, conforme detalhado na Figura 26.

O valor do ajuste para perdas estimadas dos contratos realizados no âmbito no Fies alcançou R\$ 47,2 bilhões. Em junho de 2024, 2,2 milhões de contratos estavam em amortização, com saldo devedor total de R\$ 89,2 bilhões, o que representa aumento de valor de 4,1%, em relação ao exercício de 2023.

Figura 25 - Exposição do Fies por Safra de Concessão do Financiamento  
Dados em: R\$ bilhões Posição: 30/06/2024  
Fonte: FNDE. Elaboração: STN/MF



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

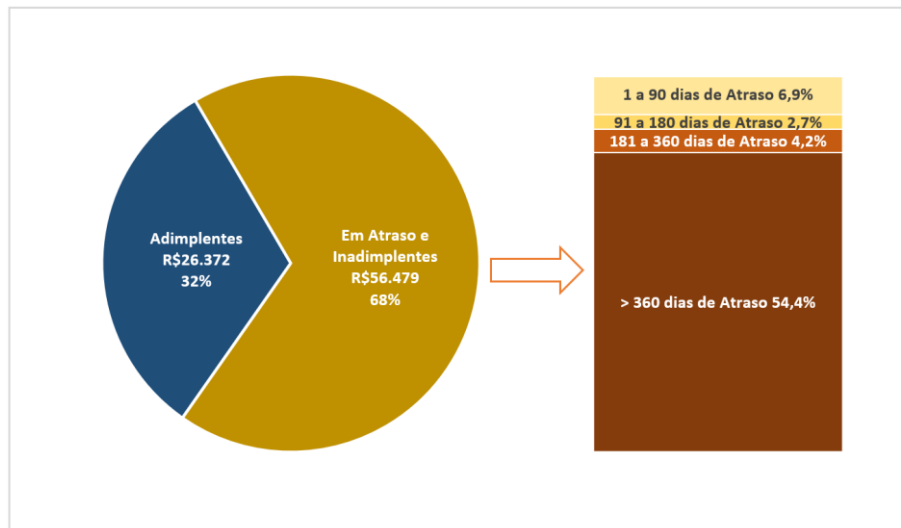
- Fase de utilização - período no qual o estudante está cursando o ensino superior, estando limitado ao prazo de duração regular do curso, com pagamentos trimestrais de juros;
- Fase de carência - período de 18 meses que se inicia logo após a conclusão do curso, com pagamentos trimestrais de juros;
-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

<sup>17</sup> Posição de junho de 2024

Entretanto, os contratos do Fies até 2017 contam com instrumentos mitigadores do risco, como fiança convencional, fiança solidária e o Fundo de Garantia de Operações do Crédito Educativo (FGEDUC), sendo que 64,5% da carteira de contratos é garantida exclusivamente pelo FGEDUC. Quando considerada a cobertura concomitante pelo FGEDUC e pela fiança, esse percentual sobe para 79,4% da carteira. Os contratos formalizados até 2009 não contam com cobertura de fundo garantidor, contando apenas com a garantia de fiança convencional ou fiança solidária.

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

Figura 26 - Situação dos Contratos do Fies Concedidos até 2017  
Saldo devedor em R\$ milhões. Posição: 30/06/2024  
Fonte: FNDE. Elaboração: STN/MF



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

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

Informações mais detalhadas sobre o Fies podem ser obtidas no seguinte endereço eletrônico:  
<https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fies-graduacao/o-fies/sobre-o-fies>

## 3.7 Riscos do Sistema Financeiro

### 3.7.1 *Créditos do Banco Central do Brasil*

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

Em cada período de balanço do BCB, os valores desses créditos eram atualizados com base em suas características originais, levando em consideração as garantias e uma metodologia predefinida. Além das baixas por recebimento das parcelas e dos reconhecimentos de juros, eram realizados ajustes a valor recuperável.

O Banco Banorte e Banco Econômico quitaram antecipadamente suas dívidas<sup>18</sup> no exercício de 2022, e o Banco Nacional também quitou antecipadamente sua dívida<sup>19</sup> no ano de 2024. Assim, em 30/6/2024, o BCB não possuía ativo contingente de créditos a receber.

### 3.7.2 *Sistema Financeiro Nacional*

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

A avaliação da resiliência do SFN publicada nas atas das reuniões do Comitê de Estabilidade Financeira (COMEF) do BCB, destaca, em seu último documento de 27 e 28 de agosto de 2024<sup>20</sup>, que as Instituições Financeiras têm mantido provisões adequadas, acima das estimativas de perdas esperadas. Além disso, os níveis de capitalização e de liquidez do SFN mantiveram-se superiores aos requerimentos prudenciais. Os resultados dos testes de estresse mostram que o sistema está resiliente. A avaliação de cenários de estresse macroeconômico indica que o sistema não apresentaria desenquadramentos relevantes caso os cenários considerados se concretizassem.

Assim, não são encontrados problemas de solvência em bancos sistêmicos, mesmo nas condições severas a que foram simuladas. O risco fiscal proveniente do SFN pode ser considerado muito baixo.

---

<sup>18</sup> Créditos a receber originados de liquidação extrajudicial.

<sup>19</sup> Créditos a receber originados de liquidação extrajudicial.

<sup>20</sup> As atas das reuniões do COMEF, publicadas trimestralmente pelo BCB, estão disponíveis em <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/atascomef>.

### 3.8 Mudanças Demográficas

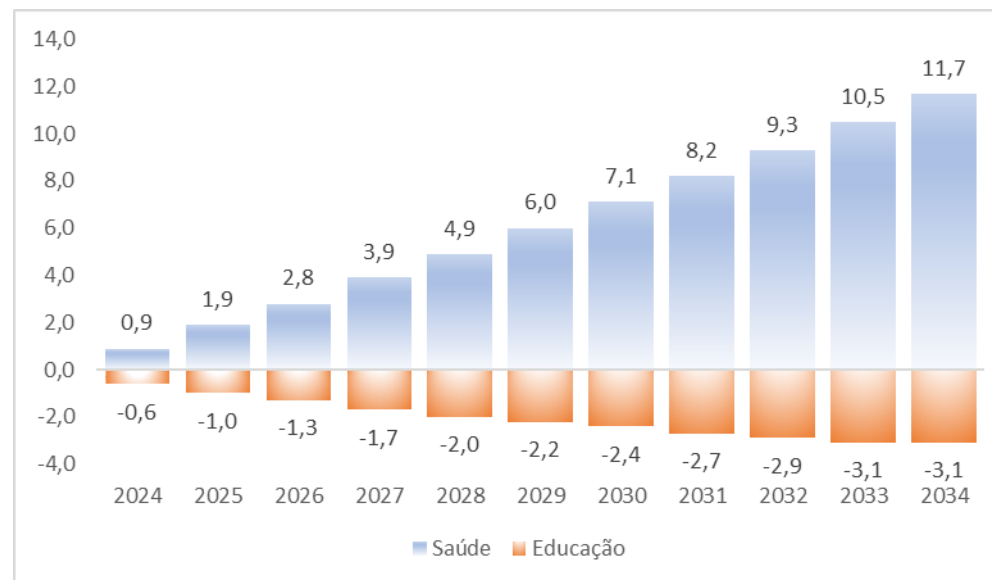
Nas próximas décadas, o Brasil passará por uma profunda modificação de sua estrutura etária, com aumento do número de idosos na população e redução do número de jovens. Tal transformação demográfica impõe desafios às políticas públicas, na medida em que influi diretamente sobre a demanda por diferentes formas de atuação estatal. O caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC) é ilustrativo dos potenciais efeitos nos gastos oriundos da transformação demográfica. O envelhecimento da população brasileira e o aumento da expectativa de sobrevida, aliados ao aumento anual do salário mínimo superior ao aumento da renda média, sugerem que as despesas com o BPC deverão aumentar substancialmente no futuro próximo.

Com relação à Educação, tal dinâmica atua de maneira favorável, no sentido de gerar menor pressão sobre os gastos, dado que o tamanho da população jovem tem caído, não apenas em termos relativos, mas também em termos absolutos. Nas despesas com educação, serão consideradas, como *proxy*, as despesas com controle de fluxo, que correspondem a todas as despesas da área, exceto pessoal ativo e inativo, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica–Fundeb, Salário-Educação e o impacto primário do FIES. Tais despesas somaram, em 2023, R\$ 41,3 bilhões.

No setor de Saúde, por outro lado, há uma forte pressão para elevação das despesas em decorrência do processo de envelhecimento da população, dado que a população de maior idade demanda proporcionalmente mais serviços de saúde. Para estimar o impacto da evolução demográfica nas despesas com saúde, serão analisados os blocos de Assistência Farmacêutica (inclusive Farmácia Popular), e da Atenção de Média e Alta Complexidade (atendimento hospitalares e ambulatoriais), os quais totalizaram, em 2023, R\$ 84,3 bilhões. Portanto, as despesas analisadas em Saúde e Educação alcançaram, juntas, R\$ 125,6 bilhões em 2023, aumento de 26,1% em relação ao verificado em 2022.

A Figura 27 apresenta estimativa de impacto da evolução demográfica sobre as despesas selecionadas de saúde e educação no período 2024-2034. O referido impacto foi mensurado como a diferença entre a projeção das despesas considerando a evolução demográfica da população

Figura 27 - Impacto Demográfico Sobre Despesas Selecionadas de Saúde e Educação  
Dados em: R\$ bilhões a preços de 2023  
Fonte e Elaboração: STN/MF



(crescimento e mudança de composição etária), conforme projeções do IBGE<sup>21</sup>, relativamente a um cenário contrafactual em que tamanho e composição da população permanecessem constantes aos níveis de 2023. Tais cenários também assumem como constantes a cobertura atual dos serviços prestados e o nível atual de eficiência na provisão dos serviços.

Observa-se que, no caso da saúde, há uma pressão por expansão das despesas decorrentes da evolução demográfica (crescimento e envelhecimento populacionais) de R\$ 11,7 bilhões em 2034. Por sua vez, a pressão por gastos na educação, de - R\$ 3,1 bilhões em 2034, diminui conforme a evolução demográfica e, como consequência, observa-se que, apenas para as despesas avaliadas tanto em saúde quanto em educação, ocorre demanda adicional por despesas públicas, em 2034, de aproximadamente R\$ 8,6 bilhões (a preços de 2023). Tal cifra representa 6,9% do valor despendido em 2022 nos mesmos programas.

---

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

## 3.9 Riscos Ambientais

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

Tais riscos implicam grandes desafios para os governos e, a cada ano, os países têm enfrentado um número crescente de eventos relacionados ao meio ambiente. Globalmente, a ocorrência de pelo menos um evento climático extremo por ano tem a estimativa de custo médio de 0,8% do PIB<sup>22</sup>.

### 3.9.1 Desastres e Fenômenos Naturais

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

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

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

No Brasil, os eventos associados a desastres e fenômenos naturais são, preponderantemente, secas ou excesso de chuvas regionalizadas, principalmente nas regiões Nordeste e Sul. Historicamente, a ocorrência da maioria de tais eventos caracteriza-se por sua sazonalidade e pelo seu baixo potencial de constituir impactos fiscais desfavoráveis, embora haja, muitas vezes, perdas irreparáveis de vidas. Entre os anos de 2015 e 2024 (novembro), foram gastos entre 0,01% e 0,04% do PIB,

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

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

<sup>22</sup> Regional Climate Change. Platform of Economy and Finance Ministries, BID, 2021.

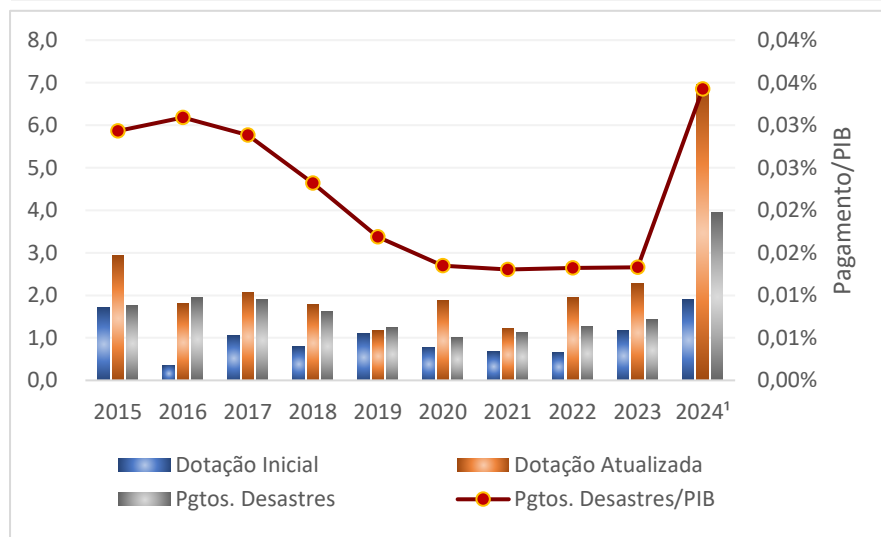
<sup>23</sup> Escritório da Organização das Nações Unidas para Redução de Risco de Desastres. Disponível em: <https://www.undrr.org/terminology/disaster>

ao ano, nas ações voltadas a esses eventos, incluindo o planejamento e o controle dos riscos associados, conforme Figura 28. Observa-se que, desde o ano de 2016, os gastos com desastres são decrescentes como proporção do PIB, ainda que pese um aumento significativo na dotação da ação nos anos de 2023 e 2024.

Figura 28 - Programa Gestão de Riscos e de Desastres – LOA e Participação no PIB

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi, IBGE Elaboração: STN/MF



<sup>1</sup> Posição em 5/11/2024. Fonte: Tesouro Transparente e Painel do Orçamento Federal (SIOP). Elaboração: STN/MF. Não considera a totalidade das despesas relacionadas à tragédia socioambiental ocorrida no RS, que possui marcador orçamentário próprio.

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<sup>24</sup>. O envio de recursos do Governo Federal para o ente Rio Grande do Sul foi formalizado por meio de edição de diversas medidas provisórias e abertura de créditos extraordinários. Nesse sentido, a dotação atualizada de cerca de R\$ 53,9 bilhões<sup>25</sup> no denominado

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

- identificar os riscos de desastres naturais;
- apoiar a redução de riscos de desastres naturais em municípios críticos;
- aprimorar a coordenação e a gestão das ações de preparação, prevenção, mitigação, resposta e recuperação para a proteção e defesa civil;
- monitorar e emitir alerta de desastres naturais;
- promover ações de resposta para atendimento à população afetada e recuperação de cenários atingidos por desastres, especialmente por meio de recursos financeiros, materiais e logísticos, complementares à ação dos Estados e Municípios.

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

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

<sup>24</sup> Situação no RS - Brasil Unido pelo Rio Grande do Sul - Brasil Participativo ([presidencia.gov.br](http://presidencia.gov.br)), dados atualizados até 12/06/24. Acesso em 30/10/2024.

<sup>25</sup> Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramento-da-execucao-orcamentaria-e-financeira-com-auxilio-e-reconstrucao-do-rio-grande-do-sul> (Consulta em 5/11/24).

marcador Enfrentamento à Calamidade Pública no RS<sup>26</sup> congrega todas as ações orçamentárias associadas à descentralização de recursos para enfrentamento da tragédia. Deste total de R\$ 53,9 bilhões (0,47% do PIB), aproximadamente R\$ 33,8 bilhões são despesa primária e R\$ 20,1 bilhões são despesa financeira. 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 fim, cabe observar que os valores apresentados nesta seção não exaurem as ações do governo federal na temática ambiental.

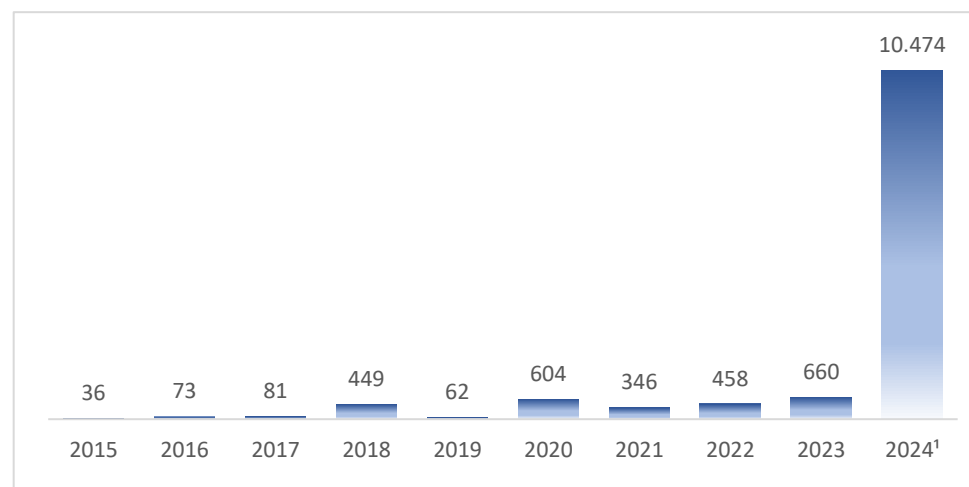
### 3.9.2 Mudanças Climáticas

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

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

O Conselho Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), principal órgão de governança climática do país, que reúne 18 ministérios, aprovou resolução para atualizar o Plano Clima<sup>27</sup>, criando grupos de trabalho para formular estratégias nacionais e planos setoriais de adaptação e mitigação. A iniciativa permitirá a elaboração da nova meta climática e guiará a transição verde do país,

Figura 29 - Gastos da União referentes ao programa Mudança do Clima (valores pagos)  
Dados em: R\$ milhões  
Fonte e Elaboração: STN/MF



<sup>1</sup> O valor da Dotação Atualizada do exercício de 2024 foi apurado em outubro de 2024.  
Fonte: SIOP - Painel do Orçamento. Consulta em 31/10/24; Elaboração: STN/MF.

<sup>26</sup> Marcador de Enfrentamento à Calamidade Pública no RS criado especialmente para as despesas relacionadas à tragédia socioambiental ocorrida em maio de 2024.

<sup>27</sup> Estratégia governamental adotada pelo Brasil para lidar com as mudanças climáticas.

alinhada ao Plano de Transformação Ecológica e à Taxonomia Sustentável, coordenados pelo Ministério da Fazenda. O CIM materializa diversas medidas para lidar com o tema, sob o prisma da União. Neste sentido, o Programa 1058 - Mudança do Clima, compreende: (i) Iniciativas para Implementação e Monitoramento da Política Nacional Sobre Mudança do Clima e da Contribuição Nacionalmente Determinada; (ii) Redução da Vulnerabilidade aos Efeitos da Desertificação, e; (iii) Fomento a Estudos e Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima.

Os valores pagos referentes ao programa Mudança do Clima, desde o ano de 2015, estão detalhados Figura 29. Destaca-se o valor de R\$ 10,5 bilhões em 2024 (posição outubro), associada ao repasse de recursos ao Fundo Clima. Cabe observar que os valores apresentados nesta seção não exaurem as ações do governo federal na temática ambiental.