

Anexo V

Riscos Fiscais

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

Sumário

1	INTRODUÇÃO	6
2	SUMÁRIO EXECUTIVO	8
3	ANÁLISE DOS RISCOS MACROECONÔMICOS (GERAIS).....	13
3.1	SENSIBILIDADE DAS RECEITAS ADMINISTRADAS PELA RFB	13
3.1.1	Receitas Administradas pela RFB.....	13
3.1.2	Sensibilidade da Receita Administrada pela RFB aos Parâmetros Macroeconômicos..	14
3.2	SENSIBILIDADE DA DESPESA PRIMÁRIA	16
3.2.1	Sensibilidade da Despesa Primária Geral	16
3.2.2	Sensibilidade da Despesa com Subsídios e Subvenções	19
3.3	SENSIBILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA.....	19
3.3.1	Riscos de Mercado.....	19
3.3.2	Risco de Refinanciamento.....	24
3.4	ESTRESSE DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS E SIMULAÇÕES	25
3.4.1	Receitas.....	26
3.4.2	Despesas	27
3.4.3	Resultado Primário.....	29
3.4.4	Dívida Pública	30
3.5	IMPACTOS DO COVID-19 NOS RESULTADOS FISCAIS.....	32
3.5.1	Efeitos na Receita	34
3.5.2	Efeitos na Despesa.....	36
3.5.3	Efeitos na Dívida Pública	36
4	ANÁLISE DOS RISCOS ESPECÍFICOS.....	40
4.1	PASSIVOS CONTINGENTES.....	40
4.1.1	Demandas Judiciais	41
4.1.2	Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento	52
4.1.3	Garantias Prestadas pelo Tesouro Nacional.....	56
4.1.4	Contragarantias da União	58
4.1.5	Fundos Constitucionais de Financiamento.....	60
4.1.6	Seguro de Crédito à Exportação - Fundo de Garantia à Exportação	61
4.1.7	Fundos Garantidores	64
4.2	RISCOS FISCAIS ASSOCIADOS AOS ATIVOS.....	66
4.2.1	Dívida Ativa da União (DAU).....	67
4.2.2	Depósitos Judiciais da União.....	69

4.2.3	Créditos do Banco Central do Brasil	70
4.2.4	Haveres Financeiros Relacionados aos Entes Federativos.....	72
4.2.5	Haveres Financeiros Não Relacionados a Entes Federativos.....	80
4.3	OUTROS RISCOS ESPECÍFICOS	83
4.3.1	Parcerias Público-Privadas e às Concessões Públicas	84
4.3.2	Estatais Federais	89
4.3.3	Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)	104
4.3.4	Sistema Financeiro Nacional	112
4.3.5	Desastres.....	113
4.3.6	Mudanças Demográficas.....	114
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	116

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Base de atuação dos Riscos Fiscais Específicos Consolidados	12
Tabela 2 - Previsão das Receitas Administradas pela RFB em 2019.....	13
Tabela 3 - Receitas Atípicas de 2019	14
Tabela 4 - Receitas Primárias do Governo Central Indexadas à Parâmetros Macroeconômicos	14
Tabela 5 - Receita Administrada pela RFB – Impacto % da variação de 1 p.p. em cada parâmetro.....	15
Tabela 6 - Receitas - Impacto da Variação de 1 p.p. nas Variáveis Macroeconômicas	16
Tabela 7 - Despesas Primárias do Governo Central Indexadas à Parâmetros Macroeconômicos.....	17
Tabela 8 - Despesas Primárias – Impacto % da variação de 1 p.p. no INPC	17
Tabela 9 - Despesas Primárias Seleccionadas – Efeito do INPC e do Salário Mínimo.....	18
Tabela 10 - Efeito da variação de 0,1 p.p. no IPCA no limite das despesas sujeitas à EC nº 95	18
Tabela 11 - Previsões de sensibilidade da despesa orçamentária da dívida a choques de 1%.....	23
Tabela 12 - Sensibilidade da dívida à taxa de juros, ao crescimento real do PIB e ao resultado primário	24
Tabela 13 - Limites e Condições para a realização de operações de crédito	31
Tabela 14 - Projeção da insuficiência da Regra de Ouro	32
Tabela 15 - Impacto Fiscal de Medidas adotadas em combate à pandemia do COVID-19.....	33
Tabela 16 - PIB Real e Massa Salarial (%)	34
Tabela 17 - Receitas Administradas pela RFB, inclusive previdenciária	35
Tabela 18 - PIB Real e Massa Salarial (%)	35
Tabela 19 - Receitas Administradas pela RFB - R\$ milhões correntes	36
Tabela 20 - Demandas Judiciais no âmbito da PGU	44
Tabela 21 - Ações judiciais de natureza tributária no STF.....	46
Tabela 22 - Ações judiciais de natureza tributária no STJ	48
Tabela 23 - Ações judiciais no âmbito da PGF	48
Tabela 24 - Demandas Judiciais das Empresas Estatais Federais.....	49
Tabela 25 - Demandas Judiciais de Risco Possível.....	51
Tabela 26 - Demandas Judiciais de Risco Provável e Possível	51
Tabela 27 - Obrigações oriundas de passivos contingentes regularizadas entre 2017 e 2019.....	54
Tabela 28 - Valores provisionados no BGU e estimado na LOA, segundo Passivo.....	55
Tabela 29 - Obrigações oriundas de passivos contingentes a regularizar.....	55
Tabela 30 - Saldo devedor das Dívidas Garantidas em Operações de Crédito	56
Tabela 31 - Estimativas: Saldo Devedor e Honras de Garantias de Operações de Crédito.....	57
Tabela 32 - Garantias honradas pela União	57
Tabela 33 - Evolução do estoque das contragarantias não executadas, segundo as motivações	59
Tabela 34 - Estimativa de Risco de Não Execução de Contragarantias.....	59
Tabela 35 - Riscos dos Fundos Constitucionais: previsão de provisão para devedores duvidosos.....	60
Tabela 36 - Recuperação e estoque de créditos baixados como prejuízo até 2019	61
Tabela 37 - Estimativa de impacto da manutenção do Seguro de Crédito à Exportação	63
Tabela 38 - Prazo Residual de Operações na Carteira do FGE	64
Tabela 39 – Fundos garantidores com participação da União	65
Tabela 40 - Créditos por exercício segundo o tipo de crédito e classe (rating)	68
Tabela 41 - Comparação entre os fluxos da arrecadação dos créditos, estimados e realizados, por exercício ...	69
Tabela 42 - Estimativa de arrecadação dos créditos da DAU, por exercício	69
Tabela 43 - Evolução do fluxo dos depósitos judiciais por exercício, segundo movimentação	70
Tabela 44 - Evolução dos créditos do BCB relativos às operações com instituições em liquidação extrajudicial	70
Tabela 45 - Variação dos saldos entre 2018 e 2019	71
Tabela 46 - Estimativas de fluxo de caixa, segundo instituição financeira, por ano	72

Tabela 47 - Evolução do estoque, segundo ativo/programa sob gestão da STN, por exercício	73
Tabela 48 - Fluxos estimados e realizados segundo ativo/programa	74
Tabela 49 - Fluxos estimados, segundo Ativo/Programa, por exercício	75
Tabela 50 - Estimativas dos impactos, segundo a natureza do risco, por exercício	78
Tabela 51 - Impactos estimados e materializados segundo a natureza do risco	79
Tabela 52 - Valores registrados nas contas de ajustes de perdas para os empréstimos concedidos.....	79
Tabela 53 - Evolução do estoque, segundo haver financeiro sob gestão da STN, por exercício	81
Tabela 54 - Fluxos estimados e realizados segundo haver financeiro	81
Tabela 55 - Fluxos estimados, segundo haver financeiro sob gestão da STN, por exercício	83
Tabela 56 - Estimativas dos impactos estimados segundo haver financeiro	83
Tabela 57 - Receitas de Concessões, segundo exercício	85
Tabela 58 - Receita de Concessões (novas concessões x contratos vigentes)	86
Tabela 59 - Concessões e Permissões	86
Tabela 60 - Escopo da Análise de Riscos de Empresas Estatais Não Dependentes.....	90
Tabela 61 - Comparação entre os fluxos estimados e realizados - Estatais	96
Tabela 62 - Fluxos estimados - Estatais	97
Tabela 63 - Impactos estimados (Estatais Não Dependentes)	98
Tabela 64 - Projeção de dividendos/JCP.....	99
Tabela 65 - Índices de Capital Observados x Requerimentos Mínimos	100
Tabela 66 - Risco 2 - Aportes emergenciais em empresas não dependentes não financeiras	101
Tabela 67 - Estimativa de materialização do risco de aportes emergenciais.....	102
Tabela 68 - Meta e estimativa do resultado primário das estatais federais	103
Tabela 69 - Evolução da concessão de contratos do Fies.....	104
Tabela 70 - Valores da dívida segundo safra de concessão de crédito	105
Tabela 71 - Exposição ao risco de crédito, por ano	106
Tabela 72 - Situação dos contratos concedidos entre 2010 e 2017.....	106
Tabela 73 - Situação dos contratos concedidos até 2009	107
Tabela 74 - Ajuste para perdas estimadas, segundo rating	108
Tabela 75 - Contratos e valor da dívida, segundo modalidade de garantia	109
Tabela 76 - FGEDUC - Atrasos superiores a 360 dias na fase de amortização	109
Tabela 77 - Estimativa de desembolso para o período de 2020 a 2023, segundo ano do contrato.....	111
Tabela 78 - Comparação entre as receitas estimadas e realizadas segundo natureza, por ano.....	111
Tabela 79 - Comparação entre o desembolso estimado e realizado, por ano.....	112
Tabela 80 - Estimativa de impacto primário, segundo programa, por exercício	112
Tabela 81 - Estimativa de subsídio implícito, segundo programa, por exercício	112
Tabela 82 - Execução orçamentária do Programa 2040 (Gestão de Riscos e Desastres).....	113

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Riscos Fiscais - classificação e fonte	7
Figura 2 - Composição do estoque da DPF	20
Figura 3 - Previsões de sensibilidade do estoque da DPF a choques de 1% nas variáveis macroeconômicas	21
Figura 4 - Teste de estresse de juros e câmbio sobre a DPF	22
Figura 5 - Perfil de Vencimentos do Estoque da DPF	25
Figura 6 - Espectro de cenários alternativos para Receitas Líquidas (R\$ bilhões)	27
Figura 7 - Espectro de cenários alternativos para Despesas Totais (R\$ bilhões)	28
Figura 8 - Espectro de cenários alternativos para Resultado Primário (R\$ milhões)	29
Figura 9 - Cenários Estocásticos para DBGG/PIB: Cenário Base	30

Figura 10 - Cenários Estocásticos para DLSP/PIB: Cenário Base	30
Figura 11 - Cenários Estocásticos Alternativos para a DBGG/PIB: Exercício Conservador em 2020.....	37
Figura 12 - Cenários Estocásticos Alternativos para a DLSP/PIB: Exercício Conservador em 2020	38
Figura 13 - Cenários Estocásticos Alternativos para a DBGG/PIB: Exercício Otimista em 2020	38
Figura 14 - Cenários Estocásticos Alternativos para a DLSP/PIB: Exercício Otimista em 2020	39
Figura 15 - Matriz de Risco A - Dividendos	92
Figura 16 - Matriz de Risco B - Dividendos	93
Figura 17 - Evolução de contratos, concedidos entre 2010 e 2017, na fase de amortização	107
Figura 18 - Impacto demográfico sobre despesas selecionadas de saúde e educação	115

1 INTRODUÇÃO

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

Ao longo deste documento, os riscos fiscais serão agrupados em duas categorias: riscos gerais (macroeconômicos) e riscos específicos. Os riscos gerais estão relacionados à vulnerabilidade fiscal decorrente de desvios de previsão das variáveis econômicas. Nesse sentido, a análise dos riscos gerais busca avaliar os efeitos nas contas públicas resultantes de variações nos parâmetros econômicos utilizados para a produção das previsões fiscais. Nesta categoria de risco, serão examinados os impactos nos agregados fiscais de oscilações em parâmetros como crescimento do PIB, taxa de juros, taxa de câmbio, índices de inflação, preços de commodities, indicadores do mercado de trabalho etc. As análises desenvolvidas procuram identificar choques ou pressões específicas que possam distanciar as finanças públicas das projeções fiscais divulgadas no Anexo de Metas Fiscais desta Lei.

Os riscos específicos, por sua vez, dizem respeito aos ativos e aos passivos contingentes do governo e se relacionam a eventos que ocorrem de maneira irregular. Os riscos específicos incluem aqueles gerados por demandas judiciais, garantias dadas a governos subnacionais, suporte financeiro a bancos e empresas estatais, riscos assumidos pela União enquanto Poder Concedente nos contratos de concessões, permissões e Parcerias Público-Privadas – PPPs, fatores demográficos, entre outros. A análise dos riscos específicos envolve avaliação qualitativa das particularidades de cada tema, buscando identificar a materialização do risco no curto prazo, bem como mensurar seu custo.

Adicionalmente, tendo em vista a eclosão da pandemia do COVID-19 e seus desdobramentos no cenário econômico, cuja gravidade ainda não é possível prever, o presente documento simulou cenários macroeconômicos adversos e seus efeitos sobre as variáveis fiscais. Caso os efeitos adversos na economia se intensifiquem, observa-se principalmente o risco de redução da arrecadação, pois uma recessão em 2020 reduz a base de tributação total, o que impacta não apenas no exercício corrente, mas nos exercícios seguintes. Além dos riscos sobre o cenário macrofiscal, os efeitos da pandemia também possuem potencial de ampliação de impacto de riscos específicos, relacionados a inadimplência de dívidas e honra de garantias, eventos cujos impactos ainda não podem ser previstos com exatidão.

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, 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 impactos 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.

A Figura 1 demonstra, sinteticamente, a organização dos riscos fiscais apresentados nesse documento, segundo a sua classificação e fonte.

Figura 1 - Riscos Fiscais - classificação e fonte

Riscos Gerais (Macroeconômicos)		Riscos Específicos	
Desvios das previsões macrofiscais em função dos parâmetros macroeconômicos		Passivos Contingentes • Demandas Judiciais; • Garantias; • FGE; etc	
PIB	Inflação (IPCA e INPC)	Riscos Associados a Ativos • Dívida Ativa; • Haveres Financeiros; • Créditos do BCB; etc	
Câmbio	Juros	Outros • Concessões/PPP; • Empresas Estatais; • Sistema Financeiro; • Mudanças Demográficas; • FIES; etc	
Preço de <i>Commodities</i>	Massa Salarial (Salário Mínimo)		

Elaboração: STN/ME

O presente Anexo de Riscos Fiscais segue estruturado em quatro seções, além desta Introdução: i) Sumário Executivo; ii) Análise dos Riscos Macroeconômicos (Gerais); iii) Análise dos Riscos Específicos; e iv) Considerações Finais.

2 SUMÁRIO EXECUTIVO

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

Riscos Fiscais Gerais

- A análise de risco sobre o montante de receitas administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB) revela que a variação de 1 p.p. do PIB tem um impacto de 0,14% na receita previdenciária e 0,60% nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R\$ 6,88 bilhões.
- O efeito do choque de 1 p.p. na Inflação (IER)¹ tem um impacto de 0,14% na receita previdenciária e 0,56% nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R\$ 6,50 bilhões.
- O efeito do choque de 1 p.p. na Massa Salarial tem um impacto de 0,81% na receita previdenciária e 0,07% nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R\$ 4,44 bilhões.
- O efeito do choque de 1 p.p. do Câmbio e dos Juros tem um impacto de 0,12% e 0,03%, respectivamente, nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R\$ 1,49 bilhão.
- A análise de risco aplicada à despesa primária mostra que cada um real de aumento no salário mínimo gera um incremento de R\$ 343,5 milhões ao ano nas despesas do governo;
- O choque de 1 p.p. da inflação (INPC) gera um acréscimo de R\$ 7,6 bilhões nas despesas, especialmente pelas despesas com benefícios previdenciários.
- O efeito do choque de 1 p.p. da inflação (IPCA) no limite das despesas a que se refere o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, causa uma variação de R\$ 14,5 bilhões.
- Devido aos vencimentos previstos para 2021 dos títulos da dívida mobiliária indexados à taxa de juros Selic, as LFT, a sensibilidade quanto à elevação/redução de 1% da taxa de juros elevaria/reduziria a despesa orçamentária esperada para o pagamento da dívida com estes títulos em R\$ 4,3 bilhões.
- Os cenários de risco apresentados para as trajetórias de resultado primário mostram que, no ano de 2021, os cenários extremos identificados com baixa probabilidade podem ter a amplitude de R\$ 52 bilhões acima ou abaixo da meta estabelecida para o Governo Central (R\$ -149,6 bilhões).
- Já para os anos de 2022 e 2023, os resultados das simulações de risco mostram uma amplitude de R\$ 81 e 110 bilhões, respectivamente. Mesmo nos casos mais favoráveis, registra-se baixa probabilidade de atingimento de um superávit fiscal no ano 2023.

Riscos Fiscais Gerais avaliados em virtude da pandemia do COVID-19

- A incerteza decorrente da pandemia de Covid-19 pode afetar tanto a atividade econômica no ano corrente quanto em relação à recuperação nos próximos anos.

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

- Foram simulados cenários que avaliam os impactos de uma recessão no ano corrente e seus efeitos sobre os anos posteriores, tendo em vista a redução da base de tributação projetada. Em um cenário extremo de queda de 4,5% no PIB real em 2020, os resultados apontam para uma redução de receitas em 2020 e 2021, respectivamente, nos montantes de R\$ 45 bilhões e R\$ 48 bilhões.
- Uma segunda simulação avaliou cenário em que há ocorrência de recessão no ano de 2021. Em um cenário de queda de 4,5 p.p. no PIB real em 2021 frente ao cenário base, observa-se uma redução de R\$ 51,2 bilhões nas receitas primárias.
- Não foi encontrado efeito significativo sobre as despesas primárias decorrente de variações do cenário macroeconômico. Ademais, as despesas estão sujeitas ao Teto de Gasto e, nesse sentido, aumentos reais em despesas específicas são compensados por reduções equivalentes em outros gastos, sem alteração da Despesa Total.
- A deterioração fiscal e da atividade econômica em 2020, em razão da pandemia do COVID-19, elevará o nível de endividamento brasileiro de maneira significativa além do que se previa no início do ano corrente.
- Em um cenário extremo para o ano de 2020 em que se combina queda do PIB de 3% e déficit primário de R\$ 634 bilhões (choque adicional de R\$ 200 bilhões no resultado primário, com finalidade meramente ilustrativa), observa-se uma elevação de 6,4 p.p. na Dívida Bruta do Governo Geral, que chega 90,9% do PIB em 2020.

Riscos Fiscais Específicos

- O total de lides contra a União, considerando as de risco possível e provável em conjunto, se elevou de R\$ 1.645,6 bilhões em 2018 para R\$ 2.204,2 bilhões em 2019, um crescimento de 33,94%. Esse resultado foi influenciado pelo forte crescimento de ações de risco provável no período, que se elevaram de R\$ 117,6 bilhões em 2018 para R\$ 664,1 bilhões em 2019, variação de 410%.
- O risco fiscal das demandas judiciais classificadas com probabilidade de perda possível apresentou discreta elevação no último ano, alcançando, em dezembro de 2019, o estoque de potencial impacto de R\$ 1.540,1 bilhões, representando uma elevação de 0,7% em relação a 2018.
- Os valores realizados de pagamentos associados à execução de demandas judiciais contra a União também tem apresentado elevação nos últimos anos. Em 2019, os valores pagos decorrentes de demandas judiciais contra a União alcançaram o montante de R\$ 42,5 bilhões, correspondentes a 2,9% da despesa primária total. Nos anos de 2018, 2017 e 2016, essa proporção era respectivamente de 2,8%, 2,6% e 2,6%.
- Os passivos contingentes em fase de reconhecimento pelo Tesouro Nacional - dívidas decorrentes da extinção de entidades, dívidas diretas e dívidas decorrentes do FCVS - apresentam uma previsão de regularização da ordem de R\$ 21,5 bilhões para 2020 e R\$ 15,9 bilhões para 2021, com um estoque de R\$ 122,0 bilhões registrado ao final de 2019.
- As operações de crédito garantidas pela União possuem um saldo devedor de R\$ 255,9 bilhões (dez/2019), representando uma pequena diminuição em relação ao exercício anterior (dez/2018), que era de R\$ 258,2 bilhões. Com o agravamento da situação fiscal dos entes subnacionais, no período de 2016 a 2019 a União foi instada a honrar garantias em operações de crédito concedidas aos entes, o que não havia ocorrido no período entre 2005 a 2015. O total de honras pagas pela União em 2019 foi de R\$ 8,3 bilhões, representando quase o dobro do pagamento de honras de 2018 (R\$ 4,8 bilhões). A previsão dos valores a serem honrados em 2020 e 2021 é de R\$ 11,8 bilhões e R\$ 7,5 bilhões, respectivamente.

- O estoque de garantias prestadas pelo Tesouro Nacional a Fundos e Programas é de R\$ 23,7 bilhões, com 90% desse valor referente ao risco de operações junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).
- As contragarantias de operações de crédito não executadas acumulam um estoque de R\$ 17,7 bilhões (dez/2019), sendo 28% decorrentes de ações judiciais contra a União impetradas pelos Estados de Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Norte, e 72% decorrentes de avais a recuperar sob o Regime de Recuperação Fiscal.
- Os bancos administradores dos Fundos Constitucionais (FNO, FNE e FCO) estimam valores de despesas com provisão para devedores duvidosos da ordem de R\$ 1,23 bilhão e R\$ 1,27 bilhão para 2020 e 2021, respectivamente. O valor de estoque baixado como prejuízo relativo a operações com risco dos fundos alcançou, em dezembro de 2019, R\$ 14,1 bilhões. Em 2019, foram recuperados R\$ 621,8 milhões, o que equivale a aproximadamente 4,42% do estoque de créditos baixados como prejuízo.
- A exposição total das operações no âmbito do Seguro de Crédito à Exportação (SCE), com risco de acionamento do Fundo de Garantia à Exportação (FGE), é de R\$ 37,4 bilhões. A estimativa de impacto da manutenção do SCE para 2020 e 2021 é R\$ 1,6 bilhão e R\$ 1,5 bilhão, respectivamente. Como o Fundo apresenta sustentabilidade atuarial e adequado provisionamento de liquidez, seu principal risco é de natureza orçamentária e cambial.
- Atualmente, a União possui aproximadamente R\$ 11,2 bilhões em cotas de fundos garantidores privados, destinados a oferecer garantias no âmbito de políticas públicas e programas de governo. Apesar de não impactar as receitas e despesas da União, eventos de acionamento de garantias concedidas geram a obrigação de pagamento de honras por parte dos fundos, o que implica perda de recursos da União. Como principal fonte de risco cita-se o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC, que ao final de 2019 possuía R\$ 6,12 bilhões provisionado para o pagamento de honras.
- O estoque da Dívida Ativa da União, ao final de 2019, alcançou o valor de R\$ 2.413,8 bilhões, representando um crescimento de 10,7% em relação ao exercício anterior. Desse valor, aproximadamente 82% (R\$ 1.972,3 bilhões) são tratados como perdas, ou seja, há uma expectativa de recuperação/arrecadação de R\$ 441,5 bilhões dentro dos próximos 15 anos, com impacto, predominantemente, primário.
- O fluxo dos depósitos judiciais, que impactam o resultado primário da União, fechou o exercício de 2019 com saldo positivo de R\$ 9,7 bilhões, tendo os volumes de recolhimento e levantamento de depósito (saques) de R\$ 18,5 bilhões e R\$ 8,9 bilhões, respectivamente.
- Ao final de 2019, os créditos do Banco Central do Brasil (BCB) com instituições em liquidação extrajudicial, originários de operações do Proer, foram avaliados em R\$ 24,7 bilhões, já considerando R\$ 5,5 bilhões relativos ao ajuste a valor recuperável.
- O estoque de haveres financeiros da União relacionados aos entes federativos, ao final de 2019, totalizava R\$ 622,8 bilhões e apresentava, naquele exercício, um fluxo de R\$ 23,5 bilhões, 1,9% abaixo do estimado. A previsão de valores a receber em 2020 e 2021 é de R\$ 23,0 bilhões e R\$ 26,6 bilhões, respectivamente. Os principais riscos que atuam sobre esses valores dizem respeito a ações judiciais e ao não cumprimento de estimativas, além do cenário de incertezas legislativas que existe no relacionamento da União com os entes.

- O estoque dos haveres financeiros da União não relacionados aos entes federativos reduziu de R\$ 395,1 bilhões em 2018, para R\$ 267,3 bilhões em 2019. Os valores recebidos entre 2017 e 2019 superaram as previsões devido às liquidações antecipadas do BNDES, em seus contratos junto a STN, que totalizaram, no período, R\$ 280 bilhões.
- O único contrato de PPP da União (Complexo Data Center) não prevê qualquer tipo de garantia do poder concedente ao concessionário, de forma que não existem riscos alocados à União sobre este tema.
- No que diz respeito às concessões, o risco fiscal pode se manifestar sob 2 aspectos: pela ótica das despesas, na possibilidade de eventos extraordinários que venham a ser reconhecidos como caso fortuito, força maior ou fato do príncipe, acarretando ônus para a União; e pela ótica das receitas, na possibilidade de inadimplência de concessionários em contratos vigentes, ou mesmo na possibilidade de não celebração de novos contratos previstos para o período.
- No que tange às estatais federais não dependentes, foi classificado como risco provável a possibilidade de frustração de receita de dividendos e JCP em 2020. Para os próximos exercícios, o risco de frustração de receita de dividendos e JCP é considerado remoto, o risco de aporte emergencial da União para empresas com dificuldades é considerado possível, e o risco de necessidade de esforço fiscal adicional para compensar o resultado primário das estatais é considerado remoto.
- O valor da exposição ao risco de crédito relativo às operações do Fies, em 31/12/19, era de R\$ 107,4 bilhões. A União submete-se a uma exposição adicional de R\$ 5,6 bilhões em recursos contratados ainda por liberar, chegando a uma exposição total de R\$ 113,1 bilhões. O saldo devedor integral dos contratos que apresentam atrasos a partir de um dia é de R\$ 62,2 bilhões.
- De acordo com o BCB, não são encontrados problemas de solvência em bancos sistêmicos, mesmo nas condições severas que foram simuladas, de forma que o risco fiscal proveniente do Sistema Financeiro Nacional pode ser considerado desprezível.
- Apesar do vasto território do país, os riscos fiscais provenientes de desastres podem ser considerados bastante pequenos. Além disso, existe dotação orçamentária própria para ações de prevenção e controle, bem como ações de resposta aos desastres.
- Com respeito aos riscos fiscais de médio prazo, identifica-se que a mudança demográfica prevista nos próximos anos eleva a pressão por expansão nos serviços de saúde correspondendo a um aumento nas despesas de R\$ 13,3 bilhões, em 2030. Em contrapartida, para esse mesmo ano, a pressão por gastos na educação diminui em R\$ 1,5 bilhão.

Cumprir destacar que o monitoramento dos riscos fiscais no exercício 2021 se realizará ao longo da execução financeira do orçamento, em alinhamento ao disposto no Art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, que disciplina o processo de revisões bimestrais de receitas e despesas e estabelece que os Poderes e o Ministério Público devem promover, por ato próprio, limitação de empenho e movimentação financeira no montante necessário compatível com o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais.

A

Tabela 1 consolida a base de atuação dos Riscos Fiscais Específicos, elencando os valores de estoque e de fluxo, classificados quanto ao tipo de impacto na despesa ou na receita e, ainda, apontando se o referido impacto será de financeiro ou primário.

Tabela 1 - Base de atuação dos Riscos Fiscais Específicos Consolidados

Em R\$ bilhões

Item		Tipo Impacto	Estoque		% Estoque 2019	Fluxos Estimados		Referência
			2018	2019		2020	2021	
Impacto Financeiro	Passivos Contingentes em Reconhecimento	↑ despesa	121,8	122,0	3,5%	21,5	15,9	Tabela 28 Tabela 29
	Garantias da União	↑ despesa	281,1	279,6	8,0%	12,1	7,5	Seção 4.1.3
	Contragarantias Não Executadas	↑ despesa	8,4	17,7	0,5%	4,2	4,1	Tabela 33 Tabela 34
	Créditos do BCB	↓ receita	24,8	24,7	0,7%	4,3	4,5	Tabela 44 Tabela 46
	Haveres Finan. Relacionados a Entes Federativos	↓ receita	606,6	622,7	17,8%	23,0	26,6	Tabela 47 Tabela 49
	Haveres Finan. Não Relacionados a Entes Federativos	↓ receita	395,1	267,3	7,7%	32,1	28,8	Tabela 53 Tabela 55
Subtotal Financeiro			1.437,8	1.334,0	38,2%			
Impacto Primário	Seguro de Crédito à Exportação ³	↑ despesa	51,9	37,4	1,1%	1,6	1,5	Tabela 37 Tabela 38
	Passivos relacionados a Demandas Judiciais	↑ despesa	1.528,0	1.540,1	44,1%	n.d.	n.d.	Tabela 25
	Passivos relacionados aos Fundos Constitucionais	↑ despesa	16,3	14,1	0,4%	1,2	1,3	Tabela 35 Tabela 36
	Fundo de Financiamento Estudantil - Fies ¹	↓ receita	110,7	113,1	3,2%	n.d.	n.d.	Seção 4.3.3.1
	Dívida Ativa ¹	↓ receita	397,6	441,5	12,6%	24,0	25,7	Tabela 40 Tabela 42
	Concessões e PPPs	↓ receita	n.a.	n.a.	n.a.	4,7	n.d.	n.a.
	Dividendos das Estatais	↓ receita	n.a.	n.a.	n.a.	13,5	13,0	Tabela 62
	Fundos Garantidores	n.a. ²	6,9	11,2	0,3%	n.a.	n.a.	Tabela 39
Subtotal Primário			2.111,4	2.157,4	61,8%			
Subtotal por Tipo de Impacto		↑ despesa	2.007,5	2.010,9	57,6%			
		↓ receita	1.534,8	1.469,3	42,1%			
		n.a.	6,9	11,2	0,3%			
Total Geral			3.549,2	3.491,4	100,0%			

¹ Impacto predominantemente primário² Perdas em fundos garantidores privados nos quais a União é cotista não afetam diretamente o resultado primário do Tesouro Nacional. Não obstante, a redução no patrimônio da União reduz o montante de recursos que pode ser resgatado pela União. O resgate desses recursos para a Conta Única da União gera receita primária.³ O valor do Seguro de Crédito à Exportação está referenciado em dólar e foi convertido para reais pela taxa de câmbio do último dia útil de 2019 (4,0301)

Elaboração: STN/ME

3 ANÁLISE DOS RISCOS MACROECONÔMICOS (GERAIS)

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

3.1 SENSIBILIDADE DAS RECEITAS ADMINISTRADAS PELA RFB

Esse item está subdividido em duas partes. A subseção 3.1.1 tem o objetivo de apresentar a diferença entre os valores previstos das receitas administradas pela RFB para 2019 e os valores efetivamente arrecadados. Já a subseção 3.1.2 apresenta a análise de sensibilidade das receitas administradas pela RFB em relação aos parâmetros macroeconômicos usados para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

3.1.1 Receitas Administradas pela RFB

Como referência para a projeção das receitas do governo e para o estabelecimento do nível de despesas compatível com a meta de superávit primário estabelecida no corpo da LDO, assim como para as projeções de dívida pública, considera-se um cenário base de parâmetros macroeconômicos estimados.

Tabela 2 - Previsão das Receitas Administradas pela RFB em 2019

Receitas	Legislativo LOA 2019	Executivo					Em R\$ milhões
		DEC. nº 9.741/19	DEC. Nº 9.809/19	DEC. Nº 9.943/19	DEC. Nº 10.028/19	DEC. Nº 10.136/19	Arrecadação Efetiva 2019
Imposto sobre a Importação	47.057	41.391	43.376	42.602	42.914	42.901	43.035
Imposto sobre Produtos Industrializados	62.208	56.248	54.352	54.225	53.250	53.553	52.686
Imposto sobre a Renda	375.708	386.749	394.960	393.015	394.966	397.619	398.366
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	39.719	39.145	39.809	39.307	39.591	40.300	41.044
Contribuição Seguridade Social (COFINS)	265.461	256.455	245.299	239.554	241.562	238.617	238.696
Contribuição para o PIS/PASEP	71.251	68.720	67.308	66.285	66.281	65.414	64.752
Contribuição Social S/ Lucro Líquido (CSLL)	75.181	77.624	76.797	79.156	82.487	82.850	82.018
CIDE - Combustíveis	2.838	2.714	2.665	2.652	2.861	2.852	2.793
Outras administradas pela RFB	22.384	21.604	20.671	22.490	23.656	21.968	22.692
Subtotal (a)	961.808	950.648	945.238	939.286	947.568	946.073	946.083
Previdenciária (b)	409.812	402.881	402.981	404.602	402.522	401.684	403.136
Total (a)+(b)	1.371.620	1.353.529	1.348.219	1.343.888	1.350.090	1.347.757	1.349.219

Fonte e Elaboração: RFB/ME.

Ainda tomando como exemplo a arrecadação federal para o ano de 2019, a Tabela 3 elenca eventos e riscos de caráter não macroeconômico que contribuíram positivamente para as receitas, sem os quais seu valor teria sido R\$ 16,9 bilhões menor.

Tabela 3 - Receitas Atípicas de 2019

Em R\$ milhões

Receitas	Valor	Principais Fatores Originários
I.R. - PESSOA FÍSICA	2.090	Arrecadação atípica em ganhos de capital na alienação de bens e ganhos líquidos em bolsa.
I.R. - PESSOA JURÍDICA	10.010	Crescimento da arrecadação em razão de reorganizações societárias e aberturas de capital.
I.R.R.F. - RENDIMENTOS DO CAPITAL	500	Antecipação de recolhimentos do IRRF Capital, especialmente, no mês de maio/2019.
CSLL - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL S/ LUCRO LÍQUIDO	4.180	Crescimento da arrecadação em razão de reorganizações societárias e aberturas de capital.
OUTRAS RECEITAS ADMINISTRADAS	160	Crescimento de arrecadação de loterias em razão, principalmente, de acumulações de concursos.
Total	16.940	

Fonte e elaboração: RFB/ME.

3.1.2 Sensibilidade da Receita Administrada pela RFB aos Parâmetros Macroeconômicos

A avaliação da sensibilidade da receita compreende, inicialmente, a identificação das linhas que possuem alguma relação com os ciclos econômicos. No âmbito do orçamento, as receitas podem ser condensadas em três grandes grupos: Receitas Administradas pela RFB, líquidas de restituições; Arrecadação Líquida para o RGPS; e Receitas não administradas pela RFB. A Tabela 4 mostra a participação de cada grupo na receita primária total de 2019.

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

Itens de Receitas relacionados a parâmetros macroeconômicos	Receita em 2019 (R\$ milhões)	Participação na Receita Primária Total	Indexadores
Receitas Administradas pela RFB	946.083	57,9%	PIB, Inflação, Câmbio, Massa Salarial, Juros (Over)
Receitas Previdenciárias	413.331	25,3%	PIB, Inflação, Massa Salarial
Receitas Não Administradas pela RFB			
Contribuição do Salário Educação	22.105	1,4%	PIB, Inflação
Exploração de Recursos Naturais	64.681	4,0%	Preços de Petróleo, Minério de Ferro, Câmbio
Total dos Itens	1.446.200	88,4%	

Fonte: RFB/ME. Elaboração: STN/ME

As Receitas Administradas pela RFB constituem o principal grupo dentro do conjunto de receitas (57,9%), e incluem os principais impostos e contribuições do sistema tributário nacional. Pela natureza tributária de sua base é direto presumir a existência de uma alta correlação da arrecadação dessas receitas com o ciclo econômico.

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

As Receitas não Administradas pela RFB, por outro lado, constituem um grupo bastante heterogêneo que inclui, por exemplo, receitas de Concessões e Permissões, Contribuição ao Plano de Seguridade do Servidor (CPSS), Receitas Próprias e de Convênios, entre outras. Na análise dos itens deste grupo que se relacionam ao ciclo econômico, apenas a Contribuição ao Salário Educação e a

Exploração de Recursos Naturais se mostraram significativos, sendo que, neste último item, as variáveis explicativas estão mais relacionadas aos preços de commodities específicas (petróleo, minério de ferro) e à taxa de câmbio.

A Tabela 5 a seguir mostra o efeito individual da variação de 1 ponto percentual de cada um dos principais parâmetros sobre o conjunto de tributos que compõe as receitas administradas pela RFB, tomando-se como base os parâmetros estimados pela Secretaria de Política Econômica (SPE/ME). A análise de sensibilidade mostra que a taxa de crescimento econômico e de inflação são os parâmetros que mais afetam a receita total administrada pela RFB. Observa-se que os tributos são afetados ao mesmo tempo por mais de um parâmetro e, portanto, o efeito da variação desses parâmetros na receita é resultado da combinação de dois fatores: preço e quantidade.

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

Parâmetro	Impacto sobre a Receita Administrada pela RFB	
	Exceto Previdenciária	Previdenciária
PIB	0,60%	0,14%
Inflação (IER) ⁽¹⁾	0,56%	0,14%
Câmbio	0,12%	-
Massa Salarial	0,07%	0,81%
Juros (Over)	0,03%	-

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

Fonte: RFB/ME

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

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

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

Em termos nominais, o PIB é a variável que produz o maior impacto nas receitas primárias. Uma elevação de 1 p.p. do PIB provoca, *ceteris paribus*, um aumento de R\$ 6,9 bilhões na arrecadação, sendo a maior parte concentrada nas receitas administradas pela RFB (R\$ 6,2 bilhões). Da mesma forma, uma alta na inflação, com tudo o mais constante, resulta em uma elevação de R\$ 6,5 bilhões na receita total. No agregado, considerando-se uma elevação conjunta de todos as variáveis em 1 p.p., ter-se-ia um aumento da receita de R\$ 19,3 bilhões.

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

Em R\$ Milhões

Itens de receitas	Variáveis				
	PIB	Inflação (IER) ⁽¹⁾	Câmbio	Massa Salarial	Juros (Over)
Receitas Administradas pela RFB	6.237	5.856	1.208	716	286
Receitas Previdenciárias	643	643	-	3.720	-
Total	6.880	6.499	1.208	4.436	286

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

Fonte: RFB/ME. Elaboração: STN/ME.

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

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

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

3.2 SENSIBILIDADE DA DESPESA PRIMÁRIA

3.2.1 Sensibilidade da Despesa Primária Geral

Em relação às despesas, os riscos de previsão² decorrem, em geral, de variações nos parâmetros macroeconômicos e nos quantitativos estimados. Dessa forma, é apresentada a análise de sensibilidade das despesas primárias do Governo Central em relação aos parâmetros macroeconômicos usados para a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

A análise de sensibilidade nesta seção foi realizada com base nos agregados de despesa cuja variação está diretamente relacionada a dois dos principais parâmetros constantes do cenário base desta Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e o Salário-Mínimo (SM). As despesas diretamente impactadas por esses parâmetros são os benefícios previdenciários e assistenciais, o abono salarial e o seguro-desemprego que juntos corresponderam a 51,5% das despesas primárias do Governo Central em 2019.

² Os desvios em relação às projeções também podem se originar do resultado do julgamento de ações judiciais em andamento, assunto tratado na Seção 4.1 deste documento, que apresenta análise de riscos de passivos contingentes.

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

Em R\$ milhões

Itens de Despesa com Indexação a Parâmetros Macroeconômicos	Despesa em 2019	Participação na Despesa Primária Total	Indexador
Pessoal e Encargos Sociais ¹	313.087,3	21,7%	Reajustes Acordados e INPC
Benefícios Previdenciários	626.510,4	43,5%	Salário Mínimo e INPC
Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV)	59.728,4	4,1%	Salário Mínimo
Seguro Desemprego	37.988,9	2,6%	Salário Mínimo e INPC
Abono Salarial	17.603,3	1,2%	Salário Mínimo
Total dos itens selecionados	1.054.918,3	73,2%	

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

Fonte e Elaboração: STN/ME.

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

A Tabela 8 apresenta os impactos nas despesas primárias selecionadas decorrentes da variação no INPC. Em relação à quantidade, a análise considera o crescimento histórico dos benefícios, assim como as projeções populacionais do IBGE.

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

Despesa Primária	Impacto decorrente da variação de 1 p. p. no INPC
Benefícios Previdenciários	1,00%
RMV	1,00%
BPC/LOAS	1,00%
Abono Salarial	1,00%
Seguro-Desemprego	0,61%

Fonte e elaboração: STN/ME.

Na Tabela 9, a sensibilidade das despesas é mostrada em resposta à variação de R\$ 1,00 no salário mínimo ou de 0,1 p.p. no INPC³. Conforme se pode observar, cada um real de aumento no salário mínimo gera um incremento, em 2021, de R\$ 343,5 milhões nas despesas do Governo Central e um aumento de R\$ 38,6 milhões na arrecadação previdenciária, resultando em redução líquida de R\$ 304,9 milhões no resultado do Governo Central de 2021. Por seu turno, a inflação medida pelo INPC afeta o reajuste de um número maior de beneficiários, gerando um acréscimo, em 2021, de R\$ 768,3 milhões nas despesas do Governo Central e um acréscimo de R\$ 47,5 milhões na arrecadação previdenciária, resultando em diminuição líquida de R\$ 720,8 milhões no resultado do Governo Central de 2021. Para avaliar o impacto sobre o espaço para as Despesas Discricionárias e cumprimento do

³ Equivalente a um aumento de R\$ 1,045 nos benefícios de até um salário mínimo.

Teto de Gastos, deve-se observar a linha “Total de Despesas”, enquanto para avaliar o impacto para cumprimento da meta de resultado primário observa-se a linha “Total de Resultado”.

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

Em R\$ milhões

Despesa Primária	Aumento de R\$ 1,00 no SM	Aumento de 0,1 p.p. no INPC ¹		
	Benefícios de 1 SM	Benefícios De até 1 SM	Benefícios acima de 1 SM	Total
I. Arrecadação do RGPS	38,6	40,3	7,2	47,5
II. Benefícios Previdenciários	253,8	265,2	397,3	662,5
III. Déficit do RGPS (II – I)	215,2	224,9	390,2	615,0
IV. Benefícios Assistenciais	58,1	60,7	0,0	60,7
IV.1 RMV	1,0	1,0	0,0	1,0
IV.2 BPC/LOAS	57,1	59,7	0,0	59,7
V. FAT	31,7	33,1	12,0	45,1
V.1 Abono Salarial	17,9	18,7	0,0	18,7
V.2 Seguro-Desemprego	13,8	14,4	12,0	26,4
Total de Receitas (I)	38,6	40,3	7,2	47,5
Total de Despesas (II + IV + V)	343,5	359,0	409,3	768,3
Total de Resultado (III + IV + V)	304,9	318,7	402,2	720,8

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

Fonte e elaboração: STN/ME.

Outra análise possível em relação à variação dos parâmetros macroeconômicos é a do impacto do IPCA no limite das despesas sujeitas à Emenda Constitucional nº 95⁴, uma vez que o limite é corrigido pela variação do IPCA para o período de 12 meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. Para 2021, como demonstra a Tabela 10, o desvio de 0,1 p.p. da variação estimada do IPCA causa uma variação de R\$ 1.454,9 milhões no limite de despesas.

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

Em R\$ milhões

Poder / Órgão	2020	2021	
	Limite de despesas sujeitas à EC nº 95 ¹	Variação de 0,1 p.p. do IPCA no Limite	Projeção do limite de despesas sujeitas à EC nº 95 ²
Poder Executivo	1.391.955,45	1.391,96	1.436.915,61
Poder Legislativo	12.569,72	12,57	12.975,72
Poder Judiciário	43.267,25	43,27	44.664,78
Defensoria Pública da União	547,77	0,55	565,47
Ministério Público da União	6.605,90	6,61	6.819,27
Total	1.454.946,09	1.454,95	1.501.940,85

¹ Considera os efeitos do Acórdão TCU 362/2020 que determina a inclusão de R\$ 399,3 milhões à base de cálculo do Teto de Gastos do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, em decorrência de vícios da Medida Provisória 711/2016 ao tratar a despesa corriqueira de auxílio-moradia como crédito extraordinário.

² Projeção com base no valor estimado para a variação do IPCA (3,23%) presente na grade de parâmetros da SPE que embasou a elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021.

Fonte e elaboração: STN/ME.

⁴ A EC nº 95/2016 instituiu o Teto de Gastos que vigorará por vinte exercícios financeiros. Para o exercício de 2021, o Teto de 2020 será corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para o período de doze meses encerrado em junho de 2020.

3.2.2 Sensibilidade da Despesa com Subsídios e Subvenções

Grande parte dos pagamentos de subvenção econômica realizados pela STN com impacto primário são na modalidade equalização de taxas de juros e são sensíveis a variações nas taxas do mercado interno, como Selic, TJLP e TLP, bem como variações do IPCA, no caso das contratadas com TLP. Em 2019, esses pagamentos representaram 72,4% do total de despesas com impacto primário da STN com subsídios e subvenções (R\$ 8,7 bilhões de um total de R\$ 12 bilhões). Esses pagamentos já representaram uma maior porcentagem do total de despesas desta natureza, mas têm apresentado redução do valor pago justamente pela constante queda das taxas de juros observada recentemente.

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

A STN realizou simulações com os atuais saldos das operações e taxas de juros para estimar o efeito de variações nas taxas de juros sobre essa modalidade de subvenção econômica. Considerando os valores da LOA 2020 e uma elevação de apenas 0,5 ponto percentual ao ano na TJLP, TLP e Selic, teríamos um efeito de R\$ 1,22 bilhão sobre as despesas com impacto primário, o que poderia gerar a necessidade de crédito suplementar.

3.3 SENSIBILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA

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

3.3.1 Riscos de Mercado

O risco de mercado captura a possibilidade de elevação no estoque nominal da dívida decorrente de alterações nas condições de mercado que afetem os custos dos títulos públicos, tais como as variações nas taxas de juros, de câmbio e de inflação. Tais variações acarretam impactos no orçamento anual, uma vez que alteram o volume de recursos necessários ao pagamento do serviço da dívida, afetando inclusive os orçamentos dos anos posteriores. Esses riscos são especialmente relevantes, pois afetam a relação Dívida Líquida do Setor Público/Produto Interno Bruto (DLSP/PIB) e Dívida Bruta do Governo Geral/Produto Interno Bruto (DBGG/PIB), que serão objeto de análise mais à frente.

A composição da DPF é o indicador mais imediato do risco de mercado, pois seu estoque possui títulos com diferentes características, de acordo com o tipo de remuneração a que estão condicionados. Em anos recentes, a composição da DPF vem registrando aumento da participação de

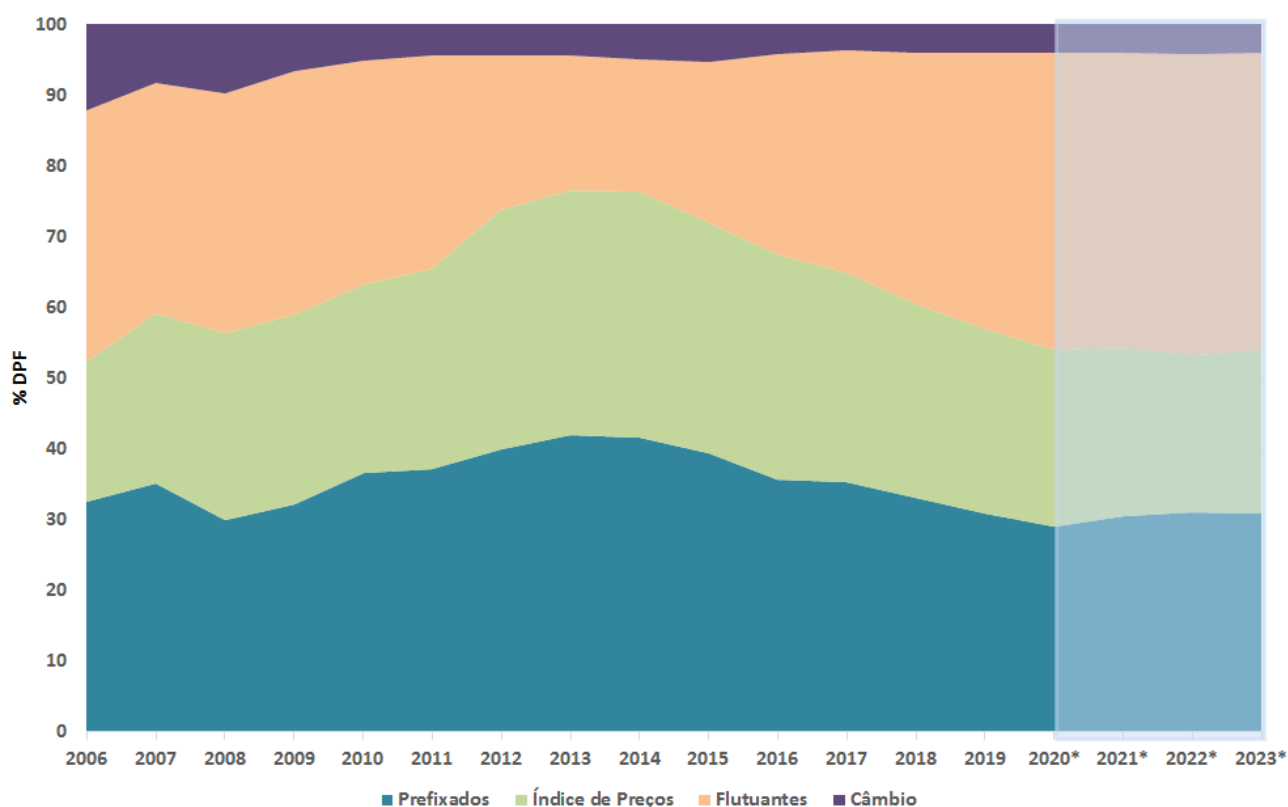
títulos remunerados por taxas de juros flutuantes, o que significa maior exposição ao risco de taxas de juros.

Este crescimento na participação de flutuantes, preponderantemente LFT, está diretamente relacionado à sequência de déficits fiscais primários no orçamento, uma vez que a incerteza sobre a efetivação da consolidação fiscal torna mais caro o custo de emissão de títulos prefixados e remunerados por índice de preços. A reversão dessa tendência depende da implementação de reformas fiscais estruturais de contenção da despesa pública, fator determinante para a melhora dos resultados fiscais e das condições econômicas.

Mencione-se que, no curto prazo, os instrumentos com juros flutuantes em geral permitem refinaranciar em torno de 100% dos vencimentos de principal e juros do ano. Além disso, as LFT são emitidas com prazo em torno de 6 anos, o que evita a concentração de vencimentos no curto prazo, mostrando-se uma alternativa aos títulos prefixados de curto prazo.

Ainda no curto prazo, a conjunção de um perfil de DPF, ou mesmo de um indicador mais amplo de dívida que considere as operações compromissadas do BCB, altamente indexado à taxa Selic com o registro de mínimas históricas para esta taxa tem propiciado uma redução dos encargos de juros sobre a dívida.

Figura 2 - Composição do estoque da DPF



* Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2020.

Fonte e elaboração: STN/ME.

Registre-se, contudo, que as análises de composição da dívida desta seção levam em conta o Plano Anual de Financiamento (PAF) de 2020. O contexto da pandemia de saúde, contudo, vem causando diversos impactos na economia e nas condições de mercado para financiamento público, com um grau de incerteza ainda elevado, o que pode resultar doravante mudanças ainda não

quantificadas no perfil e composição da DPF, sobretudo com a possibilidade de encurtamento de prazos e aumento adicional da parcela de títulos flutuantes.

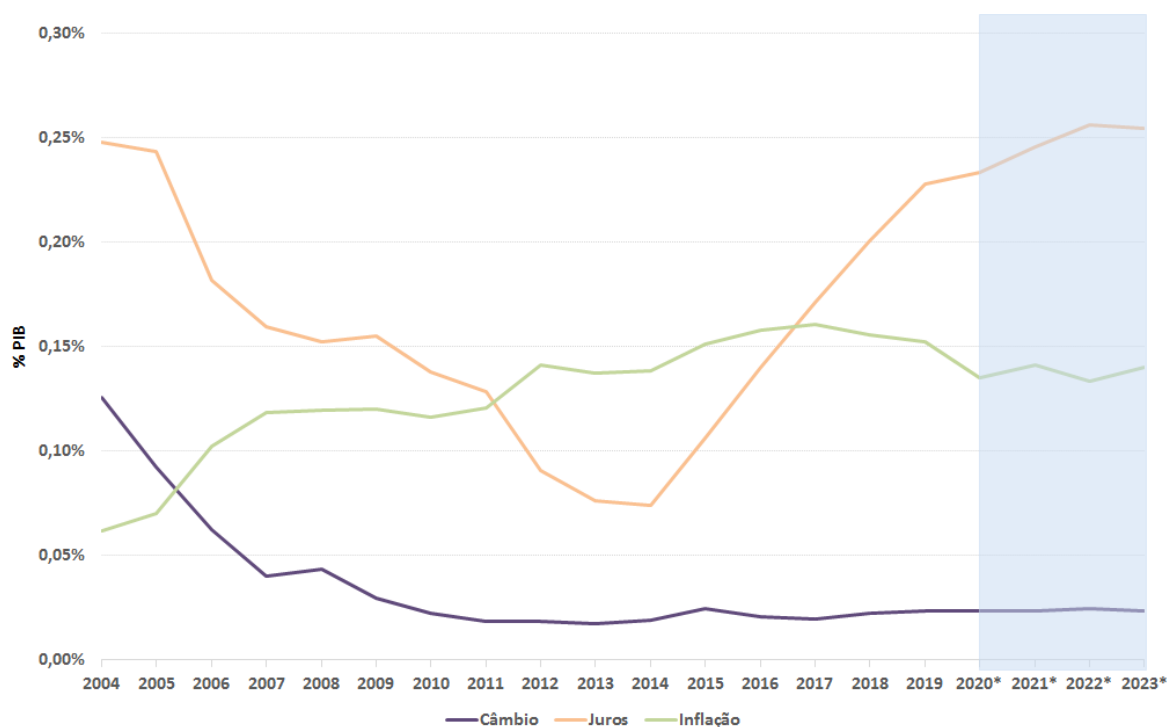
Na sequência, particularmente importante para este Anexo de Riscos Fiscais é a análise de sensibilidade da dívida, que mede o possível aumento nos valores de pagamento ou no estoque da Dívida Pública no ano, decorrente de flutuações nos parâmetros macroeconômicos.

3.3.1.1 Sensibilidade da Dívida Pública aos Parâmetros Macroeconômicos

3.3.1.1.1 Riscos da Dívida Pública Federal (DPF)

Uma forma de se avaliar o risco de mercado da dívida é estimar a sensibilidade do valor de seu estoque a alterações marginais de variáveis macroeconômicas⁵. Neste caso, para uma melhor análise, toma-se como parâmetro a relação DPF/PIB. Os efeitos de um choque de 1% nas taxas de câmbio (Real/Dólar), de inflação e de juros (Selic) podem ser observados na Figura 3.

Figura 3 - Previsões de sensibilidade do estoque da DPF a choques de 1% nas variáveis macroeconômicas



* Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2020.

Fonte e elaboração: STN/ME.

Numa perspectiva histórica, destaca-se o aumento da sensibilidade da DPF a alterações nos juros de curto prazo e maior estabilidade de sua sensibilidade a alterações no câmbio e inflação.

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

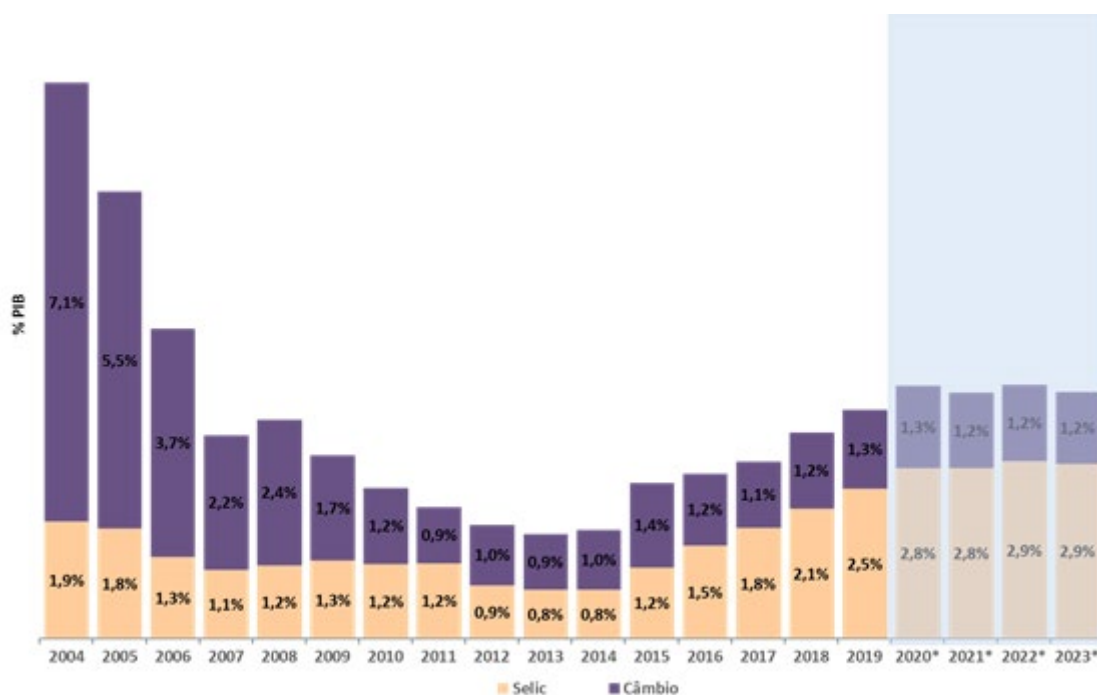
Este panorama reflete o aumento da participação na DPF de títulos com taxas de juros flutuantes e a continuidade de um cenário de desafios fiscais de curto e médio prazos.

A respeito da sensibilidade da DPF à variação da inflação, deve-se destacar a existência de um *hedge* natural da parcela de dívida indexada àquela variável (majoritariamente IPCA), oriundo do fato de as receitas do governo apresentarem correlação positiva com choques na taxa de inflação, o que contribui para reduzir a relevância desse fator de risco.

Por sua vez, o risco em virtude de variações da taxa de câmbio encontra-se em patamar aderente a estrutura de dívida proposta pelo portfólio benchmark. Ademais, os efeitos transbordamentos de uma crise cambial encontram forte proteção diante do atual volume de reservas internacionais administradas pelo Banco Central do Brasil (BCB)⁶.

De forma complementar à análise de sensibilidade, a Figura 4 apresenta o teste de estresse do estoque da DPF a choques reais nos juros e câmbio, de forma a evidenciar potenciais impactos em situações de grandes e persistentes turbulências⁷. Considerando o estoque de dívida em final de período, o impacto de um cenário de estresse corresponderia a um incremento da dívida de 4,1% do PIB em 2020, bem inferior aos 9,0% do PIB estimados 2004, embora o maior patamar de risco de estresse observado após 2006. Em particular, o risco associado com a exposição a juros de curto prazo é o maior da série histórica iniciada em 2004.

Figura 4 - Teste de estresse de juros e câmbio sobre a DPF



* Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2020.

Fonte e elaboração: STN/ME.

⁶ A posição das reservas em janeiro de 2020 é da ordem de US\$ 359,4 bilhões.

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

Após alcançar um mínimo histórico em 2013, o impacto total do estresse no câmbio e na taxa de juros reverteu-se por conta da dinâmica recente registrada e prospectada para a composição da dívida. O risco cambial segue baixo, em decorrência da manutenção de patamares inferiores a 5% da parcela da DPF atrelada a moedas estrangeiras desde 2011. Por sua vez, o risco de juros tem trajetória crescente desde 2015, reflexo da maior participação de títulos flutuantes. A inflexão desta dinâmica pressupõe a melhora dos resultados fiscais.

Ademais da análise de impactos no estoque, exercício interessante consiste na avaliação do cronograma de maturação e da sensibilidade da despesa orçamentária da dívida àquelas mesmas variáveis macroeconômicas. Tendo como referência projeções baseadas na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2020 e considerando os vencimentos de dívida previstos entre 2020 e 2023, os efeitos de um aumento (redução) de 1% nas taxas de câmbio, de inflação e de juros podem ser observadas na Tabela 11.

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

Variáveis Macroeconômicas	2020		2021		2022		2023	
	% PIB	Milhões R\$	% PIB	Milhões R\$	% PIB	Milhões R\$	% PIB	Milhões R\$
Câmbio	0,001	116	0,004	351	0,002	158	0,003	294
Inflação	0,017	1.346	0,021	1.786	0,025	2.289	0,017	1.686
Juros	0,023	1.761	0,052	4.331	0,026	2.375	0,030	2.934

Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2020.

Fonte e elaboração: STN/ME.

A sensibilidade apresentada na Tabela 11 varia conforme o cronograma de maturação dos títulos da DPF, de forma que será maior em relação à determinada variável econômica nos anos em que houver grandes vencimentos de títulos indexados àquela mesma variável. Note-se que a sensibilidade da despesa orçamentária é bem menor que àquela correspondente ao estoque da DPF, exatamente porque considera apenas o montante da dívida que está vencendo em determinado exercício. Não obstante, é uma sensibilidade relevante porque mede o impacto de curto prazo na gestão da despesa orçamentária para o pagamento da dívida. Especificamente em relação aos riscos de taxa de juros à despesa orçamentária, note que devido à elevada torre de vencimentos de LFT prevista para 2021, a sensibilidade quanto à elevação/redução de 1% da taxa de juros elevaria/reduziria a despesa esperada com estes títulos em R\$ 4,3 bilhões.

3.3.1.1.2 Riscos da DLSP e da DBGG

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

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

Inicialmente, foi gerado um cenário base para a projeção da DLSP/PIB e DBGG/PIB para o período de 2020 a 2023. Sobre este cenário foram feitas análises de risco de taxa de juros, da taxa de crescimento do PIB e de variações no resultado primário. A Tabela 12 mostra uma análise de estática

comparativa⁸ nas projeções, sempre em relação ao cenário base, para mostrar o aumento na dívida/PIB decorrente de uma variação persistente de 1 ponto percentual na taxa SELIC para cima, uma variação persistente da taxa de crescimento PIB de 1 ponto percentual para baixo, e de um déficit primário persistentemente pior em 1% do PIB. Os impactos são computados isoladamente para cada um desses choques e, posteriormente, assumindo-se um choque combinado nessas variáveis.

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

Choques simulados	DLSP				DBGG			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
PIB – 1 p.p.	0,6%	1,2%	1,9%	2,7%	0,9%	1,7%	2,6%	3,6%
Primário/PIB – 1 p. p.	1,0%	2,0%	3,1%	4,1%	1,0%	2,0%	3,1%	4,1%
SELIC + 1 p.p	0,2%	0,8%	1,4%	2,0%	0,2%	0,7%	1,3%	1,9%
Choques combinados	1,8%	4,1%	6,5%	9,1%	2,1%	4,6%	7,1%	9,8%

Diferença em relação ao Cenário Base.

Fonte e elaboração: STN/ME.

O impacto da variação do PIB é unicamente via denominador neste exercício, uma vez que não se considera correlações entre as distintas variáveis macroeconômicas. O efeito de um primário menor é via numerador, tendo como contrapartida um aumento das operações compromissadas do BCB de forma a controlar o nível de liquidez do sistema financeiro, sem diferença em relação aos indicadores de DLSP e DBGG. A sensibilidade da Selic é captada tanto pela parcela de LFT na composição da DPF quanto pelo volume de operações compromissadas do BCB. Ressalte-se que a combinação de choques não consiste na soma dos choques individualizados, mas considera a dinâmica de choques simultâneos.

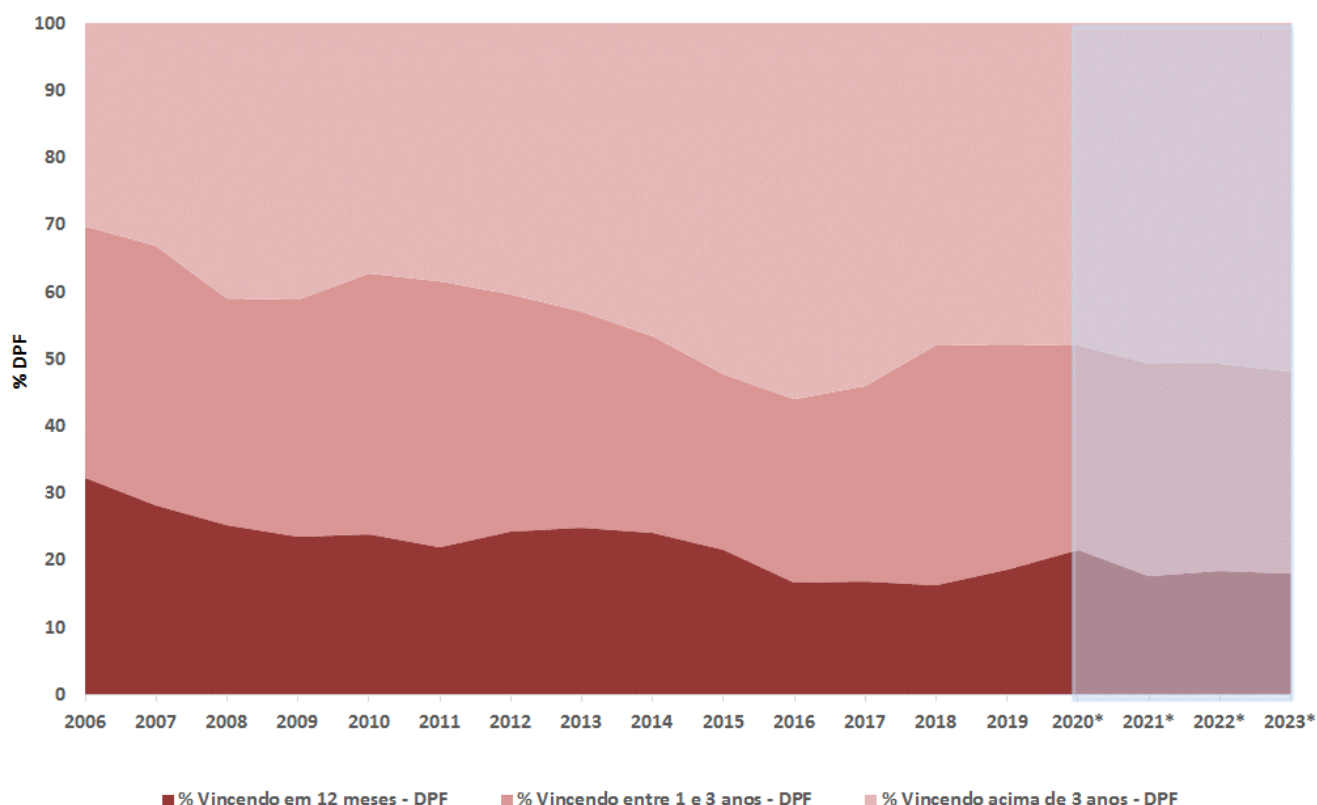
3.3.2 Risco de Refinanciamento

O risco de refinanciamento é consequência do perfil de maturação da dívida e representa a possibilidade de o Tesouro Nacional ter de suportar elevados custos para se financiar no curto prazo ou, no limite, não conseguir captar recursos suficientes para honrar seus vencimentos. A redução do percentual vincendo em 12 meses é um importante passo para a diminuição desse risco, pois essa métrica indica a proporção do estoque da dívida que deverá ser honrada no curto prazo.

Na Figura 5, ademais deste indicador, também são apresentados indicadores adicionais sobre a estrutura de vencimentos da DPF. No ano 2020 espera-se que o percentual vincendo em 12 meses supere os 20% por conta de um vencimento de LFT acima da média que entra na janela capturada pelo indicador.

⁸ Esta análise tem a fragilidade de não capturar os efeitos e correlações de mudanças em uma variável sobre a outra. Por exemplo, a análise pode subestimar os efeitos do aumento do PIB real por não alterar o resultado fiscal em função deste novo PIB, o mesmo raciocínio vale para a redução do PIB real, que não se reflete em um cenário de fiscal mais deteriorado. Entretanto, a análise é importante por mostrar o quão sensível as projeções de dívida são às alterações isoladas em cada uma das variáveis.

Figura 5 - Perfil de Vencimentos do Estoque da DPF



* Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2020.

Fonte e elaboração: STN/Fazenda/ME.

Outro aspecto relevante para mitigação do risco de refinanciamento é a manutenção da reserva de liquidez (“colchão da dívida”), que mitiga riscos no curto prazo. Trata-se de disponibilidades depositadas em reais na Conta Única que são separadas para pagamento da dívida e permitem ao Tesouro Nacional se antecipar a períodos de maior concentração dos vencimentos, reduzir o risco de refinanciamento da DPF e honrar eventuais passivos contingentes. Essa reserva assegura flexibilidade à gestão da dívida para atuar em caso de condições adversas e volatilidade excessiva no mercado de títulos públicos.

A margem de cobertura da reserva de liquidez para pagamento de vencimentos em 2021, particularmente, dependerá da extensão dos impactos das medidas fiscais em resposta à pandemia e ao estado de calamidade em curso sobre as necessidades de financiamento do Tesouro Nacional, bem como das condições de mercado para a emissão de títulos da dívida mobiliária em 2020.

3.4 ESTRESSE DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS E SIMULAÇÕES

A avaliação de estresse de parâmetros macroeconômicos consiste em uma série de simulações nas quais os parâmetros analisados – tais como PIB, inflação, juros etc. – são sujeitos a choques e, assim, assumem diversos valores, de acordo com uma distribuição probabilística construída a partir de seus comportamentos históricos, o que, por sua vez, resulta em um resultado fiscal alternativo para cada choque empregado. Dessa forma, obtém-se múltiplos cenários macroeconômicos em um dado horizonte de tempo, que auxiliam na condução do planejamento fiscal

ao produzirem um leque de trajetórias possíveis para as variáveis de interesse das contas públicas; no presente caso, as receitas, despesas, resultado primário e dívida pública no período de 2020 a 2023.

O cálculo dos cenários de estresse dos parâmetros macroeconômicos utiliza o método de simulação de Monte Carlo, construída a partir de uma distribuição normal multivariada, na qual o vetor de médias dos parâmetros são os valores projetados na Grade de Parâmetros fornecida pela SPE/ME⁹ e a matriz de variância-covariância é estimada por meio do histórico de dados dos parâmetros macroeconômicos¹⁰. É importante ressaltar que este método permite a construção de cenários economicamente consistentes, ou seja, as relações diretas e inversas entre as variáveis são adequadamente refletidas nos resultados. Por exemplo, nota-se que cenários em que há maior taxa de juros estão, em geral, associados a menores níveis de crescimento.

Foram realizados quinhentos choques com base na metodologia apresentada, os quais geraram quinhentas trajetórias distintas para as variáveis macroeconômicas. Essas trajetórias, por sua vez, são apresentadas na forma de um gráfico de leque (*fan chart*), em que os cenários alternativos são dispersos em torno do cenário base. As probabilidades de realização são menores quanto mais afastado se está do centro da projeção. A partir disso, considerando-se as variáveis relevantes para cada item, foram estimadas as trajetórias de receitas, despesas, resultado primário e dívida pública.

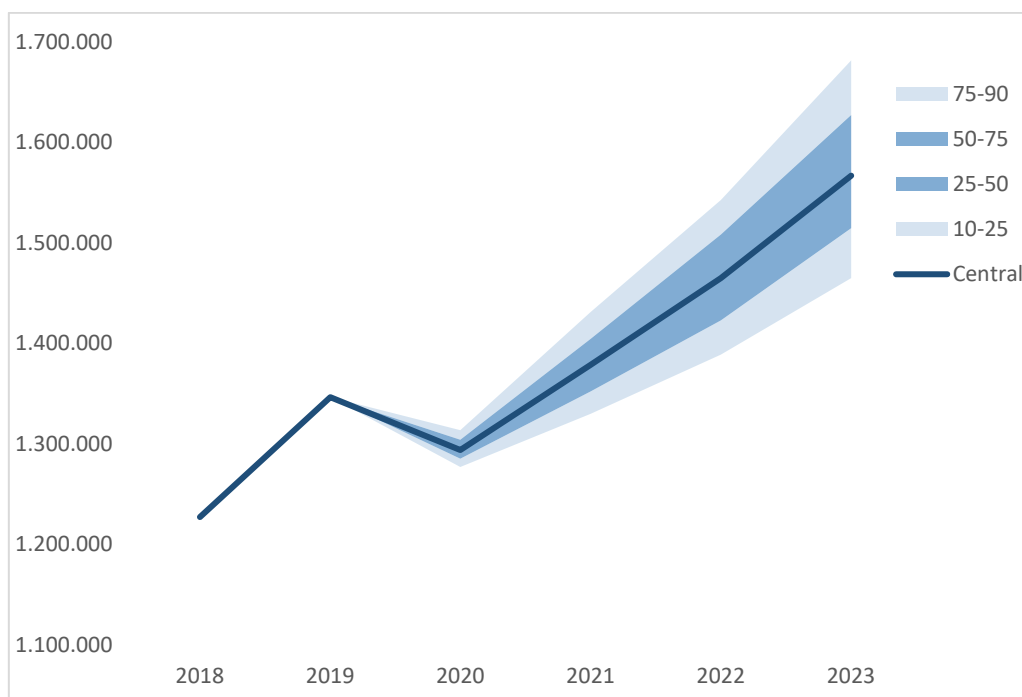
3.4.1 Receitas

Os cenários macroeconômicos gerados foram aplicados às Receitas Administradas pela RFB, exceto previdenciárias, às Receitas Previdenciárias, e às receitas de Contribuição do Salário Educação e Exploração de Recursos Naturais (conforme Tabela 4), que corresponderam a mais de 90% da arrecadação em 2019. As premissas utilizadas para realização deste exercício seguem as mesmas detalhadas no Anexo de Metas Fiscais, ou seja, não são consideradas reformas fiscais nem receitas extraordinárias.

⁹ É importante destacar que esta é a mesma grade de parâmetros utilizada para elaboração do cenário base constante no Anexo de Metas Fiscais da PLDO, de forma que o cenário central de receitas e despesas deste exercício é o mesmo que compõe o anexo de metas.

¹⁰ A metodologia utilizada nesta análise está descrita em maiores detalhes na Nota Técnica SEI nº 1/2017/GEMAF/COPEF/SUPEF/STN-MF, de 29 de dezembro de 2017.

Figura 6 - Espectro de cenários alternativos para Receitas Líquidas (R\$ bilhões)



Fonte e Elaboração: STN/ME.

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

Para o ano de 2021, as estimativas constantes no Anexo de Metas Fiscais apontam uma recuperação da receita líquida após a queda em 2020, no montante de R\$ 1.379 bilhões. Tal valor pode variar em cerca R\$ 25 bilhões negativos ou positivos dentro da zona intermediária 25-75, ou ainda variar cerca de R\$ 50 bilhões negativos ou positivos nos extremos inferiores (percentil 10) ou superior (percentil 90), atingindo, respectivamente, R\$ 1.330 bilhões até R\$ 1.432 bilhões. Para os anos de 2022 e 2023, análise similar mostra uma possível variação de até R\$ 76 bilhões e R\$ 101 bilhões, respectivamente, em relação às metas, para os extremos superior e inferior.

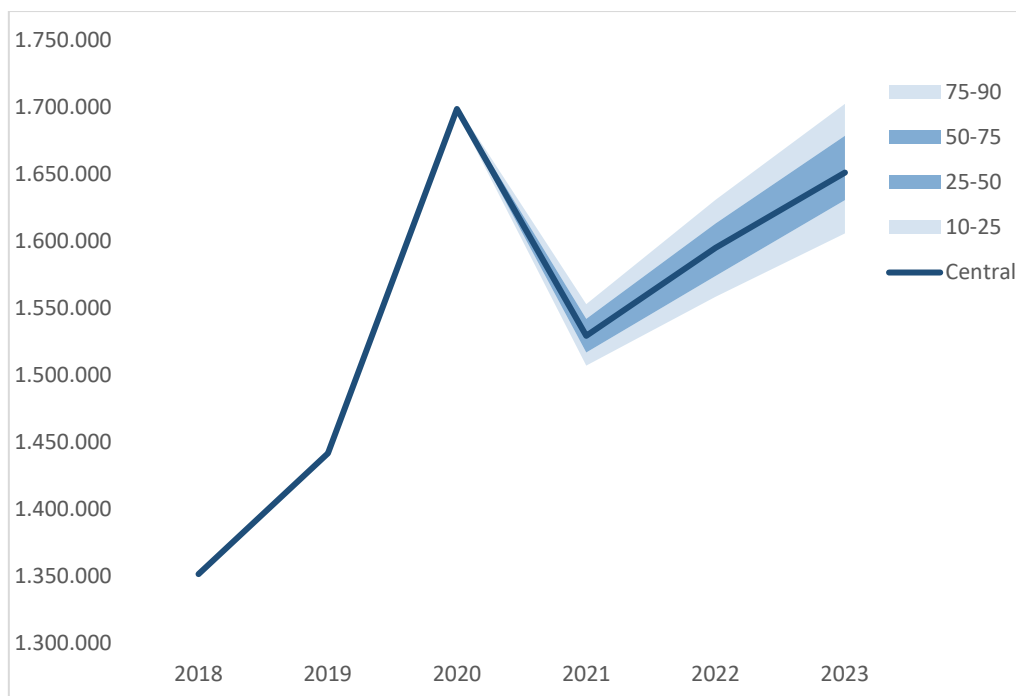
3.4.2 Despesas

As trajetórias de despesas foram construídas aplicando-se os diferentes cenários macroeconômicos às regras de despesas, especialmente as despesas com Benefícios Previdenciários, Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV), Seguro-Desemprego e Abono Salarial. Para este exercício específico, não foram considerados os impactos em Pessoal e Encargos, uma vez que esta variável está sob o controle do governo¹¹. Por sua vez, as despesas com controle de fluxo do Poder Executivo variam de acordo com a inflação. As premissas utilizadas para realização deste exercício seguem as mesmas

¹¹ Embora haja algum nível de indexação ao INPC de benefícios da seguridade social aos servidores públicos que migraram para a inatividade sem direito à paridade, esse montante é pouco significativo no contexto das despesas de pessoal e encargos sociais.

detalhadas no Anexo de Metas Fiscais, ou seja, parte-se da legislação vigente, o que implica em correção do salário mínimo para manter seu poder de compra e ausência de reajuste para pessoal.

Figura 7 - Espectro de cenários alternativos para Despesas Totais (R\$ bilhões)



Fonte e Elaboração: STN/ME.

Os resultados exibidos acima mostram que a variação nas despesas é relativamente menor em relação às receitas ao longo do período, o que graficamente se traduz em um leque de menor amplitude. Em linhas gerais, esse efeito ocorre porque a quantidade de beneficiários de previdência ou assistência social está associada a fatores demográficos, que pouco variam no curto prazo, e porque o valor desses benefícios é afetado por apenas duas variáveis; salário mínimo e INPC.

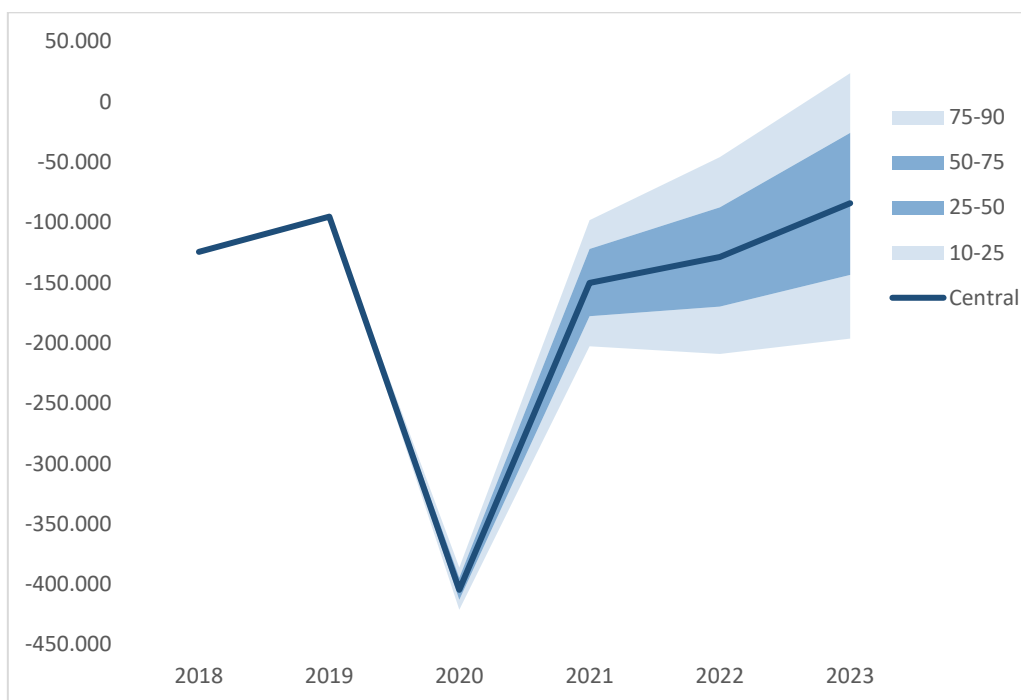
Dessa forma, espera-se que em casos extremos, cuja probabilidade associada é pequena, haja uma variação nas despesas, para mais ou para menos, em torno de R\$ 22 bilhões em 2021, de R\$ 36 bilhões em 2022 e cerca de R\$ 48 bilhões em 2023. Esses valores não incluem eventuais cortes ou aumentos de despesas discricionárias, que podem ampliar ou reduzir os valores apresentados, mas que, por estarem sob o controle do governo, não são considerados nesta análise.

É importante ressaltar que, neste exercício, não foi imposto qualquer limite ao gasto total, como aquele disciplinado pelo Novo Regime Fiscal (art. 106 a 114 do ADCT). Como a linha central corresponde ao valor da despesa total compatível com o teto de gasto, valores acima dessa linha apontam possíveis descumprimentos da limitação imposta pelo teto de gastos. Vale lembrar que a regra do teto de gastos prevê que, em caso de descumprimento, sejam aplicadas automaticamente vedações à criação de despesas obrigatórias e concessão de reajuste de remuneração de servidores públicos, dentre outras medidas elencadas no art. 109 do ADCT.

3.4.3 Resultado Primário

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

Figura 8 - Espectro de cenários alternativos para Resultado Primário (R\$ milhões)



Fonte e Elaboração: STN/ME.

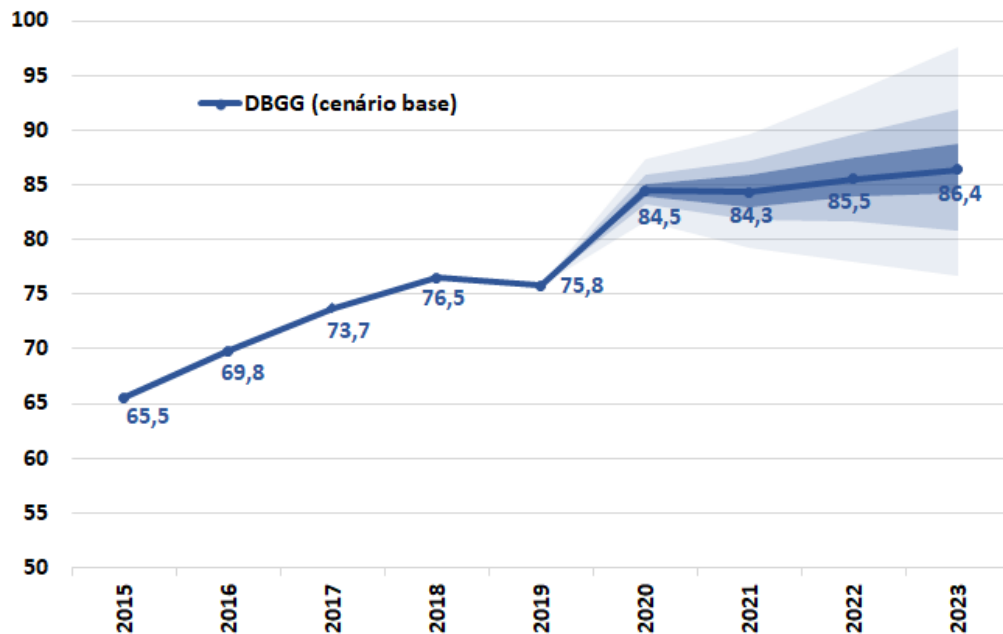
As trajetórias de resultado primário apresentadas mostram que, no ano de 2021, os cenários extremos superior e inferior, cuja probabilidade é muito baixa, se encontram em torno de R\$ 52 bilhões acima ou abaixo da meta estabelecida para o Governo Central (R\$ -149,6 bilhões). Já para os anos de 2022 e 2023, os resultados relacionados aos mesmos cenários mostram uma melhora ou piora de cerca de R\$ 81 bilhões e 110 bilhões, havendo apenas uma baixa probabilidade de atingimento de um superávit fiscal em 2023, na parte superior da distribuição apresentada acima.

Em geral, espera-se que cenários macroeconômicos com maior crescimento da atividade econômica e da massa salarial estejam entre aqueles que possibilitam o atingimento de superávits ao final do período. Isso reforça a importância da realização de reformas estruturais, que permitam a consolidação fiscal no médio prazo, quanto as microeconômicas, que aumentam a produtividade total da economia.

3.4.4 Dívida Pública

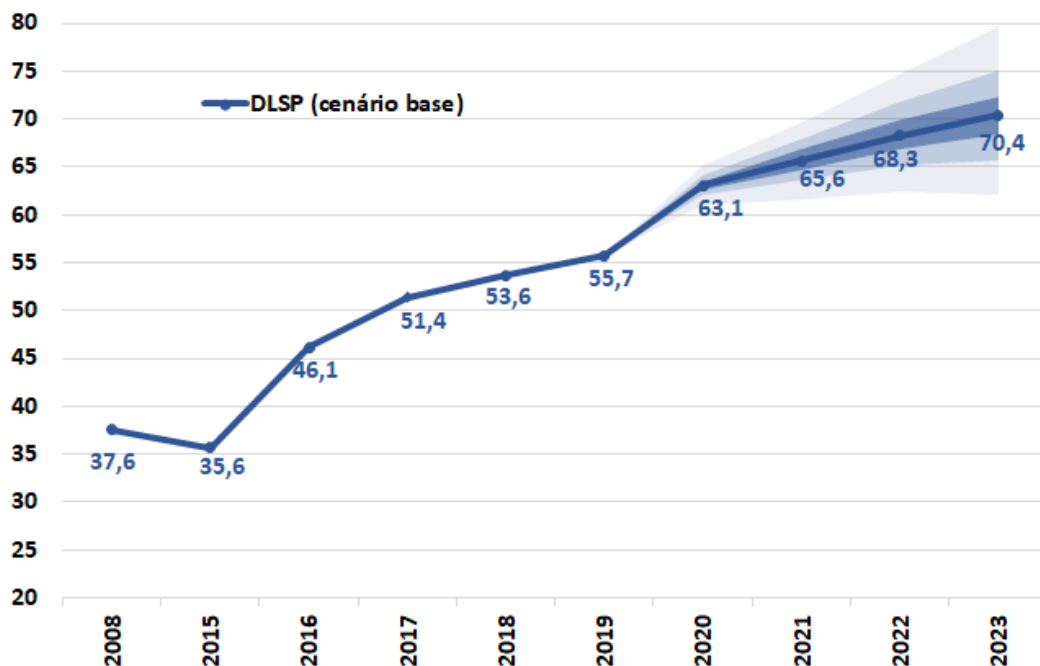
Na Figura 9 e na Figura 10 são mostrados os resultados estocásticos das simulações de DLSP e DBGG. As trajetórias do cenário base destes indicadores são muito próximas àquelas das medianas das distribuições e consistem na linha sólida dos respectivos gráficos.

Figura 9 - Cenários Estocásticos para DBGG/PIB: Cenário Base



Fonte e Elaboração: STN/ME.

Figura 10 - Cenários Estocásticos para DLSP/PIB: Cenário Base



Fonte e Elaboração: STN/ME.

3.4.4.1 Riscos Legais

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

Portanto, em um cenário de descumprimento de algum desses limites e condições, não seria possível a utilização de recursos de emissão de títulos para o pagamento de nenhuma despesa orçamentária, exceto a amortização do principal da dívida mobiliária. Essa restrição, principalmente em um cenário de déficit primário, implica possibilidade de interrupção de serviços públicos, impactando não só as despesas discricionárias, como possivelmente as obrigatórias. Também limitaria a execução no âmbito de programas públicos voltados à educação, benefícios sociais, agricultura, entre outros. Na Lei Orçamentária de 2020, por exemplo, estavam previstas nas dotações iniciais a execução de R\$ 374,4 bilhões de despesas correntes primárias com recursos de emissão de dívida.

Vale destacar também que os juros reais da dívida, ou seja, as despesas financeiras com vencimentos da dívida que superem os valores do principal corrigido pela inflação, também não poderiam ser pagos com recursos de emissão de títulos em caso de descumprimento de algum limite ou condição legal para a realização de operações de crédito. Neste cenário, o Tesouro Nacional não poderia contar com emissões de títulos para fazer frente a esses vencimentos.

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

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

Limites e Condições	Norma
Aplicação Mínima em Saúde	Art.198, § 2º, inciso I da CF
Aplicação Mínima em Educação	Art. 212 da CF
Publicação do RREO até 30 dias após encerramento do bimestre	At. 165, § 3o da CF e Art. 52, caput e § 2 da LRF
Regra de Ouro	Art. 167, inciso III da CF; Art. 32 da LRF; Art. 6º da RSF 48
Autorização, no texto da lei orçamentária, para contratação de operação de crédito	Art. 32, inciso I da LRF
Limite de Operações de Crédito	Art. 32, § 1º, inciso III da LRF; Art. 7º, inciso I da RSF 48
Limite de despesas de pessoal da União	Arts. 20,22 e 23 da LRF
Limite de despesas de pessoal do Legislativo e respectiva repartição entre seus órgãos	
Limite de despesas de pessoal do Judiciário e respectiva repartição entre seus órgãos	
Limite de despesas de pessoal do Ministério Público	Arts. 33, 35 e 37 da LRF
Ausência de operações nulas e/ou vedadas.	
Consolidação pelo Poder Executivo das Contas Anuais	Art. 51, § 2º da LRF
Publicação do RGF até 30 dias após encerramento do quadrimestre	Art. 54, caput e Art. 55, §§ 2º e 3º da LRF
Transparência da Gestão Fiscal	Art. 48, §§ 2º, 3º e 4º da LRF

Fonte e Elaboração: STN/ME.

Dentre esses riscos, destaca-se aquele relativo ao descumprimento da regra de ouro, estabelecida pelo inciso III do art. 167 da Constituição Federal, que veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos

suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Isso porque as projeções apontam que, dado o cenário fiscal esperado, haveria necessidade de se recorrer a operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital tanto para 2021 quanto para 2022 e 2023, conforme Tabela 14.

Tabela 14 - Projeção da insuficiência da Regra de Ouro

Em R\$ milhões

Cenário	2020	2021	2022
Cenário base	227.437,20	265.140,10	113.797,17

O Cenário Base contempla estimativas preliminares, com base em hipóteses simplificadas. O mesmo deve ser atualizado quando da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, momento em que serão definidas com maior exatidão a necessidade de operações de crédito para o financiamento das despesas orçamentárias, bem como serão atualizados os parâmetros macroeconômicos que afetam as projeções de despesas de capital.

Fonte e Elaboração: STN/ME.

Portanto, para que esse cenário não implique em um descumprimento da Constituição Federal e, consequentemente, uma vedação à realização de novas operações de crédito, busca-se autorização junto ao Poder Legislativo para a realização dessas operações de crédito que estariam em excesso nos termos estabelecidos no próprio dispositivo legal. Nesse sentido, caso o Poder Legislativo não aprove tais créditos suplementares ou especiais, não seria possível realizar as respectivas despesas, cuja fonte de recursos seriam emissão de títulos da dívida pública, o que levaria a um dos cenários descritos acima, com a possibilidade de interrupção de serviços públicos ou risco de não pagamento de alguma despesa obrigatória.

É importante destacar que este cenário de excesso de operações de crédito já ocorreu no orçamento de 2019 e ocorre também no orçamento deste ano de 2020. A lei orçamentária de 2020 indica que R\$ 343,6 bilhões de despesas a serem pagas com recursos da dívida estão condicionadas a aprovação de crédito suplementar ou especial nos termos do inciso III do art. 167 da Constituição Federal, pois tais operações de crédito estariam acima do montante previsto para as despesas de capital do exercício.

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

3.5 IMPACTOS DO COVID-19 NOS RESULTADOS FISCAIS

A eclosão da pandemia do novo coronavírus (Covid-19) no início do ano de 2020 alterou completamente as perspectivas econômicas e fiscais para este e para os próximos exercícios. O alastramento da doença, no Brasil e no mundo, é um evento com desdobramentos cuja gravidade para os períodos futuros é imprevisível, sendo inviável antever, neste momento, a magnitude de seus impactos sociais e econômicos. Neste primeiro momento, o que se observa é que as medidas de isolamento e restrição da mobilidade necessárias à contenção da transmissão provocaram um impacto abrupto e sem precedentes no setor produtivo e nas relações econômicas de forma geral, o que demandou reação do Poder Público que se garanta tanto a proteção da saúde da população brasileira quanto a manutenção da atividade econômica e de uma renda mínima aos cidadãos.

Na Tabela 15 a seguir destaca-se¹² o impacto no resultado primário do Governo Central de 2020 das principais medidas efetivadas, com o objetivo de: i) proteger o emprego e a renda com as criações do Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e do Programa Emergencial de Suporte a Empregos; ii) proteger população socialmente mais vulnerável, como trabalhadores informais, a partir de concessão do auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 mensais; iii) reforçar o orçamento do Ministério da Saúde, a partir da destinação de recursos para a compra de insumos médico hospitalares; e iv) prover auxílio financeiro aos Estados e Municípios, a partir da recomposição do FPE e FPM.

Tabela 15 - Impacto Fiscal de Medidas adotadas em combate à pandemia do COVID-19

Ato Normativo	Medidas	R\$ bilhões	% PIB
Impacto no Resultado Primário de 2020 (I - II)		-230,4	-3,01%
Receitas (I)		-9,8	-0,13%
Decreto 10.302	Redução a zero das alíquotas de importação para produtos de uso médico-hospitalar	-2,2	-0,03%
Decreto 10.285	Desoneração temporária de IPI para bens necessários ao combate ao Covid-19	-0,6	-0,01%
Decreto 10.305	Redução IOF crédito	-7,1	-0,09%
Despesas (II)		220,6	2,88%
MP 929	Ampliação do Programa Bolsa Família	3,0	0,04%
MP 924	Ampliação de recursos para a Saúde e Educação para aquisição de insumos médico-hospitalares	5,1	0,07%
MP 937	Auxílio Financeiro Emergencial (R\$ 600,00 por três meses)	98,2	1,30%
MP 935	Criação do Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda	51,6	0,68%
MP 940	Cooperação Estados e Municípios - Transferência ao Fundo Nacional da Saúde	9,0	0,12%
MP 939	Cooperação Estados e Municípios - Compensação (FPE e FPM)	16,0	0,21%
MP 941	Cooperação Estados e Municípios - Transferência ao Fundo Nacional da Saúde	2,0	0,03%
MP 943	Programa Emergencial de Suporte a Empregos	34,0	0,45%
MPs 929, 940, 941 e 942	Crédito Extraordinário para diversos Órgãos - combate à pandemia	1,5	0,02%

Fonte: STN/ME

¹² Considera medidas em vigência e que foram incluídas nas projeções do Anexo de Metas Fiscais deste Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, publicadas até 07/04/2020. Além destas medidas que afetam o Resultado Primário do Governo Central de 2020, foram tomadas outras que não afetam o resultado primário do ano, mas que representam importante alívio financeiro de curto prazo às famílias e empresas para enfrentarem os meses iniciais em que o isolamento social deve ser mais pronunciado, como o diferimento de impostos e contribuições por até três meses, antecipação do cronograma de pagamento de benefícios da seguridade social, ampliação do crédito disponível às empresas, entre outras.

Embora representem substancial injeção de recursos na economia, as medidas adotadas pelo governo são temporárias, e, em grande parte, com impacto fiscal deficitário restrito a 2020. Nesse sentido, não obstante a flexibilização dada por decisão cautelar do STF aos requisitos legais para implementação das medidas, cumpre mencionar que Parecer de Força Executória da AGU delimitou a amplitude da decisão judicial às medidas legislativas editadas durante o estado de calamidade pública e para fins exclusivos de combate da pandemia de COVID-19.

Por sua vez, o nível de redução da atividade econômica em decorrência do isolamento social e das medidas para conter a propagação do novo coronavírus é de dimensão incerta, configurando-se como um dos principais componentes de risco para a sustentabilidade fiscal do país e para a projeção dos agregados fiscais. Dessa forma, apresentam-se a seguir exercícios com objetivo de qualificar o risco fiscal decorrente da Covid-19 para os próximos exercícios.

3.5.1 Efeitos na Receita

A arrecadação tributária decorre de diferentes fatos geradores, em geral relacionados à atividade econômica. Mudanças em parâmetros macroeconômicos – PIB, inflação, câmbio, produção industrial – afetam as bases de arrecadação e, portanto, o montante de receitas. Portanto, do ponto de vista do orçamento, os riscos de receita estão intimamente relacionados com a forma que a pandemia do Covid-19 afetará a atividade ao longo do tempo.

Portanto, ao se realizar as projeções para receitas nos exercícios seguintes, é preciso ter em conta que diversas premissas podem não se confirmar. Nesse sentido, abordam-se dois possíveis impactos decorrentes tanto de uma recessão em 2020 quanto de uma ausência de recuperação em 2021. No primeiro caso, identifica-se o exercício como “efeito-base”, pois uma recessão em 2020 reduz a base de tributação total, o que impacta não apenas no exercício corrente, mas nos exercícios seguintes; no segundo caso, identifica-se o exercício como cenário de estresse.

3.5.1.1 Efeito-base na arrecadação

Neste primeiro exercício, supõe-se que os impactos econômicos da Covid-19 serão maiores que os projetados inicialmente, levando a uma recessão no ano de 2020. Nos anos seguintes, considera-se que não haverá mudança de cenário.

As simulações compreendem três cenários distintos, conforme descrito na Tabela 16 quadro abaixo:

Tabela 16 - PIB Real e Massa Salarial (%)

Variáveis	2020			
	Cenário base	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3
PIB Real	0,0%	-2,0%	-3,0%	-4,5%
Massa Salarial	4,4%	4,4%	1,4%	-0,1%

Fonte e elaboração: STN/ME

Os cenários considerados abrangem diferentes possibilidades tanto para o crescimento do PIB como da massa salarial. Por simplificação, as demais variáveis não foram alteradas, ou seja, considera-se tudo o mais constante. Essa é uma hipótese pouco razoável em termos econômicos, mas

que permite avaliar os efeitos de apenas algumas variáveis de interesse. Os resultados são apresentados na Tabela 17.

Tabela 17 - Receitas Administradas pela RFB, inclusive previdenciária

Em R\$ milhões				
Ano	Cenário base	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3
2020	1.401	1.388	1.371	1.356
2021	1.501	1.487	1.469	1.453
2022	1.605	1.590	1.571	1.554
2023	1.722	1.706	1.685	1.666

Fonte: RFB. Elaboração: STN/ME

Como se observa, um crescimento menor das bases tributárias em 2020 implica redução de receita, em termos nominais, para todo o período compreendido no Anexo de Metas Fiscais. Quando comparados os cenários relativos ao ano 2021, essa diferença é em torno de R\$ 14 bilhões no cenário 1, mas pode chegar a até R\$ 48 bilhões quando no cenário 3.

Com efeito, como as metas estabelecidas consideram uma projeção das despesas segue o limite a se refere o art. 107 do ADCT, qualquer redução nas receitas futuras implicará em contingenciamentos durante a execução orçamentária, com prejuízo aos investimentos públicos, que constituem a parcela das despesas mais suscetível a cortes.

3.5.1.2 Cenário de estresse

O cenário macroeconômico utilizado nas projeções de receitas primárias prevê uma recuperação rápida, com crescimento de 3,3% em 2021. Nesse caso, considera-se que efeitos do coronavírus sobre a atividade econômica e mercado de trabalho estariam restritos ao ano de 2020, com recuperação prevista nos últimos trimestres do ano.

Não obstante, a incerteza associada a este cenário é relevante, dado que pouco se sabe sobre a natureza do Covid-19, especialmente sobre a evolução da doença nos próximos meses. Assim, ainda que as medidas se mostrem eficazes face à queda da atividade econômica e aumento do desemprego, não se pode descartar um cenário recessivo para o ano de 2021.

Dessa forma, considerou-se neste exercício que, em 2021, haveria uma nova recessão, levando a uma queda mais expressiva da atividade econômica, conforme cenário apresentado na Tabela 18.

Tabela 18 - PIB Real e Massa Salarial (%)

Variáveis	2021		
	Cenário Base	Cenário de Estresse	Δ
PIB Real	3.3%	-1.2%	4.5 p.p
Massa Salarial	5.9%	1.4%	4.5 p.p

Fonte e elaboração: STN/ME

O enfraquecimento da atividade econômica também estaria refletido no mercado de trabalho. A taxa de ocupação permaneceria aquém da apresentada no cenário centro, assim como o rendimento médio do setor formal da economia. Dessa forma, a massa salarial seria diretamente afetada, impactando primariamente a arrecadação da contribuição previdenciária e, de forma secundária, o restante da receita administrada pela RFB. É importante salientar que, para este exercício, as demais variáveis macroeconômicas são mantidas inalteradas em relação

ao cenário central. Essa simplificação, embora não seja economicamente adequada, permite visualizar os efeitos das variáveis de interesse.

Considerando-se a sensibilidade das receitas disposta na Tabela 5, o impacto na receita bruta da União no caso da realização do cenário de estresse seria da ordem de R\$ 51,2 bilhões de reais, sendo R\$ 19,7 bilhões em receitas previdenciárias e R\$ 31,5 bilhões nas demais receitas administradas pela RFB.

Tabela 19 - Receitas Administradas pela RFB - R\$ milhões correntes

Receita Primária	2021		
	Cenário Base	Cenário de Estresse	Δ
Receitas Adm. RFB (Exc. Previdenciárias)	1.041.658	1.010.127	31.531
Receitas Previdenciárias	459.227	439.496	19.731

Fonte: RFB e STN/ME. Elaboração: STN/ME

3.5.2 Efeitos na Despesa

As despesas primárias do Governo Central não apresentam, majoritariamente, variações significativas em decorrência da atividade econômica¹³, a exemplo dos gastos de pessoal e da maioria dos benefícios previdenciários, que somados representam 65,2% do gasto primário da União. Ademais, tendo em vista a disciplina fiscal assentada pelo Teto de Gastos, instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, estruturalmente, as despesas primárias do Governo Central estão com crescimento limitado à inflação¹⁴. Desta forma, para as despesas sujeitas ao Teto de Gasto, aumentos reais em despesas específicas são compensados por reduções equivalentes em outros gastos, sem alteração da Despesa Total. Entretanto, deve-se ressaltar que as despesas primárias podem ser afetadas caso a crise se estenda até 2021 e novos gastos autorizados por créditos extraordinários se façam necessários.

3.5.3 Efeitos na Dívida Pública

A deterioração fiscal e da atividade econômica em 2020, em razão da pandemia do COVID-19, são os principais motivos do aumento dos indicadores de endividamento no ano. O efeito transitório da crise colocará o nível de endividamento brasileiro num patamar acima do esperado até o início do agravamento da crise. A partir de 2021, na medida em que se espera que os efeitos da crise sejam dissipados, a melhora naqueles mesmos indicadores permitirá uma dinâmica de endividamento que seja consistente com uma reversão da trajetória de aumento no médio prazo.

Cumprir mencionar que em razão da grande incerteza sobre os desenvolvimentos da crise do COVID-19 no ano de 2020, o ponto de partida das projeções se torna altamente sensível. De forma a ilustrar o efeito na dívida derivado da incerteza sobre a atividade econômica e o resultado fiscal no ano, a Figura 11 e a Figura 12 trazem simulações adicionais. De forma meramente ilustrativa,

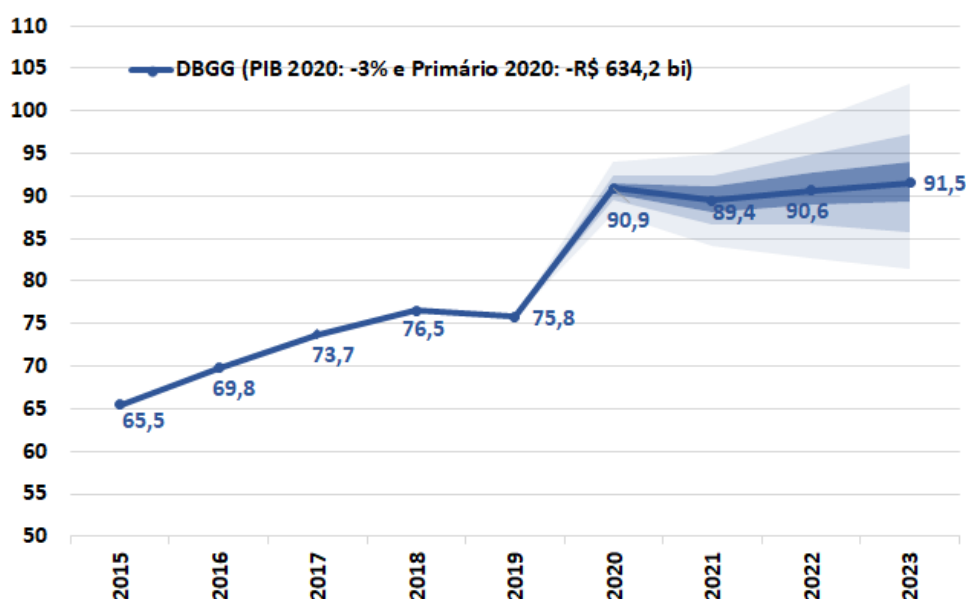
¹³ As despesas primárias do Governo Central, conforme pode ser visto na Seção de Sensibilidade da Despesa Primária deste Anexo, estão vinculadas, em sua maioria, a parâmetros associados ao nível de preços. Em específico, 73,2% das Despesas Primárias estão vinculadas ao Salário Mínimo e INPC.

¹⁴ Importante exceção ao Teto de Gasto são os créditos extraordinários, destinados para despesas urgentes e imprevisíveis, como as realizadas para limitação dos impactos econômicos e sociais causados pela pandemia do COVID-19 no Brasil. Essa exceção é primordial para o combate às crises ou a eventos específicos, sem prejuízo para a trajetória de médio prazo das despesas públicas.

são considerados um cenário de atividade econômica mais pessimista (com o PIB retraindo 3% em 2020 e um primário do setor público alcançando déficit de R\$ 634,2 bilhões em 2020 – isto é, um choque adicional de R\$ 200 bilhões¹⁵ em relação ao cenário base). Ambos indicadores retomam suas trajetórias base a partir de 2021¹⁶. Um cenário alternativo mais otimista considera um déficit primário inferior àquele do cenário base, alcançando R\$ 234,2 bilhões em 2020 (choque de R\$ 200 bilhões a menor, em relação ao cenário base). As demais variáveis do cenário base não foram sensibilizadas.

A Figura 11 e a Figura 12 apresentam, respectivamente, os resultados para a DBGG e a DLSP no cenário pessimista. O impacto no endividamento bruto é de 6,4% do PIB em 2020, com a persistência deste impacto da ordem de 5,1% do PIB ainda em 2023. Por sua vez, a dívida líquida aumenta 2,2% do PIB em 2020, subindo para 4,5% ao final de 2023.

Figura 11 - Cenários Estocásticos Alternativos para a DBGG/PIB: Exercício Conservador em 2020

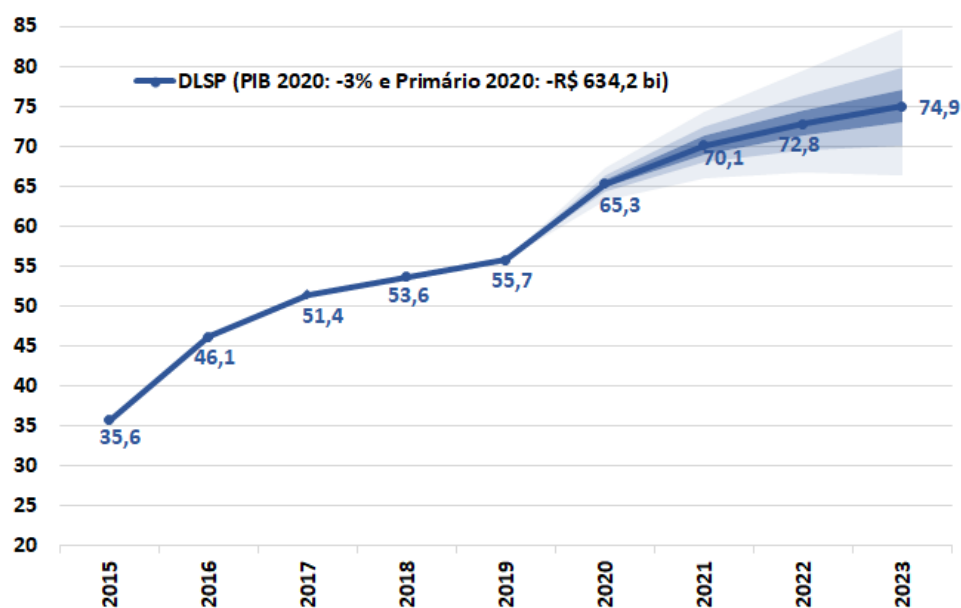


Fonte e Elaboração: STN/ME.

¹⁵ O valor de R\$ 200 bilhões foi escolhido de forma ad hoc para criar um intervalo para mais e para menos em torno do cenário base, com o objetivo único de criar uma margem para a incerteza diante da magnitude da crise. O valor de R\$ 200 bilhões, assim, não tem por trás uma quantificação de medidas em estudo, tampouco se baseia em análises estatísticas. Os dois exercícios deslocam a média das distribuições de probabilidades tanto da DBGG/PIB quanto da DLSP/PIB em toda a trajetória, ao sensibilizar o valor da dívida ao final de 2020.

¹⁶ Outras variáveis econômicas também foram sensibilizadas em 2020 no cenário pessimista, a exemplo do câmbio e preços.

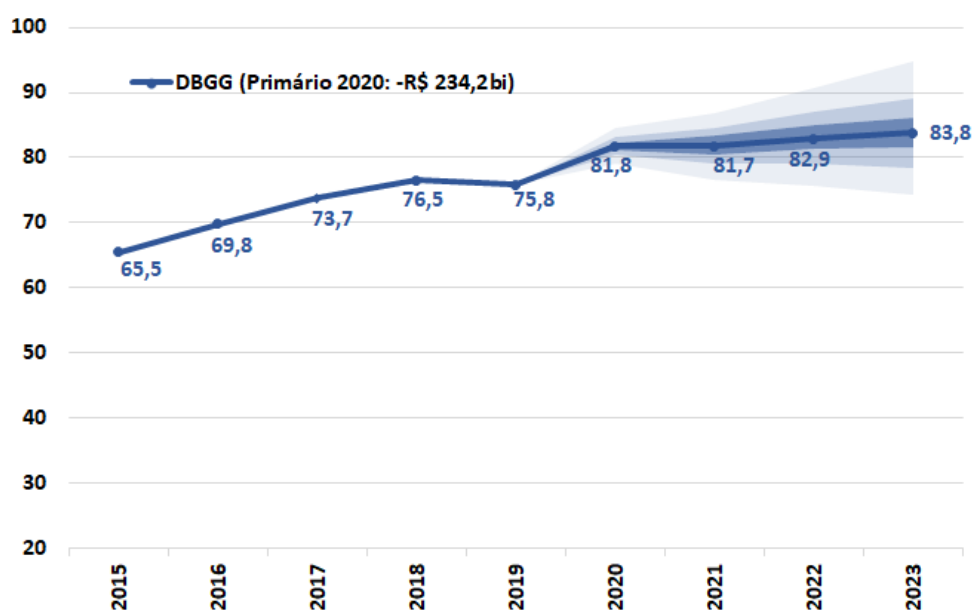
Figura 12 - Cenários Estocásticos Alternativos para a DLSP/PIB: Exercício Conservador em 2020



Fonte e Elaboração: STN/ME.

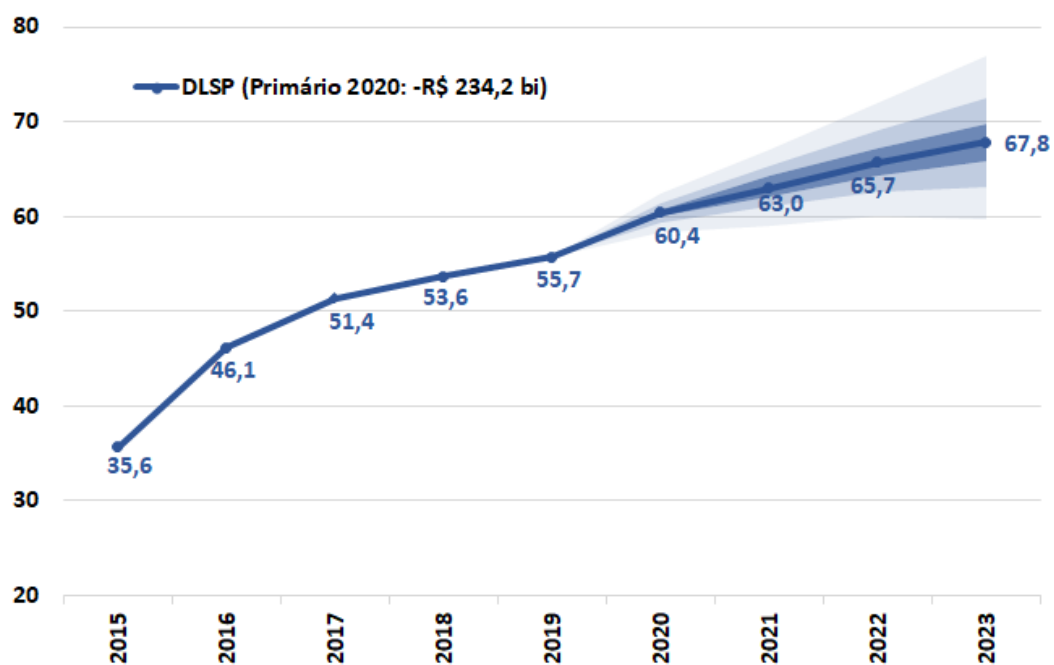
A Figura 13 e a Figura 14 ilustram o impacto de um cenário mais favorável em termos de resultado primário em 2020. A DBGG e a DLSP reduzem 2,7% do PIB em relação ao cenário base no ano de 2020, impacto praticamente de um para um em relação ao melhor resultado primário estimado. Esta redução tem persistência ao longo dos anos, alcançando 2,6% ao fim de 2023.

Figura 13 - Cenários Estocásticos Alternativos para a DBGG/PIB: Exercício Otimista em 2020



Fonte e Elaboração: STN/ME.

Figura 14 - Cenários Estocásticos Alternativos para a DLSP/PIB: Exercício Otimista em 2020



Fonte e Elaboração: STN/ME.

4 ANÁLISE DOS RISCOS ESPECÍFICOS

Os riscos específicos caracterizam-se por passivos contingentes do governo e por riscos associados aos ativos, e se relacionam a eventos que ocorrem de maneira irregular. Sua análise envolve avaliação qualitativa das particularidades de cada tema, buscando identificar a materialização do risco no curto prazo, bem como mensurar seu custo.

A análise dos riscos específicos está, em grande parte, submetida a um arcabouço institucional e normativo cuja gestão se dá no desempenho das atribuições de órgãos competentes. Nesse sentido, a consolidação das informações neste documento pauta-se pela harmonização de conceitos e padronização dos impactos fiscais. Busca-se distinguir, em cada caso, os impactos primários dos impactos financeiros, os valores de fluxos dos valores de estoques, os exercícios financeiros de incidência, bem como apresentar a explicitação dos critérios utilizados para a mensuração dos riscos e para a construção de projeções.

Deve-se ressaltar que a pandemia do COVID-19 também estende seus efeitos aos riscos específicos tratados na presente seção, que podem ser ampliados em função de diferentes canais, como inadimplência de dívidas, elevação do pagamento de honras de garantias pela União, deterioração da situação financeira dos entes subnacionais e suas consequências sobre a União, entre diversos outros fatores potenciais. Entretanto, no atual estágio da crise ainda se observa a presença de elevada incerteza que impede a previsão da extensão dos seus efeitos.

A seguir serão apresentadas análises dos riscos específicos nas subseções de Passivos Contingentes, Riscos Associados a Ativos e Outros Riscos Específicos.

4.1 PASSIVOS CONTINGENTES

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

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

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

4.1.1 Demandas Judiciais

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

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

Vale dizer que os órgãos do Poder Judiciário são os responsáveis pela tramitação e julgamento das ações judiciais (art. 102 e seguintes da Constituição Federal de 1988). Nesse sentido, o evento "pagamento judicial" pode ser classificado como um "risco", na medida em que ele é um evento futuro e incerto. É de responsabilidade da AGU atuar perante os órgãos judiciários para obter decisões judiciais que sejam favoráveis à Fazenda Pública no sentido de evitar a realização de pagamentos judiciais.

Quanto à análise das demandas judiciais em relação ao risco fiscal, a AGU orienta-se conforme normativos que definem critérios e procedimentos na prestação de informações sobre as ações judiciais. São eles: Portaria AGU nº 40/2015, de 10 de fevereiro de 2015, Portaria AGU nº 318/2018, de 25 de outubro de 2018, e Portaria AGU nº 514/2019, de 24 de outubro de 2019.

Além das demandas judiciais cuja gestão é de competência da AGU, considera-se, ainda, na análise dos riscos fiscais relacionados a passivos contingentes, as ações judiciais das Empresas Estatais Dependentes da União e contra o Banco Central do Brasil (BCB). Enquanto esta é administrada pela própria área jurídica do BCB, que avalia as demandas judiciais levando em consideração o valor em discussão, a fase processual e o risco de perda, calculado com base em decisões ocorridas no processo, na jurisprudência aplicável e em precedentes para casos similares, aquela é analisada pela SEST, que provê informações das demandas judiciais de natureza trabalhista, tributária, previdenciária e cível das empresas federais dependentes.

4.1.1.1 Critérios e Procedimentos na prestação de informações sobre Demandas Judiciais

Conforme citado anteriormente, a classificação das ações judiciais ajuizadas contra a União, suas autarquias e fundações públicas, que possam representar riscos fiscais, é estabelecida pelo conjunto de normativos legais formados pelas Portarias AGU nº 40/2015, nº 318/2018 e nº 514/2019. A Portaria AGU nº 40/2015, atualizada pela Portaria AGU nº 318/2018, estabeleceu os critérios para a apresentação de informações sobre riscos fiscais relacionados a demandas judiciais. O artigo 2º da Portaria AGU nº 40/2015 delimitou a abrangência das

informações às ações em tramitação em tribunais superiores ou já transitadas em julgado (estas por estarem em execução ou cumprimento de sentença), e que sejam de valor estimado superior a R\$ 1,00 bilhão. Também foram incluídas as ações judiciais que tratem de questões idênticas de direito e tenham o seu valor somado em conjunto.

A classificação das ações judiciais quanto à probabilidade de perda também é estabelecida pela Portaria AGU nº 40/2015. Nesse ponto, é importante destacar a alteração recente promovida pela Portaria AGU nº 514, de 24 de outubro de 2019, que resultou em nova redação do § 1º do art. 3º da Portaria AGU nº 40/2015:

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

I - do Risco Provável, que abrange:

a) ação judicial de conhecimento, ação de controle concentrado de constitucionalidade ou recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida sobre conjunto de ações judiciais fundadas em idêntica questão de direito com decisão de órgão colegiado do STF desfavorável à Fazenda Pública; e

b) ação judicial de conhecimento ou recurso representativo de controvérsia com decisão de órgão colegiado do Superior Tribunal de Justiça - STJ ou do Tribunal Superior do Trabalho - TST desfavorável à Fazenda Pública, que não tenha matéria passível de apreciação pelo STF. (NR)

II - do Risco Possível, que abrange:

a) ação judicial de conhecimento, recurso extraordinário sobre processo individual ou recurso extraordinário desde o reconhecimento da repercussão geral sobre conjunto de ações judiciais fundadas em idêntica questão de direito até a decisão de órgão colegiado do STF desfavorável à Fazenda Pública; e

b) ação judicial de conhecimento ou recurso representativo de controvérsia com decisão de órgão colegiado do Superior Tribunal de Justiça - STJ ou do Tribunal Superior do Trabalho - TST desfavorável à Fazenda Pública, que tenha matéria passível de apreciação pelo STF. (NR)

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

(NR) § 1º Nas hipóteses do inciso I, quando no processo estiver pendente o julgamento dos embargos de declaração ou o pedido de modulação dos efeitos, excepcionalmente o risco poderá ser classificado como possível, devendo constar da manifestação do órgão competente as circunstâncias que justificam essa classificação. (NR) (nosso grifo)

§ 2º Para os efeitos da estimativa de risco, devem ser excluídas:

I - as ações em fase de execução cujo título judicial exequendo tenha sido declarado inválido ou tenha sido suspenso por decisão judicial;

II - as ações judiciais para as quais já exista inscrição em precatório ou já tenha havido o pagamento judicial ou administrativo; e

III - as ações judiciais de conhecimento com julgamento desfavorável para a Fazenda Pública, com trânsito em julgado, após decorrida a estimativa temporal do impacto financeiro de que trata o art. 5º. (NR)

§ 3º Excepcionalmente, desde que devidamente justificado, poderão ser incluídas na classificação dos incisos I ou II do caput outras ações judiciais não abrangidas pelos critérios ali fixados. (NR)”

O conjunto de normativos em vigor, utilizado pela AGU na classificação das demandas judiciais quanto à probabilidade, auxilia a estimativa do risco e a composição do impacto financeiro das respectivas ações judiciais. Salienta-se que a atualização da Portaria nº 40/2015, realizada pela Portaria nº 514/2019 e destacada acima, amplia a metodologia de classificação no que tange à categoria do “risco possível”.

No que se refere à composição e cálculo do impacto financeiro, a Portaria nº 40/2015, nos arts. 4º e 5º, adota os seguintes parâmetros:

“Art. 4º A composição do impacto financeiro dos riscos será:

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

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

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

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

Art. 5º A estimativa de impacto financeiro da ação judicial será aferida com base nos elementos constantes no processo e nas informações e documentos apresentados pelos órgãos e entidades envolvidas no processo judicial.

§ 1º Os órgãos de direção superior da AGU poderão solicitar aos órgãos ou entidades da Administração Federal direta, autárquica ou fundacional, envolvidos no caso, subsídios fáticos ou mesmo a elaboração da estimativa do impacto.

§ 2º A estimativa de impacto financeiro poderá ser feita com base nos dados e relatórios disponíveis nos sistemas informatizados da AGU quando houver elementos suficientes à adequada verificação do impacto financeiro.

§ 3º Os órgãos da AGU poderão solicitar o auxílio técnico do Departamento de Cálculos e Perícias da Procuradoria-Geral da União para a elaboração de laudo técnico com a estimativa de impacto financeiro, desde que indiquem os parâmetros a serem considerados.

§ 4º A estimativa de impacto financeiro deve ser adequadamente fundamentada, indicando-se as fontes dos valores informados ou os critérios utilizados.

§ 5º Quando não for possível estimar o impacto financeiro com razoável segurança, devem ser indicadas as razões dessa impossibilidade.”

Com exceção da Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC), que utiliza critérios próprios, a avaliação dos passivos contingentes de demandas judiciais contra a União toma por base os parâmetros definidos pelas portarias da AGU nº 40/2015, nº 318/2018 e nº 514/2019, conforme citado anteriormente.

Em que pese ser possível traçar um panorama em instâncias atuais dos processos, não há precisão em qualquer estimativa temporal a respeito do término e do pagamento das ações judiciais, haja vista que o tempo de tramitação de cada processo é variável, podendo durar vários anos ou ser resolvido no curto prazo.

Ressalta-se que, em se tratando de demandas judiciais, nem sempre é possível estimar com clareza o montante real envolvido, uma vez que é normal que as partes que litigam contra a Fazenda Pública subestimem os valores informados nas causas, visando reduzir as despesas processuais ou mesmo os superestimem, nos casos de isenção de despesas processuais, acarretando um alto índice de imprecisão de valores. Nas ações listadas, as fontes para informação a respeito dos montantes são: os valores pedidos pelas partes, as estimativas dos órgãos públicos federais envolvidos nas causas ou grupos de causas semelhantes e as estimativas da área técnica responsável pelos cálculos na AGU.

Nesse contexto, cabe destacar que este Anexo de Riscos Fiscais engloba processos com probabilidade de perda considerada possível, tendo em vista que, de acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Ofício nº 171/2014-TCU/SEMAG, processos com risco considerado como provável deverão constituir provisão e a mesma também deve ser reconhecida nas demonstrações contábeis elaboradas pela STN.

É importante ressaltar, ainda, que as informações apresentadas neste Anexo não implicam qualquer reconhecimento pela União quanto à efetiva sucumbência ou mesmo acerca das teses em debate, mas apenas eventual risco que tais demandas possam oferecer ao orçamento federal, em face de seu elevado valor, caso a União não saia vencedora.

4.1.1.2 Demandas Judiciais Contra a Administração Direta da União

Compete à AGU, por intermédio da PGU, a representação judicial e extrajudicial da Administração Direta da União. A Tabela 20 relaciona as ações judiciais sob a responsabilidade da PGU que são classificadas com risco possível, conforme os parâmetros definidos nas Portarias AGU nº 40/2015 e AGU nº 318/2018, e suas respectivas estimativas de impacto fiscal caso se concretizem.

Observa-se que o risco fiscal relativo a demandas judiciais contra a Administração Direta da União é estimado em R\$ 171,6 bilhões. Destaca-se, porém, que algumas ações judiciais apresentam estimativa de impacto não disponível. Dessa forma, o valor de impacto potencial seria mais elevado que o valor mencionado.

Tabela 20 - Demandas Judiciais no âmbito da PGU

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto
Indenização pelo não encaminhamento de Projeto de Lei com reajuste para servidores Públicos. Saber se há a possibilidade de o Poder Judiciário determinar ao chefe do Poder Executivo o envio de projeto de lei, para garantir o direito constitucional à revisão geral anual.	RE 565.089 e RE 843.112.	1,6
Fornecimento Medicamento de Alto Custo fora da lista do SUS/RENAME. Definição de requisitos para a concessão de medicamentos não incorporados em atos normativos do Sistema Único de Saúde (SUS).	RE 566.471 e RESP 1.657.156/RJ (Tema 106 do STJ).	1,3
Incidência do teto remuneratório constitucional sobre o montante decorrente de acumulação de proventos e pensão.	RE 602.584	Não disponível
Prescritibilidade do Ressarcimento ao Erário – TCU. Incidência de prescrição na execução fundada em acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União.	RE 636.886	7,3

Em R\$ bilhões

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto
Possibilidade de percepção de aposentadoria especial conjuntamente com atividade laboral nociva à saúde.	RE 791.961	1,0
Adicional de 20% para magistrados aposentados. Pretensão de magistrados aposentados continuarem percebendo o adicional de 20% previsto no art. 184, II, da Lei 1.711/1952 após a adoção do subsídio como forma remuneratória.	RE 597.396	1,3
Equiparação do auxílio-alimentação de servidores públicos pertencentes a carreiras distintas, com fundamento no princípio da isonomia.	RE 710.293	26,1
Setor Sucroalcooleiro - Alegação de responsabilidade objetiva da União por dano causado ao setor sucroalcooleiro em virtude da fixação dos preços dos produtos do setor em valores inferiores ao levantamento de custos realizados pela Fundação Getúlio Vargas.	ARE 884.325 e RESP 1.347.136/DF (2012/0207039-3) 0025517-61.1999.4.01.3400	107,0
FCVS - Competência da Justiça Federal para o processamento e o julgamento das ações sobre seguros de mútuo habitacional do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação.	RE 827.996	13,0
Política tarifária do setor aéreo. Indenização de prejuízos sofridos pelas empresas aéreas em razão da política tarifária estabelecida no período de outubro de 1987 a janeiro de 1992.	RESP 1248237/DF (2011/0075687-9) 0099337-31.1999.4.01.0000	2,2
Diferenças salariais de empregados públicos nas modalidades de Adiantamento PCCS (47,12%) e URPs de abril a maio de 1988.	MS RT 3126/1995 (0312600-79.1995.5.02.0064)	1,8
Abono de Permanência.	RE 956.304	1,7
Reintegração de empregados públicos aposentados.	RE 655.283	Não disponível
Intangibilidade da coisa julgada quanto aos juros estabelecidos contra a Fazenda Pública.	RE 1.086.583	1,1
Prescritibilidade Ressarcimento Erário - Danos Ambientais.	RE 654.833	Não disponível
Equiparação do valor das diárias devidas a membros do Ministério Público e do Poder Judiciário.	RE 968.646	Não disponível
Isonomia entre Magistratura e Ministério Público para Licença prêmio.	RE 1.059.466	Não disponível
Revisão de aposentadoria pela regra mais vantajosa.	RE 968.414	Não disponível
Emenda Constitucional Nº 20/1998 – Direito adquirido ao recebimento de salário-família.	RE 657.989	Não disponível
Exclusividade de usinas do Norte/Nordeste na exportação de açúcar para os EUA.	RE 1.007.860	Não disponível
Aposentadoria especial para servidor público que exerça atividades de risco.	RE 1.162.672	Não disponível
Pagamento de serviços de saúde prestados por hospital particular mediante ordem judicial.	RE 666.094	Não disponível
Férias dos advogados da União.	RE 929.886	Não disponível
Contribuição previdenciária incidente sobre os primeiros quinze dias do auxílio-doença.	RE 611.505	6,2
Total		171,6

Fonte: AGU. Elaboração: STN/ME.

4.1.1.3 Demandas Judiciais Contra a União de Natureza Tributária, Inclusive Previdenciária

Compete à PGFN representar a União nas ações judiciais relativas à tributação federal, inclusive aquelas referentes às contribuições previdenciárias ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a PGFN atua nas ações judiciais de natureza tributária em que a União é parte, bem como nas ações de seu interesse. Já no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), a PGFN atua nos recursos extraordinários e agravos que tratam de matéria tributária, além de acompanhar as ações originárias representadas judicialmente pelo Advogado Geral da União. Cumpre esclarecer que, no STF, com o instituto de repercussão geral, são eleitos recursos extraordinários relativos a temas tributários, cujo julgamento poderá afetar a arrecadação da União.

Como as discussões no STJ se referem aos questionamentos sob o enfoque da legislação infraconstitucional, enquanto no STF as ações versam sobre questões constitucionais, algumas delas podem ser discutidas simultaneamente nas duas casas, porém sob enfoques distintos.

As estimativas de impacto fiscal destas demandas judiciais são fornecidas pela Receita Federal do Brasil (RFB) e levam em consideração, na maioria dos casos, a perda total de arrecadação anual e uma estimativa de impacto de devolução, considerados os últimos cinco anos e a totalidade dos contribuintes, de modo que representa o máximo de impacto ao erário, que pode não se concretizar em sua totalidade.

A Tabela 21 apresenta a relação das ações judiciais, com classificação de risco possível quanto à materialização, que tramitam no STF, conforme os parâmetros definidos na Portaria AGU nº 40/2015, com as alterações promovidas pela Portaria AGU nº 318/2018. Estima-se que o impacto seja aproximadamente de R\$ 782,1 bilhões (estimativa 5 anos).

Tabela 21 - Ações judiciais de natureza tributária no STF

Ações Judiciais	Processo de referência	Em R\$ bilhões
		Estimativa de impacto
PIS/COFINS das instituições financeiras. Discussão a respeito da possibilidade de incidência de PIS/COFINS sobre as receitas de instituições financeiras que decorrem de seu objeto social e incluiriam, portanto, as receitas de natureza financeiras, com fulcro na Lei 9.718/98.	RE 609.096 e 880.143	1 ano: 19,4 5 anos: 105,2
IPI na revenda de produto importado. Discussão a respeito da possibilidade de incidência de IPI sobre a revenda do produto importado no mercado interno pelo estabelecimento importador.	RE 946.648 e RE 979.626	1 ano: 10,8 5 anos: 56,3
Inclusão do IPI na base de cálculo do PIS/COFINS no regime de substituição tributária. Discussão a respeito da inclusão do IPI na base de cálculo das contribuições PIS e COFINS exigidas e recolhidas pelas montadoras de veículos em regime de substituição tributária.	RE 605.506	1 ano: 1,3 5 anos: 7,6
CIDE sobre remessas ao exterior. Discussão a respeito da incidência da CIDE criada pela Lei nº 10.168/2000, destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação.	RE 928.943	1 ano: 3,8 5 anos: 17,9
PIS e COFINS. Base de cálculo, inclusão do ISS. Questiona-se a inclusão da parcela relativa ao ISS na base de cálculo da contribuição para o PIS e COFINS (sistemática da tributação por dentro).	RE 592.616	1 ano: 6,1 5 anos: 32,3
PIS/COFINS. Regime não-cumulativo. Prestadoras de serviços e demais Empresas. Questiona-se a constitucionalidade das Medidas Provisórias nº 66/02 e 135/2003, as quais inauguraram a sistemática da não cumulatividade das contribuições para o PIS e a COFINS, com a consequente majoração da alíquota associada à possibilidade de aproveitamento de créditos compensáveis para a apuração do valor efetivamente devido.	RE 607.642	1 ano: 54,7 5 anos: 281,9
Multa por indeferimento administrativo de pedidos de ressarcimento, compensação e restituição. Discussão sobre a aplicação das multas de 50% dos §§ 1º e 17 do art. 74 da Lei nº 9.430/1996, na redação que lhes foi conferida pelo art. 62 da Lei nº 12.249/2010, em caso de indeferimento de pedidos de ressarcimento de compensação já efetuados (ou que venham a ser efetuados), ressalvando-se a possibilidade da incidência de multa em caso de má-fé do contribuinte.	RE 796.939	3,7
PIS sobre locação de bens imóveis. Discussão sobre a incidência de PIS sobre as receitas decorrentes da locação de bens imóveis, inclusive no que se refere às empresas que alugam imóveis esporádica ou eventualmente.	RE 599.658	1 ano: 2,9 5 anos: 14,6
PIS/COFINS e CSLL sobre atos cooperativos. Discussão sobre a incidência do PIS, COFINS e CSLL sobre os valores resultantes dos atos cooperativos próprios das sociedades cooperativas.	RE 672.215	1 ano: 1,8 5 anos: 8,2
Contribuição previdenciária sobre o salário maternidade. Discussão sobre a incidência da contribuição previdenciária a cargo do empregador sobre os valores pagos a suas empregadas a título de salário-maternidade.	RE 576.967	1 ano: 1,34 5 anos: 6,3
Contribuições para o SEBRAE, APEX, ABDI e INCRA. Discussão sobre a constitucionalidade das CIDEs pagas ao SEBRAE, APEX, ABDI e INCRA.	RE 603.624 e 630.898	1 ano: 7,0 5 anos: 31,8

Em R\$ bilhões

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto
Contribuição ao SENAR. Discussão sobre a constitucionalidade da incidência da contribuição destinada ao SENAR sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção rural, nos termos do art. 2º da Lei 8.540/1992, com as alterações posteriores do art. 6º da Lei 9.528/1997 e do art. 3º da Lei 10.256/2001.	RE 816.830	1 ano: 0,9 5 anos: 4,7
Contribuição da Agroindústria. Discussão sobre a constitucionalidade da contribuição para a seguridade social a cargo das agroindústrias sobre a receita bruta prevista na Lei n.º 10.256/2001.	RE 611.601	1 ano: 2,2 5 anos: 10,9
Contribuição Previdenciária dos Segurados Especiais. Discussão sobre a validade da contribuição a ser recolhida pelo produtor rural pessoa física que desempenha suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, sobre a receita bruta proveniente da comercialização de sua produção	RE 761.263	1 ano: 1,1 5 anos: 8,6
Aumento da alíquota do PIS/COFINS por Decreto. Discussão sobre a possibilidade de as alíquotas da contribuição ao PIS e da COFINS serem reduzidas e restabelecidas por regulamento infralegal, nos termos do art. 27, § 2º, da Lei nº. 10.865/2004.	RE 1.043.313	1 ano: 10,8 4 anos: 41,5
IRPF sobre juros de mora. Se discute, à luz dos arts. 97 e 153, III, da Constituição Federal, a constitucionalidade dos arts. 3º, § 1º, da Lei 7.713/1988 e 43, II, § 1º, do Código Tributário Nacional, de modo a definir a incidência, ou não, de imposto de renda sobre os juros moratórios recebidos por pessoa física.	RE 855.091	1 ano: 0,4 5 anos: 2,0
Contribuição previdenciária de militares inativos. Discussão sobre a cobrança de contribuições previdenciárias sobre pensão e proventos de Militares inativos. EC 20/98 e 41/03.	RE 596.701	1 ano: 2,4 5 anos: 12,0
Contribuição social da LC 110/2001. Discute se uma vez constatado o esgotamento do objetivo em razão do qual foi instituída a contribuição social do Art. 1º da LC 110/2001 deve ser o tributo extinto ou admitida a perpetuação da cobrança ainda que o produto da arrecadação seja destinado a fim diverso do original.	RE 878.313	1 ano: 4,5 5 anos: 26,5
Inclusão da Taxa de administração de cartões de crédito da base de cálculo do PIS/COFINS. Discute se os valores retidos pelas administradoras de cartões de crédito a título de taxa de administração estão incluídos na base de cálculo das contribuições ao PIS e COFINS devidas por empresas que recebem pagamentos por meio de cartões de crédito e débito.	RE 1.049.811	2019: 1,7 2020: 1,8 2021: 1,9
Inclusão do ICMS da base de cálculo da CPRB. Discute se os valores referentes ao ICMS estariam incluídos na base de cálculo da CPRB, substitutiva da contribuição sobre a folha de salários.	RE 1.187.264	1 ano: 1,5 5 anos: 9,0
Inclusão do PIS e da Cofins nas suas próprias bases de cálculo.	RE 1.233.096	1 ano: 12,0 5 anos: 60,0
Conversão de tempo especial em comum – RPPS.	RE 1.014.286	1 ano: 6,0 5 anos: 30,0
Aplicabilidade imediata do art. 78, § 2º, do ADCT para fins de compensação de débitos tributários com precatórios de natureza alimentar.	RE 970.343	Não disponível
Implantação automática de benefícios previdenciários, se não realizada a perícia, pelo INSS, em 45 dias.	RE 1.171.152	4,7
Incidência de juros de mora no período compreendido entre a data da elaboração dos cálculos e o ato de requisição do pagamento (RPV e Precatórios)	RE 1.169.289	1,0
Total		782,1

Fonte: AGU. Elaboração: STN/ME

Ademais, a Tabela 22 apresenta as ações judiciais de natureza tributária que representam riscos fiscais **possíveis** à União, em trâmite no Superior Tribunal de Justiça (STJ), conforme os parâmetros definidos na Portaria AGU nº 40/2015, com as alterações promovidas pela Portaria AGU nº 318/2018. O risco fiscal estimado neste caso é de R\$ 560,0 bilhões (estimativa 5 anos).

Tabela 22 - Ações judiciais de natureza tributária no STJ

Em R\$ bilhões

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto
CSSL e IRPJ sobre ganhos de entidades fechadas de previdência complementar. Julgar-se-á a legitimidade da incidência da CSLL e do IRPJ sobre os ganhos das entidades fechadas de previdência complementar – equiparadas por lei a instituições financeiras – a partir de mandado de segurança coletivo impetrado por associação que representa diversas dessas entidades.	RESP 1.419.370	1 ano: 6,6 5 anos: 30,2
Aproveitamento de crédito de PIS e COFINS. Julgar-se-á acerca do aproveitamento de créditos de PIS e COFINS apurados no regime não cumulativo (decorrente da venda ‘facilitada’ de aparelhos celulares) aos débitos existentes no regime cumulativo de apuração daqueles tributos (decorrente da prestação de serviços de telecomunicação).	RESP 1.492.526 e 1.655.706	1 ano: 0,4 5 anos: 5,0
Creditamento de insumos na base de cálculo do PIS e da COFINS. Julgado o conceito de insumos para fins de abatimento de crédito do valor a ser pago de PIS/COFINS no regime não cumulativo.	RESP 1.221.170	1 ano: 94,5 5 anos: 472,7
Valor aduaneiro e inclusão dos gastos relativos à descarga de mercadorias no território nacional. Julgar-se-á a possibilidade de inclusão das despesas de capatazia no valor aduaneiro. Reflexos em todos os tributos que tenham por base de cálculo o valor aduaneiro.	RESP 1.641.228 e 1.592.971	1 ano: 10,8 5 anos: 49,2
Legalidade da Portaria nº 257/2011 do Ministro da Fazenda – majoração da alíquota do Siscomex. Julgar-se-á a ilegalidade da Portaria nº 257/2011 do Ministro da Fazenda, que com base no prescrito pela Lei 9.716/98 (art. 3º), majorou a alíquota do Siscomex de 29,05 reais para aproximadamente 185 reais.	RESP 1.709.375, RESP 1.707.341 e RESP 1.705.753.	1 ano: 0,5 5 anos: 2,9
Total		560,0

Fonte: AGU. Elaboração: STN/ME

4.1.1.4 Demandas Judiciais Contra as Autarquias e Fundações - PGF

Compete à Procuradoria-Geral Federal (PGF) exercer a representação judicial e extrajudicial, a consultoria e o assessoramento jurídicos das autarquias e fundações públicas federais, bem como a apuração da liquidez e da certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial, incluindo as ações que discutem os benefícios previdenciários pagos pelo RGPS/INSS.

O impacto financeiro dessas ações é estimado em R\$ 16 bilhões e revela a expectativa da repercussão econômica em caso de decisão judicial desfavorável, seja pela criação de despesa ou pela redução de receita. Quando não especificado de forma contrária, os custos estimados computam não só as despesas iniciais com o pagamento de atrasados, mas, também, o impacto futuro nas contas públicas. Assim, os impactos referidos podem ser diluídos ao longo do tempo, não sendo necessariamente realizados em um único exercício fiscal.

A Tabela 23 apresenta ação judicial classificada como risco fiscal possível, sob a responsabilidade da PGF, conforme os parâmetros definidos na Portaria AGU nº 40/2015, com as alterações promovidas pela Portaria AGU nº 318/2018.

Tabela 23 - Ações judiciais no âmbito da PGF

Em R\$ bilhões

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto
Extensão do acréscimo de 25% sobre o valor do benefício previdenciário, previsto no artigo 45 da Lei 8.213/1991, a todas as modalidades de aposentadoria - adicional de grande invalidez - em caso de o segurado necessitar de assistência permanente de outra pessoa, independentemente da espécie de aposentadoria.	RESPs 1.720.805 e 1.648.305	3,5
Ação de desapropriação da Fazenda Araguaia no Tocantins	0000232-92.1993.4.01.4300	1,5

Em R\$ bilhões

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto
	RESP 1.179.444 e ERESP 1.179.444	
Classificação do crédito da Anatel no processo de recuperação judicial do Grupo Oi e conflito entre o juízo falimentar e o juízo de execução fiscal.	Tema 987 do STJ, RESP 1768324/RJ, RESP 1765854/RJ, RESP 1760907/RJ, RESP 1757145/RJ, SLS 2433/RJ, RESP 1839521/RJ, e outros.	11,0
Total		16,0

Fonte: AGU. Elaboração: STN/ME

4.1.1.5 Demandas Judiciais das Empresas Estatais Dependentes da União

Segundo as informações prestadas pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), órgão responsável pela supervisão e controle das empresas estatais federais, as ações judiciais das empresas dependentes em que o risco de perda é considerado possível, configurando passivos contingentes, totalizam R\$ 4,01 bilhões, sendo constituídas por demandas judiciais de natureza trabalhista, tributária, previdenciária e cível, conforme demonstrado na Tabela 24.

As reclamações trabalhistas totalizam R\$ 642,3 milhões. Em geral, estas ações advêm de litígios por reivindicação de atualização salarial ou recomposição de perdas decorrentes de índices utilizados por ocasião dos Planos Econômicos. Também estão incluídas neste grupo as demais ações relativas aos empregados como solicitações de pagamento de horas-extras, descumprimento de dissídio coletivo, pagamento de diárias, adicional noturno, adicional de periculosidade e insalubridade e incorporação de gratificação.

As lides da ordem tributária somam R\$ 133,2 milhões e derivam de não recolhimento de impostos pelas Empresas, notadamente os devidos aos estados e municípios. As demandas previdenciárias totalizaram R\$ 10,1 milhões e correspondem àquelas em que as Empresas são acionadas pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) pelo não recolhimento das contribuições previdenciárias de seus empregados.

As ações cíveis se referem a pleitos de direito de natureza civil, ou seja, não-criminal, podendo se tratar de conflitos nas áreas familiar, sucessória, obrigacional ou real. No caso das empresas estatais federais, as ações se referem a uma diversidade de questionamentos, como indenizações por danos materiais, acidentes, desapropriação, garantia de participação do impetrante em contratos de opção e leilões eletrônicos, ação de cobrança, protesto de títulos, suspensão dos efeitos dos atos administrativos, suspensão de multa, dentre outros. As ações cíveis das Estatais Federais somaram R\$ 3,22 bilhões.

Tabela 24 - Demandas Judiciais das Empresas Estatais Federais

Em R\$ milhões

Empresa	Tipo de Demanda				Total
	Trabalhista	Cível	Previdenciário	Tributário	
Empresa de Planejamento e Logística - EPL	1,1	56,5	-	-	57,6
Empresa Brasileira de serviços hospitalares - EBSERH	48,6	50,2	-	-	98,8
Empresa Pesquisa Energética - EPE	0,0	0,1	-	-	0,1
Empresa Brasil de Comunicação - EBC	90,8	63,3	10,1	1,7	165,9
Cia Brasileira De Trens Urbanos - CBTU	123,8	1.739,8	-	7,8	1.871,4

Em R\$ milhões

Empresa	Tipo de Demanda				Total
	Trabalhista	Cível	Previdenciário	Tributário	
Cia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM	6,2	1,2	-	-	7,4
Indústrias Nucleares do Brasil S.A. - INB	89,8	9,8	-	9,0	108,6
Nuclebras Equipamentos Pesados S/A - NUCLEP	35,7	5,7	-	0,7	42,1
Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A - AMAZUL	4,8	0,1	-	-	4,9
Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A - TRENSURB	75,7	8,9	-	-	84,6
Indústria de Material Bélico do Brasil - IMBEL	25,3	2,3	-	-	27,6
Cia Nacional de Abastecimento - CONAB	62,3	40,3	-	84,3	186,9
Cia Desenvolvimento V. S. Francisco e Parnaíba - CODEVASF	20,4	76,0	-	4,7	101,1
Engenharia, Construções e Ferrovias - VALEC	40,4	1.089,4	-	-	1.129,8
Grupo Hospitalar Conceição - GHC	7,0	1,0	-	-	8,0
Centro Nac. de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A - CEITEC	4,0	-	-	-	4,0
Telecomunicações Brasileiras S.A - TELEBRAS	6,4	80,9	-	25,0	112,3
Total	642,3	3.225,5	10,1	133,2	4.011,1

Fonte: SEST/ME. Elaboração: STN/ME.

4.1.1.6 Demandas Judiciais Contra o Banco Central do Brasil (BCB)

O Banco Central do Brasil (BCB), em 31/12/2019, era parte em 9.700 ações, sendo 2.839 no polo ativo, 6.695 no polo passivo e 166 tendo o BCB como parte interessada, referentes a assuntos diversos, entre os quais planos econômicos, reclamações trabalhistas, liquidações de instituições financeiras e privatizações.

A área jurídica do BCB avalia todas as ações judiciais levando em consideração o valor em discussão, a fase processual e o risco de perda, que é calculado com base em decisões ocorridas no processo, na jurisprudência aplicável e em precedentes para casos similares. São contabilizadas provisões de 100% do valor em risco (incluindo uma estimativa de honorários de sucumbência) para todas as ações em que o risco de perda seja classificado como provável, ou seja, em que o risco de perda seja avaliado como maior do que 50%.

As ações judiciais em que o risco de perda foi considerado menor que provável e maior que remoto foram classificadas como passivos contingentes e assim não foram provisionadas. Em 31/12/2019 havia 883 ações nessa situação, totalizando R\$ 6,35 bilhões.

O Proagro, por sua vez, era parte em 504 ações judiciais, em 31 de dezembro de 2019, sendo 4 no polo ativo e 500 no polo passivo, referentes a ações judiciais relacionadas, principalmente, a contestação das decisões tomadas no âmbito do Programa sobre os pedidos de cobertura dos produtores rurais. As ações judiciais em que o risco de perda foi considerado menor que provável e maior que remoto, também, foram consideradas como passivos contingentes e assim não foram provisionadas. Em 31/12/2019 havia 183 ações nessa situação, totalizando R\$ 62 milhões.

4.1.1.7 Avaliação de Risco das Demandas Judiciais

Conforme apresentado nas subseções acima, o risco fiscal relativo às Demandas Judiciais diz respeito às ações classificadas como de risco possível. Esse conjunto de ações alcançou o somatório de R\$ 1.540,1 bilhões em 2019, uma elevação de R\$ 12,1 bilhões em relação ao observado em 2018, representando uma variação de 0,79%. Esse montante corresponde a 106,8% da despesa primária total realizada em 2019. Essa é a menor variação observada desde 2014, conforme apresentado na Tabela 25.

Tabela 25 - Demandas Judiciais de Risco Possível

Em R\$ bilhões

Demandas Judiciais	Ano Base						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Contra a Administração Direta - PGU	321,8	2,1	1,0	4,0	3,1	3,7	171,6
Natureza tributária (inclusive previdenciária) - PGFN	458,2	345,1	327,0	828,3	1.139,5	1.512,8	1.342,1
Contra Autarquias e Fundações - PGF	58,5	60,8	194,7	8,3	8,3	3,5	16,0
Contra empresas estatais dependentes - SEST/ME	4,1	2,1	2,0	2,0	2,1	2,0	4,0
Contra o Banco Central - PGBC	66,0	68,7	40,4	41,3	42,1	6,0	6,4
Total (a)	908,7	478,7	565,1	883,9	1.195,1	1.528,0	1.540,1
Valores Pagos ¹ - Ações Judiciais (b)	16,3	19,8	25,9	32,0	33,7	38,2	42,5
Despesa Primária Total (c)	924,9	1.046,5	1.164,5	1.249,4	1.279,0	1.351,8	1.441,9
Proporção da Despesa Primária (a/c)	98,2%	45,7%	48,5%	70,8%	93,4%	113,0%	106,8%
Proporção da Despesa Primária (b/c)	1,8%	1,9%	2,2%	2,6%	2,6%	2,8%	2,9%

¹ Valores Pagos refere-se a todas as despesas da União em cumprimento a sentenças judiciais

Fonte: AGU, PGFN/ME, SEST/ME, BCB. Elaboração: STN/ME.

Não obstante, deve-se ressaltar que as ações consideradas como de risco provável apresentaram elevação expressiva, passando de um total de R\$ 117,6 bilhões em 2018 para R\$ 664,1 bilhões em 2019, representando uma variação de 410% no período. Com essa variação, o total de lides contra a União, considerando as de risco possível e provável em conjunto, se elevou de R\$ 1.645,6 bilhões em 2018 para R\$ 2.204,2 bilhões em 2019, uma elevação de 33,94%, conforme apresenta a Tabela 26.

O comportamento observado nesse período (2018 - 2019), com uma significativa elevação das demandas de risco provável concomitante ao discreto aumento das demandas de risco possível, pode ser explicado pela atualização dos critérios de classificação dos riscos das ações judiciais, operado pelas portarias AGU nº 318/2018 e nº 514/2019. Tais normativos ensejaram reclassificação de parte das ações judiciais que passaram a serem classificadas como de risco provável. É importante ressaltar que as ações de risco provável não são detalhadas no presente documento, mas são provisionadas no valor integral de suas estimativas no Balanço Geral da União (BGU).

Tabela 26 - Demandas Judiciais de Risco Provável e Possível

Em R\$ bilhões

Demandas Judiciais	Ano Base					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Risco Provável	81,2	181,7	269,7	162,6	117,6	664,1
Risco Possível	478,7	565,1	884,0	1.195,1	1.528,0	1.540,1
Total	559,9	746,8	1.153,7	1.357,7	1.645,6	2.204,2

Fonte: AGU, PGFN/ME, SEST/ME, BCB. Elaboração: STN/ME.

Além do caráter probabilístico da natureza destas ações judiciais, há de se considerar as características próprias dos trâmites jurídicos, como, por exemplo, pendências de julgamento final, possibilidade de recursos em instâncias superiores, dificuldade de previsão de tempo e valor das causas etc. Estas características impõem uma avaliação e interpretação cautelosa dos valores apontados como passivos contingentes de ações judiciais.

De qualquer forma, o comportamento crescente dos valores apresentados nesta e nas últimas edições do Anexo de Riscos Fiscais revelam a necessidade de uma especial atenção ao tema. Conforme apresentado na Tabela 25, de 2013 a 2019, as estimativas das ações judiciais de

natureza tributária cresceram 192,9%, bem como, no mesmo período, sua participação nas demandas judiciais saltou de 50,4% para 87,2%.

Ressalta-se que os pagamentos associados à execução de demandas judiciais contra a União também tem apresentado elevação nos últimos anos. No ano de 2019, as despesas decorrentes de demandas judiciais contra a União alcançaram o montante de R\$ 42,5 bilhões, correspondendo a 2,9% da despesa primária total do ano. Nos anos de 2018, 2017 e 2016 essa proporção era respectivamente de 2,8%, 2,6% e 2,6%. Já para 2020, a previsão de despesa da União com ações judiciais é de R\$ 54,3 bilhões, conforme dotação orçamentária atualizada em março de 2020.

4.1.2 Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento

Os passivos contingentes da União em fase de reconhecimento no âmbito da STN, também chamados de dívidas em processo de reconhecimento, podem ser classificados como (A) Dívidas Decorrentes da Extinção/Dissolução de Entidades, (B) Dívidas Diretas, e (C) Dívidas Decorrentes do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS). A seguir será apresentada cada categoria citada.

A. Dívidas Decorrentes da Extinção/Dissolução de Entidades

Por força da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, e de outras leis específicas que extinguíram entidades da Administração Pública Federal, a União sucedeu tais entidades em seus direitos e obrigações decorrentes de norma legal, ato administrativo ou contrato. Dessa forma, neste grupo, encontram-se os compromissos assumidos pela União em virtude da extinção/dissolução de autarquias/empresas, como, por exemplo: Empresas Nucleares Brasileiras S/A (Nuclebrás), Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA), Centrais de Abastecimento do Amazonas (CEASA/AM) e Petrobrás Mineração S/A (Petromisa).

B. Dívidas Diretas

As dívidas de responsabilidade direta da União originam-se de variados eventos. Dentre esses, pode-se destacar dois: (i) a Constituição de 1988 que determinou a criação dos Estados de Roraima, Amapá e Tocantins, livres dos compromissos decorrentes dos investimentos feitos nos respectivos territórios, que foram atribuídos à União; e (ii) dispositivos legais que autorizaram as instituições financeiras federais a prestar auxílio financeiro, ou participar de alguma política pública, com o compromisso de posterior ressarcimento, pela União.

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

O Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) é um fundo público criado em 1967, como elemento importante do então recém estruturado Sistema Financeiro de Habitação (SFH), gerido pelo Banco Nacional da Habitação (BNH). O FCVS foi criado com a finalidade de cobrir os saldos residuais eventualmente existentes no encerramento dos contratos de financiamento habitacional celebrados no âmbito do SFH. Sua finalidade declarada foi a de dar tranquilidade aos tomadores dos financiamentos habitacionais. Os recursos do Fundo são oriundos de um aporte inicial da União e de contribuições periódicas dos agentes financeiros e

dos mutuários. A Caixa Econômica Federal (CAIXA) é a administradora do FCVS, desde a extinção do BNH, em 1986.

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

Com a finalidade de equacionar esse passivo, foi editada a Medida Provisória nº 1.520, de 24 de setembro de 1996 (convertida na Lei nº 10.150, de 21 de dezembro de 2000), mediante a qual a União foi autorizada a celebrar, com os agentes financeiros credores do FCVS, contratos de novação de dívida, os quais estabelecem o pagamento mediante a emissão direta de títulos de longo prazo, denominados CVS, emitidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Como outras dívidas, derivadas dos saldos residuais, foram legalmente atribuídas à União, houve a segregação operacional dessas importâncias em quatro Valores de Avaliação de Financiamento (VAFs).

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

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

- a) VAF 3 - art. 15 da Lei nº 10.150/2000, que autorizou o Tesouro Nacional a assumir e ressarcir o valor das parcelas do pro rata correspondente à diferença entre os valores do saldo devedor contábil da operação de financiamento habitacional e o saldo devedor residual de responsabilidade do FCVS;
- b) VAF 4 - art. 44 da Medida Provisória nº 2.181-45, de 24 de agosto de 2001, que autorizou a União a assumir a diferença entre a taxa de juros dos contratos de financiamento do SFH, celebrados até dezembro de 1987 com mutuários finais, lastreados com recursos do FGTS, e a taxa efetiva de 3,12% a.a., referente ao período de 1º/1/1997 a 31/12/2001.

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

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

O passivo da União decorrente do FCVS vem sendo progressivamente liquidado mediante a celebração de sucessivos contratos entre a União e os agentes financeiros (ou seus cessionários, ou o FGTS). De fato, desde 1998 foram celebrados 481 contratos de novação (dos VAFs 1 e 2) ou de assunção (dos VAFs 3 e 4), totalizando R\$ 174 bilhões em valores posicionados em dezembro/2019. 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.

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

Adicionalmente, a MP nº 513/2010, convertida na Lei nº 12.409, de 25 de maio de 2011, autorizou o FCVS a assumir, na forma disciplinada em ato do seu Conselho Curador (CCFCVS), direitos e obrigações do Seguro Habitacional do Sistema Financeiro da Habitação (SH/SFH) e oferecer cobertura direta a contratos de financiamento habitacional averbados na Apólice do SH/SFH.

A Tabela 27 demonstra a evolução da regularização dos passivos contingentes nos últimos três exercícios, segregados conforme os agrupamentos indicados no item anterior.

Tabela 27 - Obrigações oriundas de passivos contingentes regularizadas entre 2017 e 2019

Em R\$ milhões

Classificação	2017		2018		2019		Títulos utilizados no pagamento
	Executado	Previsto ¹	Executado	Previsto ¹	Executado	Previsto ¹	
Extinção de entidades	3.408,4	4.600,0	146,9	5.500,0	13,9	5.038,0	NTN-B 2022, 2023, 2024, 2030 e 2040; LTN 2020
Dívida direta	-		-		-		
FCVS VAFs 1 e 2	810,0	12.500,0	1.185,3	12.500,0	1.605,7	13.750,0	CVS (A, B e C) 2027
FCVS VAFs 3 e 4	163,3		445,3		-		CVSB 2027
Total	4.381,7	17.100,0	1.777,5	18.000,0	1.777,5	18.788,0	

¹ Previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Fonte e Elaboração: STN/MF.

A descrição dos eventos de regularização contemplados na Tabela 27 são:

- Extinção de entidades 2017 - Contrato de Assunção Legal, com Reconhecimento de Dívida, entre a União e a REFER – dívida da ex-RFFSA;
- Extinção de entidades 2018 - Contrato de Assunção, Reconhecimento, Renegociação e Quitação de Dívida, entre a União e o GEIPREV - dívida da ex-EBTU;
- Extinção de entidades 2019 - Contrato de Assunção, Reconhecimento, Renegociação e Quitação de Dívida, entre a União e Usina Conceição do Peixe - dívida do PPPNE-AA;
- FCVS VAFs 1 e 2 - Contratos de novação com agentes financeiros do SFH, ou seus cessionários; e

- e) FCVS VAFs 3 e 4 - Contratos de assunção com o FGTS, com a interveniência dos agentes financeiros do SFH, ou de seus cessionários.

Cabe esclarecer que o fluxo das novações do FCVS esteve interrompido entre maio de 2012 e agosto de 2015 em virtude das ressalvas e/ou apontamentos levantados pela Secretaria Federal de Controle Interno - SFC/CGU. A retomada ocorreu após adequações nos sistemas e procedimentos operacionais da Administradora/CAIXA, e de alterações na Lei nº 10.150/2000, resultando em regularizações a partir de 2016, ainda bem abaixo dos montantes previstos, como se verifica na Tabela 27.

A Tabela 28 traz a posição do estoque conforme registrado no BGU nos três exercícios anteriores, bem como o estimado na LOA do exercício corrente.

Tabela 28 - Valores provisionados no BGU e estimado na LOA, segundo Passivo

Em R\$ milhões

Passivo	Valor do estoque no BGU			Previsão LOA
	2017	2018	2019	2020
Extinção de entidades	218,7	1.004,4	236,6	220,98
Dívida direta	4.884,5	5.075,8	5.227,4	5.450,0
FCVS VAFs 1 e 2	-	-	108.600,0	15.857,1
FCVS VAFs 3 e 4 ¹	-	7.680,0	7.950,0	
Total	5.103,2	13.760,2	122.014,0	21.528,1

¹ Até 2019 apenas os VAFs 3 e 4 eram registrados no BGU pelo ME.

Fonte: STN/ME e CAIXA. **Elaboração:** STN/ME

Sobre a extinção de entidades, houve um aumento em 2018 devido ao registro da estimativa do estoque de obrigações, a partir de projeto em andamento de levantamento da situação dos processos de regularização que ingressaram na STN e que deverão ser formal e definitivamente encerrados. No ano seguinte, a partir da análise de mais de 300 processos, houve uma queda significativa no valor estimado.

A respeito da dívida direta, refere-se, predominantemente, a passivos contingentes da União com a CAIXA pendentes de pleno reconhecimento que possibilite o andamento dos respectivos processos administrativos de regularização. No BGU, esse passivo compõe a categoria "Riscos Fiscais".

A Tabela 29 apresenta a estimativa de pagamentos dos passivos em reconhecimento para o atual exercício e para os três subsequentes. Todos os passivos representam impacto financeiro.

Tabela 29 - Obrigações oriundas de passivos contingentes a regularizar

Em R\$ milhões

Passivo	Credores	Fluxo Estimado			
		2020 ¹	2021	2022	2023
Extinção de entidades	Diversos	220,98	15,62	-	-
Dívida direta	CAIXA	5.450,00	-	-	-
FCVS VAFs 1 e 2	Agentes do SFH ou seus cessionários	14.947,14	14.947,14	14.947,14	14.947,14
FCVS VAFs 3 e 4	FGTS, com eventual repasse aos agentes do SFH ou seus cessionários	910,00	910,00	910,00	910,00
Total		21.528,12	15.872,76	15.857,14	15.857,14

¹ Dentro dos limites estabelecidos pela LOA 2020 - ações 00Q3 e 00QE.

Fonte: STN/ME e CAIXA. **Elaboração:** STN/ME.

A dívida direta com a CAIXA não tem relação com o FCVS. O valor de R\$ 5,45 bilhões refere-se à consolidação de passivos contingentes da União com a CAIXA, pendentes de pleno reconhecimento que possibilite o andamento dos respectivos processos administrativos de regularização. No BGU, esse passivo compõe a categoria “Riscos Fiscais”.

Há que se ressaltar que estas obrigações geram impacto fiscal no endividamento público via emissão de títulos, mas não impactam a apuração do resultado primário, pois são objeto do correspondente ajuste patrimonial pelo Banco Central do Brasil.

4.1.3 Garantias Prestadas pelo Tesouro Nacional

4.1.3.1 Garantias de Operações de Crédito

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

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

A Tabela 30 sintetiza a evolução do saldo devedor das operações de crédito garantidas pela União classificadas por tipo de mutuário e tipo de dívida.

Tabela 30 - Saldo devedor das Dívidas Garantidas em Operações de Crédito

Em R\$ bilhões

Garantias em Operações de Crédito	Saldo Devedor Valor Realizado (\$) ¹					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Garantias Internas	80,60	112,30	111,09	111,50	114,32	109,30
Estados	61,88	81,80	81,26	84,71	91,44	90,91
Municípios	1,54	3,55	3,98	3,91	3,88	4,86
Bancos Federais	7,30	7,47	7,07	6,54	6,08	5,37
Estatais Federais	8,46	17,77	17,68	15,95	12,71	8,16
Entidades Controladas	1,42	1,72	1,10	0,38	0,21	0,00
Garantias Externas	70,18	110,61	103,76	121,85	143,92	146,62
Estados	47,65	77,83	75,49	91,24	107,66	109,59
Municípios	6,97	10,57	10,71	11,05	13,45	14,62
Bancos Federais	12,56	16,54	12,24	12,60	13,09	12,30
Estatais Federais	1,28	1,83	1,62	1,35	2,20	2,37
Entidades Controladas	1,71	3,84	3,71	5,60	7,52	7,75
Total	150,77	222,91	214,85	233,35	258,24	255,92

¹ Utilizada PTAX de venda do fechamento de 31/12/2019 para apuração de valores em reais.

Fonte e elaboração: STN/ME.

Ao final do 3º quadrimestre de 2019, o saldo da dívida garantida em operações de crédito alcançou R\$ 255,92 bilhões, com a dívida garantida em operações de crédito externas respondendo por R\$ 146,62 bilhões, equivalente a 57,3% do total, enquanto a dívida garantida

em operações de crédito internas representa R\$ 109,30 bilhões, 42,7% do total. O saldo devedor das operações de crédito garantidas pela União apresenta um crescimento de aproximadamente 69,7% no período entre dezembro de 2014 e dezembro de 2019, saindo de R\$ 150,77 bilhões para os atuais R\$ 255,92 bilhões.

A Tabela 31 demonstra as estimativas de saldo devedor das garantias em operações de crédito e, também, de honras de garantias para o atual e próximos três exercícios. A previsão de honras apresenta os valores projetados de pagamentos de garantias da União em obrigações de entes abrigados pelo Regime de Recuperação Fiscal (RRF) e de entes que vem tendo seus compromissos honrados pela União e que se encontram amparados por liminares expedidas pelo STF impedindo a regular execução de contragarantias.

Tabela 31 - Estimativas: Saldo Devedor e Honras de Garantias de Operações de Crédito

Estimativas	Em R\$ bilhões			
	2020	2021	2022	2023
Saldo Dev. das Garantias de Op. Cred. (Posição)	265,4	257,5	249,2	243,6
Honras de Garantias a Op. Cred. (Fluxo)	11,8	7,5	7,3	7,1

Fonte e elaboração: STN/ME.

A Tabela 32 apresenta o histórico de honras ocorridas entre 1999 e 2019.

Tabela 32 - Garantias honradas pela União

Anos	Em R\$ milhões	
	Valor Estimado	Valor Realizado
1999/2000	-	187,33
2001	-	15,27
2002	-	28,02
2003	-	6,49
2004	-	36,13
2005 a 2015	-	-
2016	-	2.377,68
2017	-	4.059,83
2018	4.436,05	4.823,09
2019	8.426,26	8.353,67

Fonte e Elaboração: STN/ME

São contabilizados como provisão os valores garantidos pela União referentes aos estados que aderiram ao RRF. Uma vez que haja a adesão do ente subnacional ao RRF, cria-se a expectativa, por parte da União, da inadimplência em obrigações vincendas de responsabilidade desses entes. Assim, as contas de provisão são afetadas pelas parcelas vincendas garantidas pela União e que estejam previstas para o período de vigência do RRF. Dessa forma, o valor provisionado em 31/12/2019 totalizava R\$ 16,47 bilhões.

No que concerne à natureza do impacto, o pagamento de garantias pela União é exclusivamente financeiro. As fontes utilizadas para a honra de garantias são 143 e 144, ambas alimentadas por receitas de emissões de títulos, sendo a 143 para amortização de principal e a 144 para juros.

4.1.3.2 Garantias de Fundos e Programas

O estoque de garantias prestadas pelo Tesouro Nacional a Fundos e Programas é de R\$ 23,7 bilhões, com posição de 31/12/2019. Cerca de 90% desse valor decorre da Lei nº 8.036,

de 11 de maio de 1990, referente ao risco de operações ativas junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), enquanto os demais valores são referentes ao Seguro de Crédito à Exportação – SCE/IRB e à Assunção de Riscos nas Operações do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura – Pronaf e do Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana.

Em 2019, a STN realizou o pagamento de R\$ 153,7 milhões, no âmbito do Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana (ação orçamentária 00QM). Destaca-se que esse valor já estava previsto na LOA 2019 com dotação orçamentária específica. Da mesma forma, foram enviados para compor o PLOA 2020 os valores de R\$ 192,1 milhões para a mesma finalidade no âmbito do Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana e de R\$ 144,6 milhões para o Pronaf.

4.1.4 Contragarantias da União

A concessão de garantias pela União em operações de crédito tem como contrapartida a vinculação, pelo tomador de crédito, de contragarantias em valor suficiente para cobertura dos compromissos financeiros assumidos, conforme previsto em lei. Dessa forma, sempre que a União honra compromissos de outrem em decorrência de garantias por ela oferecidas, são acionadas as contragarantias correspondentes visando a recuperação dos valores dispendidos na operação. Além do valor original devido, são incluídos juros de mora, multas e outros encargos eventualmente previstos nos contratos de financiamento.

No momento em que um ente efetua a contratação de empréstimo dessa categoria, são firmados três contratos: 1) um contrato de financiamento entre o ente e a instituição financeira que será credora do empréstimo; 2) um contrato de garantia entre a instituição financeira e a União, na condição de garantidora do financiamento; e 3) um contrato de contragarantia entre o ente e a União, mediante o qual a União pode utilizar contragarantias para cobertura dos valores eventualmente honrados por conta de inadimplências do ente beneficiado pelo empréstimo.

Os saldos das contragarantias relacionadas aos contratos financeiros firmados por entes junto às instituições financeiras com o aval da União não são registrados no SIAFI, mas apenas os recebimentos decorrentes de contragarantias recuperadas pelo agente financeiro. Estas recuperações são efetuadas a pedido da STN, visando quitar os montantes de avais por ela honrados em decorrência dos inadimplementos dos entes em empréstimos firmados junto a instituições financeiras e nos quais a União tem parte como garantidora. Os respectivos recebimentos são registrados no SIAFI pelo agente financeiro Banco do Brasil S/A, por meio de Guias de Recolhimento da União (GRU).

Dentre os ativos dos entes que podem ser utilizados como contragarantias, destacamos, por exemplo, o Fundo de Participação dos Estados (FPE), e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), além das receitas próprias. A STN não possui gestão sobre as contragarantias, as quais correspondem a ativos dos entes.

4.1.4.1 Riscos Fiscais mapeados, agrupados de acordo com a natureza

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

Aqueles relativos às ações judiciais decorrem de liminares em ações impetradas pelos mutuários contra a União em diversas instâncias da Justiça concernentes aos haveres originários de avais honrados pela União, as quais impedem temporariamente a recuperação dos valores. Cabe considerar que a possibilidade de recuperação dos valores pendentes mostra-se, frequentemente, de difícil implementação, em especial diante das diversas situações existentes. A experiência mostra que há ações que persistem por décadas sem decisão de mérito, e outras que, a despeito da renúncia por parte do devedor, continuam ativas, sem pronunciamento final.

Os riscos de frustração de receitas em decorrência da aplicação de dispositivos legais, por sua vez, estão relacionados à Lei Complementar nº 159/2017 – Regime de Recuperação Fiscal (RRF), aplicável às dívidas estaduais a serem incluídas no âmbito do referido Regime. A adesão de Estados ao RRF pode suspender e postergar o pagamento de valores devidos à União durante o seu período de vigência. Até o momento, somente o Estado do Rio de Janeiro aderiu às condições da LC nº 159/2017. É de se considerar como provável a adesão dos Estados do Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Goiás ao referido Regime.

A Tabela 33 demonstra a evolução do estoque do ativo nos últimos exercícios. Cabe destacar, no que se refere aos avais honrados, a variação positiva de 758,57% na comparação do ano de 2019 com 2018, é explicada pelo elevado estoque de avais não recuperados em 31/12/2019, em decorrência das ações judiciais impetradas pelos Estados de Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Norte contra a União, as quais suspenderam a execução das contragarantias correspondentes a partir do exercício de 2019.

Tabela 33 - Evolução do estoque das contragarantias não executadas, segundo as motivações

Em R\$ milhões

Ativo/Programa	Valores a Recuperar (\$) Variação (%) ¹			
	2016	2017	2018	2019
Avais a Recuperar ²	370,6	508,3 37,2%	594,8 17,0%	5.047,0 748,6%
Avais a Recuperar sob o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) ³	-	3.090,1	7.782,5 151,8%	12.665,3 62,7%
Total	370,6	3.598,4 871,0%	8.377,3 132,8%	17.712,3 111,4%

¹ Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

² A União está atualmente impedida de receber avais honrados em decorrência das ACOs/STF nº 2.981, 3.262, 3.215, 3.225, 3.233, 3.235, 3.244, 3.252, 3.270, 3.280, 3.285;

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

Fonte e elaboração: STN/ME.

A Tabela 34 apresenta as estimativas de impacto no atual e nos próximos três exercícios de não execução das contragarantias tendo como base as previsões de avais a serem honrados pela União mapeados pela STN.

Tabela 34 - Estimativa de Risco de Não Execução de Contragarantias

Em R\$ milhões

	2020	2021	2022	2023
Previsão de Impacto	4.245,3	4.067,7	4.003,2	3.846,6

Fonte e elaboração: STN/ME.

É importante destacar que a União está impedida de executar as contragarantias dos Estados de Goiás, Minas Gerais, Rio Grande do Norte e do Amapá, que obtiveram liminares no Supremo Tribunal Federal – STF ao longo de 2019 suspendendo a execução das referidas contragarantias, e também as relativas ao Estado do Rio de Janeiro, que está sob o Regime de Recuperação Fiscal – RRF instituído pela Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. De acordo com o art. 17 da referida lei, o montante honrado e não recuperado irá compor saldo de conta gráfica, que será capitalizado e cobrado apenas depois de 36 meses.

4.1.5 Fundos Constitucionais de Financiamento

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

Tendo em vista que os Fundos têm natureza pública e compõem o patrimônio da União, as provisões reduzem, indiretamente, o patrimônio da União. Por esta razão, estão contidos no Anexo de Riscos Fiscais.

A Portaria Interministerial nº 11, de 28/12/2005, editada pelos Ministérios da Integração Nacional – MI e da Fazenda – MF, estabelece as normas de contabilização e de estruturação dos balanços dos fundos FNO, FNE e FCO, bem como os critérios para provisões e registro de prejuízos. De acordo com os critérios estabelecidos em seu artigo 3º, nas operações em que os Fundos detenham o risco integral ou compartilhado, o banco administrador de cada Fundo deve constituir provisão para créditos de liquidação duvidosa referentes às parcelas do principal e encargos vencidos há mais de cento e oitenta dias. Tais provisionamentos resultam em déficit primário no momento de sua ocorrência.

Com base no balanço dos Fundos Constitucionais de 31/12/2019 para o FCO, o FNE e o FNO, constata-se que as despesas com provisões para devedores duvidosos somaram, respectivamente, R\$ 18,8 milhões, R\$ 868,8 milhões e R\$ 336,2 milhões, totalizando R\$ 1.223,8 milhões. Tais valores estão apresentados nas contas de resultado dos balanços dos respectivos fundos. Adicionalmente, os bancos administradores destes fundos projetam os valores de provisão esperados para os anos futuros. A despesa com provisão para devedores duvidosos afeta a rubrica de resultado dos fundos constitucionais que, por sua vez, impacta o resultado primário do Governo Central. A Tabela 35 consolida essas informações.

Tabela 35 - Riscos dos Fundos Constitucionais: previsão de provisão para devedores duvidosos

Em R\$ milhões

Fundos	Realizado	Estimativa			
	2019	2020	2021	2022	2023
FCO	18,8	15,5	13,2	11,3	9,7
FNE	868,8	898,2	898,2	898,2	898,2
FNO	336,2	318,5	355,0	351,7	392,5
Total	1.223,8	1.232,2	1.266,4	1.261,2	1.300,4

Fonte: Bancos Administradores dos Fundos Constitucionais.

Elaboração: STN/ME.

Por outro lado, 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. Com base nos balanços de 31/12/2019, para o FCO, o FNE e o FNO, os valores baixados como prejuízo relativos a operações com risco dos fundos foram de R\$ 319,5 milhões para o FCO, R\$ 10.077,7 milhões para o FNE e R\$ 3.684,5 milhões para o FNO, totalizando R\$ 14.081,7 milhões, conforme Tabela 36.

Tabela 36 - Recuperação e estoque de créditos baixados como prejuízo até 2019

Em R\$ milhões

Fundos	Recuperação de créditos baixados como prejuízo (A)	Estoque de créditos baixados como prejuízo (B)	Quociente de recuperação (A/B)
FCO	1,3	319,5	0,41%
FNE	417,3	10.077,7	4,14%
FNO	203,2	3.684,5	5,51%
Total	621,8	14.081,7	4,42%

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

Elaboração: STN/ME.

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

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

O Seguro de Crédito à Exportação (SCE) é a cobertura da União para a instituição financeira que concede linha de financiamento para empresas estrangeiras que adquirem exportações nacionais. O SCE cobre riscos comerciais, políticos e extraordinários, com lastro no Fundo de Garantia à Exportação (FGE). O seguro 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. O SCE, entretanto, não cobre gastos locais (por exemplo, bens adquiridos no exterior), mesmo que relacionados à exportação brasileira. Além disso, não há exigência de conteúdo mínimo nacional.

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

4.1.6.1 Riscos fiscais mapeados relacionados a operações do FGE

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

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

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

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

4.1.6.2 Possíveis consequências de insuficiência de orçamento do FGE

No caso de insuficiência de orçamento do FGE e na hipótese de a União não honrar sua obrigação em um contrato, o Garantido poderá procurar a execução da dívida via processo judicial e a União terá que pagar juros de mora de 1% em razão do atraso. No entanto, as consequências do não pagamento das obrigações do SCE/FGE têm abrangência mais ampla.

Cerca de 97% das indenizações dos sinistros que são tidos como certos (relativos às operações de exportação para Cuba e Venezuela) têm como beneficiário o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. A inadimplência com esse Garantido pode configurar operação de crédito com instituição financeira controlada pela União, prática vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

Por outro lado, caso o Garantido seja uma instituição financeira internacional, existe a possibilidade de declaração do Cross-Default (inadimplência cruzada) do Brasil, que vincula contratos de dívida não relacionados, implicando possibilidade de declaração do default do Brasil em todos os contratos em que o país figura como devedor. Essa situação poderia trazer grandes consequências sobre a confiança no Governo e na economia nacional como um todo.

4.1.6.3 Mensuração dos impactos da manutenção do SCE - FGE

A estimativa do impacto nas contas públicas da manutenção do Seguro de Crédito à Exportação, com lastro no Fundo de Garantia à Exportação, no exercício atual e nos três subsequentes é apresentado na Tabela 37.

Tabela 37 - Estimativa de impacto da manutenção do Seguro de Crédito à Exportação

Em milhões (R\$/US\$)

Categoria de Impacto	2020		2021		2022		2023	
	US\$ ¹	R\$	US\$ ¹	R\$	US\$ ¹	R\$	US\$ ¹	R\$
Provisão <i>Run-off</i>	7,6	34,4	5,2	23,6	5,0	22,6	2,4	10,9
Indenizações Certas	339,8	1.525,8	329,7	1.480,6	292,3	1.312,4	225,8	1.014,2
Devolução de prêmio		9,6		9,6		9,6		9,6
Total da necessidade Orçamentária do FGE		1.569,9		1.513,9		1.344,7		1.034,8

¹ Taxa Ptax do dia 3/3/2020.

Fonte e elaboração: Camex/ME.

Com a ampliação das operações sinistradas nos anos recentes, a sustentabilidade do modelo apresenta riscos relevantes para a União. De maneira a não agravar esse cenário, e com base na autorização concedida pela Resolução GECEX/CAMEX nº 12 de 30 de janeiro de 2020, está sendo elaborado um novo modelo de concessão do Seguro de Crédito à Exportação, observando as premissas abaixo:

- Revisão regulatória dos atos administrativos e normativos, legais e infralegais, referentes ao SCE, ao Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) e ao FGE;
- Promoção do alinhamento técnico e normativo da União às melhores práticas internacionais;
- Aprimoramento dos mecanismos de governança, transparência, controle, gestão de riscos, conformidade e integridade; e
- Ampliação da eficiência da utilização dos recursos públicos, buscando reduzir a dependência orçamentária do sistema e ampliar a participação do setor privado, tendo em conta os princípios de sustentabilidade financeira, equilíbrio atuarial de longo prazo, qualidade do gasto público e prestação de contas.

Destaca-se, por fim, a preocupação com os recentes impactos sofridos na carteira de créditos vinculados ao FGE detida pelo Brasil, em virtude das severas limitações impostas pelo COVID-19 a todo o planeta, com destaque para o choque experimentado pelo Setor Aeronáutico, diretamente afetado pela elevação do novo coronavírus à categoria de vírus pandêmico, e pelo posterior fechamento do espaço aéreo para aviação civil na maior parte do globo, algo sem precedentes na história recente desse segmento e que, após 1 falência e 2 pedidos de reestruturação de dívida direcionados ao Ministério da Economia, deverá elevar a necessidade de dotação orçamentária do exercício 2020.

4.1.6.4 Exposição FGE – Visão Estoque

Os últimos exercícios vêm consolidando tendência de queda acentuada na exposição brasileira relacionada ao uso da ferramenta de seguro de crédito à exportação. O fato se verifica principalmente em virtude dos seguintes fatores:

- O FGE, que dá lastro ao Seguro, passou a enfrentar restrições orçamentárias mais significativas a partir de 2017, quando o volume de sinistros nas operações cobertas pelo SCE aumentou de maneira importante devido aos *defaults* soberanos de Moçambique, Venezuela e Cuba;
- Como resultado secundário das punições oriundas de processos judiciais envolvendo empresas que detinham fatia significativa da exposição na política pública, com destaque para o setor de infraestrutura, uma parte das operações aprovadas tiveram seus saldos cancelados e excluídos da exposição nacional;

- De maneira paralela, o advento de novas normas e parâmetros de avaliação técnica de operações, como a *“Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions”*, surgida no âmbito da OCDE, também contribuiu para o estreitamento dos números de aprovações realizadas internamente;
- Como efeito secundário, o aumento nas restrições orçamentárias enfrentadas pelo Fundo levou à adoção de mecanismos internos prudenciais adicionais para a aprovação de novas operações, como, por exemplo, a impossibilidade de avaliação nos comitês de operações com potencial impacto financeiro no mesmo exercício da aprovação;
- Número significativo de operações de exportação com cobertura do SCE foram concluídas, consequentemente tendo seus saldos removidos da referida exposição.

Tabela 38 - Prazo Residual de Operações na Carteira do FGE

Em US\$ milhões

Prazo Residual (em anos)	Aprovadas ¹ (Operações s/ emissão apólice)				Concretizadas ² (Operações c/ emissão de apólice)				Total			
	Exposição (US\$)	%	Qt	%	Exposição (US\$)	%	Qt	%	Exposição (US\$)	%	Qt	%
00 - 05	143.6	29,9%	2	28,6%	3,665.3	41,6%	226	87,9%	3,808.9	41,0%	228	86,4%
05 – 10	336.2	69,9%	4	57,1%	3,213.8	36,5%	22	8,6%	3,550.1	38,2%	26	9,8%
10 - 15	1.0	0,2%	1	14,3%	1,017.9	11,6%	4	1,6%	1,018.8	11,0%	5	1,9%
15 - 20	-	-	-	-	906.3	10,3%	5	1,9%	906.3	9,8%	5	1,9%
20 - 25	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	480.7	100,0%	7	100,0%	8,803.4	100,0%	257	100,0%	9,284.1	100,0%	264	100,0%

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

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

Fonte e Elaboração: CAMEX/ME

Por fim, o aumento significativo no número de operações sinistradas nos últimos anos levantou um alerta quanto à sustentabilidade do FGE e à viabilidade do modelo de concessão de seguro oficial de crédito à exportação em funcionamento no Brasil. Nesse sentido, de forma a prover as alterações necessárias a conferir maior segurança e eficiência a este tipo de apoio público, por meio da Resolução GECEX nº 12/2020, foi determinada a abertura de processo, atualmente em curso, que visa ao estabelecimento de profunda remodelagem de diretrizes de oferta e execução do Seguro Oficial.

4.1.7 Fundos Garantidores

Os Fundos Garantidores tratados neste Anexo de Riscos Fiscais possuem natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas, estando sujeitos a direitos e obrigações próprios. O patrimônio dos fundos é formado pelos aportes de bens e direitos realizados pelos cotistas, por meio da integralização de cotas, e pelos rendimentos obtidos com sua administração.

A União pode ser cotista única ou participar dos fundos juntamente com outros cotistas. Os fundos são normalmente administrados por instituição financeira federal ou empresa pública, que o representa judicial e extrajudicialmente, recebendo remuneração pelos serviços.

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

- a. Fundo de Garantia para a Construção Naval (FGCN): tem por finalidade garantir o risco de crédito das operações de financiamento à construção ou à produção de embarcações e o risco decorrente de performance de estaleiro brasileiro;
- b. Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab): visa prestar garantias a contratos de financiamento habitacional firmados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), quando da ocorrência dos eventos de Morte e Invalidez Permanente (MIP), Danos Físicos ao Imóvel (DFI) e Redução Temporária da Capacidade de Pagamento (RTCP)/desemprego;
- c. Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE): objetiva prestar cobertura de riscos para operações de infraestrutura descritas no §7º, do art. 33, da Lei 12.712/2012;
- d. 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) até o final de 2017;
- e. 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;
- f. Fundo Garantidor para Investimentos (FGI): tem a finalidade de garantir financiamentos para micro, pequenas e médias empresas para a aquisição de bens de capital;
- g. Fundo de Garantia de Operações (FGO): objetiva prestar garantias para financiamentos para micro, pequenas e médias empresas para capital de giro e investimentos.

Conforme pode ser observado na Tabela 39, em dezembro de 2019 a União possuía aproximadamente R\$ 11,2 bilhões de participação em cotas nos fundos garantidores privados listados acima. Ressalta-se que durante o ano de 2020 já houve aporte da União no FG-Fies.

Tabela 39 – Fundos garantidores com participação da União

Em R\$ milhões

Fundo Garantidor	Objeto de garantia	Administrador	Valor Cotas da União	Patrimônio Líquido
FGI	Financiamentos para micro, pequenas e médias empresas para aquisição de bens de capital	BNDES	958,28	1.199,35
FGO	Financiamentos para micro, pequenas e médias empresas para capital de giro e investimentos	BB	754,94	3.738,97
FGEDUC	Operações de crédito educativo, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior - Fies, até 2017	CAIXA	6.310,94	6.310,94
FG-Fies	Operações de crédito educativo, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior - Fies, a partir de 2018	CAIXA	992,18	1.246,01
FGCN	Financiamento à construção ou à produção de embarcações	CAIXA	62,29	63,35

Em R\$ milhões

Fundo Garantidor	Objeto de garantia	Administrador	Valor Cotas da União	Patrimônio Líquido
FGIE	Projetos de infraestrutura de grande vulto	ABGF	697,22	698,05
FGHab	Financiamento habitacional no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação ¹	CAIXA	1.411,42	2.547,68
Total	Total		11.187,26	15.804,35

¹ Valor de participação da União em cotas do FGHab foi estimado somando-se o percentual de participação da União e da ABGF no último balanço publicado do Fundo (durante o ano de 2019 houve a transferência das cotas de titularidade da ABGF para a União). Ressalta-se que o valor pode sofrer alteração, uma vez que a metodologia para cálculo do valor das cotas do Fundo encontra-se em processo de revisão.

Fonte: Administradores. Elaboração: STN.

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 perda de recursos da União. Nesse sentido, os montantes expostos a risco correspondem aos valores das cotas da União em cada fundo.

Do ponto de vista fiscal, o aporte e o resgate em fundos garantidores de recursos da União implicam, respectivamente despesa e receita primárias, sempre que houver saída ou entrada de recursos da Conta Única da União – CTU. Já o pagamento de honras pelos fundos garantidores privados não impacta as receitas ou despesas da União, uma vez que não há fluxo de entrada ou saída de recursos na CTU. As variações observadas nas respectivas cotas da União nos fundos garantidores são registradas no Balanço Geral da União.

Cabe destacar os riscos para a União no âmbito do FGEDUC. Por motivos operacionais, o Fundo ainda não realizou nenhum pagamento de honras. Porém, devido à elevada taxa de inadimplência do Fies, ao final de 2019 havia R\$ 6,12 bilhões provisionados no FGEDUC¹⁷ para o pagamento de honras. Todo esse pagamento será realizado com recursos em cotas pertencentes à União, que é a cotista única do FGEDUC. Importante ressaltar que o Fundo só honrará garantias até o limite de seu patrimônio.

4.2 RISCOS FISCAIS ASSOCIADOS AOS ATIVOS

Há um outro grupo de riscos fiscais, associados aos ativos da União, cujo risco está em não receber o retorno do ativo ou não o reaver em prazo aceitável (IFI, 2018)¹⁸. Nesse contexto, existem os ativos contingentes que são possíveis direitos que são cobrados, judicial ou administrativamente, os quais somente são confirmados após a ocorrência de um evento incerto que não está sob o controle das entidades envolvidas (por exemplo, o julgamento da lide). Esses direitos, quando confirmada a sua exigibilidade, são reconhecidos como ativos e passam a integrar as

¹⁷ O Patrimônio Líquido do FGEDUC é calculado pela diferença entre o valor de seus ativos, que estão investidos em Fundo de Investimento na Caixa Econômica Federal, e seus passivos, formados pelo valor provisionado para honras e pelas rendas de Comissão de Concessão de Garantia (CCG) a apropriar. O valor correspondente à CCG é recebido à vista e incorporado à carteira de ativos do Fundo, mas contabilmente a receita é diferida pelo prazo da garantia prevista na operação, com reconhecimento da parcela mensal, respeitando o princípio contábil da competência.

¹⁸ Nota Técnica nº 24, de 1/11/2018, da Instituição Fiscal Independente (IFI).

demonstrações contábeis e, neste caso geram receitas. Os riscos associados aos ativos da União, suas autarquias e fundações, são apresentados e estimados segundo as seguintes categorias:

- a) Dívida Ativa da União;
- b) Depósitos Judiciais da União;
- c) Créditos do Banco Central do Brasil; e
- d) Haveres financeiros da União administrados pelo Tesouro Nacional.

Os Haveres financeiros da União administrados pelo Tesouro Nacional estão divididos em dois grupos, quais sejam:

- a) Haveres Financeiros Relacionados aos Entes Federativos; e
- b) Haveres Financeiros Não Relacionados a Entes Federativos.

4.2.1 Dívida Ativa da União (DAU)

A Dívida Ativa da União (DAU) constitui-se em um conjunto de créditos de várias naturezas, em favor da Fazenda Pública, vencidos e não pagos pelos devedores. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) é o órgão responsável pela sua gestão, que diz respeito a mais de 19 milhões de débitos, titularizados por 4,9 milhões de devedores, totalizando o valor de R\$ 2,4 trilhões. Após efetuar o controle de legalidade, a PGFN inscreve os débitos e efetua sua cobrança administrativa ou judicial.

A inscrição de créditos em dívida ativa gera um ativo para a União, sujeito a juros, multa e atualização monetária que, segundo a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, será escriturado como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias. Por esta razão, considera-se a dívida ativa um ativo contingente.

Segundo a Lei nº 4.320/1964, classifica-se como dívida ativa tributária, o crédito da Fazenda Pública proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas e, como dívida ativa não tributária, os demais créditos da Fazenda Pública. Estes últimos são, em geral, multas de natureza não tributária, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

No tocante aos riscos fiscais, a Portaria MF nº 293, de 12 de junho de 2017, estabelece a metodologia de classificação (rating) do estoque dos créditos tributários inscritos em Dívida Ativa, sob gestão da PGFN. Segundo a metodologia, esses créditos são classificados em quatro classes, a depender do grau de recuperabilidade:

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

Conforme a Portaria supracitada, os créditos classificados com rating “C” e “D” são registrados como ativos contingentes, em contas de controle, até a sua extinção ou reclassificação. A Tabela 40 apresenta os créditos por exercício segundo o tipo de crédito e classe (*rating*).

Tabela 40 - Créditos por exercício segundo o tipo de crédito e classe (*rating*)

Em R\$ milhões

Tipo de Crédito	Rating	2017 Valor (\$)	2018 Valor (\$) Variação ¹ (%)	2019 Valor (\$) Variação ¹ (%)	Impacto Financeiro (F) Primário (P)
Crédito Tributário Não Previdenciário	A	238.938	157.588 -34,0	189.189 20,1	P
	B	256.231	352.351 37,5	394.837 12,1	P
	C	189.018	306.096 61,9	220.592 -27,9	P
	D	758.004	735.139 -3,0	971.016 32,1	P
	Subtotal	1.442.191	1.551.173 7,6	1.775.634 14,5	P
Crédito Tributário Previdenciário	A	41.489	37.855 -8,8	42.681 12,7	P
	B	116.440	136.070 16,9	146.873 7,9	P
	C	95.804	158.592 65,5	103.987 -34,4	P
	D	173.631	158.692 -8,6	249.248 57,1	P
	Subtotal	427.364	491.209 14,9	542.790 10,5	P
Crédito Não Tributário ²	A	16.404	11.435 -30,3	4.157 -63,6	
	B	18.451	17.184 -6,9	10.830 -37,0	
	C	15.202	22.743 49,6	8.975 -60,5	
	D	76.649	87.339 13,9	71.395 -18,3	
	Subtotal	126.705	138.701 9,5	95.357 -31,3	
Total		1.996.260	2.181.082 9,3	2.413.780 10,7	

¹ Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.² Não apresenta o tipo de impacto, pois os valores estão agregados, podendo o impacto ser primário e/ou financeiro.

Fontes: BGU 2018 e PGFN. Elaboração: STN/ME

Segundo a PGFN, a partir do histórico de adimplemento, por classe, as expectativas de recuperação dos créditos das classes “A” e “B” nos próximos quinze anos são, respectivamente, 70% e 50%, por conseguinte, os ajustes para perdas são, respectivamente, 30% e 50%. Assim, do saldo de R\$ 2.413.780 milhões, aproximadamente 82% (R\$ 1.972.291 milhões) são tratados como perdas, ou seja, há uma expectativa de recuperação/arrecadação de R\$ 441.489 milhões dentro dos próximos 15 anos.

A Tabela 41 e a Tabela 42 apresentam, respectivamente, a comparação entre os fluxos da arrecadação dos créditos, estimados e realizados, e a estimativa de arrecadação dos créditos da DAU para os próximos exercícios.

Tabela 41 - Comparação entre os fluxos da arrecadação dos créditos, estimados e realizados, por exercício

Em R\$ milhões

Arrecadação dos Créditos		
Valor Estimado (\$)		
Valor Realizado (\$)		
Variação ¹ (%)		
2017	2018	2019
18.063,1	23.463,3	21.304,0
27.491,1	24.448,5	24.122,4
52,2%	4,2%	13,2%

¹ Variação entre os valores estimados e realizados.

Fonte: PGFN. Elaboração: STN/ME.

Tabela 42 - Estimativa de arrecadação dos créditos da DAU, por exercício

Em R\$ milhões

Arrecadação dos Créditos			
Valor Estimado (\$)			
2020	2021	2022	2023
23.993,2	25.673,9	26.811,6	27.362,1

Fonte: PGFN. Elaboração: STN/ME.

4.2.2 Depósitos Judiciais da União

Os depósitos judiciais, de natureza tributária, são recolhimentos efetuados pelos contribuintes ao longo do trâmite de processo de natureza judicial em que a interpretação da legislação que cria a obrigação tributária é diversa daquela da União, ou seja, em situações em que há lide de natureza tributária. De acordo com o Código Tributário Nacional, em seu artigo 151, o depósito judicial suspende a exigibilidade do crédito tributário.

De acordo com a Lei nº 9.703, de 13 de novembro de 1998, os depósitos judiciais são efetuados em conta corrente da Caixa Econômica Federal (CAIXA) e seus recursos repassados à Conta Única do Tesouro Nacional. Em a decisão da lide sendo favorável ao contribuinte, a devolução do depósito deve ser feita em até vinte e quatro horas. A devolução do depósito possui natureza semelhante à restituição de tributos. Em a decisão sendo contrária ao contribuinte, há a conversão do depósito em renda transformando-se, assim, em pagamento definitivo.

Como estes depósitos ingressaram na conta única do Tesouro Nacional, a sua variação líquida, de um exercício para o outro, afeta a apuração do resultado primário. No tocante à evolução do fluxo dos depósitos judiciais, a Tabela 43 apresenta o histórico dos valores realizados por exercício, segundo a movimentação.

Vale ressaltar que, a cada ano dentro da execução orçamentária, a estimação dos fluxos pertinentes aos depósitos judiciais é revisada bimestralmente no âmbito dos Relatórios de Avaliação de Despesas e Receitas Primárias, momento no qual eventuais desvios em relação a programação orçamentária-financeira são reorganizados.

Tabela 43 - Evolução do fluxo dos depósitos judiciais por exercício, segundo movimentação

Em R\$ milhões

Movimentação	Fluxo Valor Realizado (\$) Variação ¹ (%)				Impacto Financeiro (F) Primário (P)
	2016	2017	2018	2019	
Recolhimento	11.487,7 -20,4%	14.216,9 23,8%	17.248,2 21,3%	18.544,0 7,5%	P
Devolução ao depositante	7.087,8 -0,2%	4.630,3 -34,7%	6.881,2 48,6%	8.864,5 28,8%	P
Saldo	4.399,9 -40,0%	9.586,6 117,9%	10.367,0 8,1%	9.679,6 -6,6%	P

¹ Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

Fonte: RFB/ME. Elaboração: STN/ME.

4.2.3 Créditos do Banco Central do Brasil

Quanto aos riscos pertinentes aos ativos do Banco Central do Brasil (BCB), trata-se de conjunto de créditos de várias naturezas, em favor desta instituição. A Tabela 44 apresenta basicamente os créditos do BCB com as instituições em liquidação, originários de operações de assistência financeira (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional - Proer) e de outras operações, como saques a descoberto na conta Reservas Bancárias, saldo negativo em operações do CCR e *Time Deposit*.

Tabela 44 - Evolução dos créditos do BCB relativos às operações com instituições em liquidação extrajudicial

Em R\$ milhões

Instituições em Liquidação Extrajudicial	Crédito Custo Amortizado (\$) ¹ Ajuste a Valor Recuperável (\$) Saldo (\$)		
	2017	2018	2019
Banco Nacional	27.860,0	23.790,6	22.290,8
	-6.262,5	-5.254,9	-3.195,2
	21.597,5	18.535,7	19.095,6
Banco Econômico	9.883,0	8.184,8	7.639,3
	-3.584,7	-2.059,6	-2.282,2
	6.298,3	6.125,1	5.357,2
Banco Banorte	330,9	270,1	231,9
	-151,2	-106,9	-27,3
	179,7	163,2	204,6
Total	38.074,0	32.245,5	30.162,0
	-9.998,4	-7.421,4	-5.504,7
	28.075,6	24.824,1	24.657,4

¹ Dívida das instituições em liquidação extrajudicial com o BCB.

Fonte: BCB. Elaboração: STN/ME.

Com base na Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, os créditos do BCB com as instituições em liquidação foram objeto de pagamento à vista ou parcelado, mediante requerimento do devedor, com descontos de 25% a 45% incidentes sobre os encargos.

Para os contratos originários do Proer, o valor das prestações pactuadas é atualizado mediante a incidência dos encargos contratuais, na forma da legislação de regência do Programa. De acordo com o previsto nos contratos, esses encargos correspondem ao custo médio dos títulos e

direitos creditórios dados em garantia, acrescidos de 2% ao ano. No caso dos contratos relativos às demais dívidas, o valor de cada prestação mensal é atualizado exclusivamente mediante a aplicação da TR acumulada mensalmente, conforme dispõe o art. 9º, caput, da Lei nº 8.177, de 1 de março de 1991, com a redação dada pela Lei nº 8.218, de 29 de agosto de 1991. Caso seja cessado o regime de liquidação extrajudicial, seja caracterizada massa superavitária ou haja outro fundamento legal para afastar a incidência da TR, as prestações mensais passarão a ser atualizadas pela taxa Selic.

O termo de parcelamento firmado não implica novação da dívida, cabendo destacar que a inadimplência do devedor pode ensejar a rescisão do termo, com a dívida retornando à situação original. A efetivação do parcelamento também não implica automático encerramento da liquidação extrajudicial, que pode ser avaliado em momento oportuno, se for o caso, de acordo com as condições estabelecidas na Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974.

Considerando as características dessas operações, as perdas desses créditos são mensuradas como perdas permanentes de crédito esperadas (perdas de crédito esperadas para toda a vida do ativo financeiro), e suas receitas financeiras são calculadas aplicando-se a taxa de juros efetiva sobre o valor líquido do ativo, isto é, deduzido das perdas de crédito.

A metodologia de avaliação do valor recuperável desses créditos contempla a estimativa de inadimplência no fluxo do contrato de parcelamento, considerando o valor presente dos fluxos de caixa, apurado com base nas taxas referenciais dos swaps DI x TR disponibilizados pela B3 para o prazo do parcelamento, ajustadas para incorporar um prêmio de risco que reflita o preço da incerteza inerente aos fluxos de caixa. O prêmio de risco é apurado pelo diferencial da taxa de juros que iguala o valor presente do fluxo de caixa contratado com o fluxo de caixa ajustado pela capacidade de pagamento da instituição em liquidação extrajudicial, sendo estimado a partir de modelos de precificação internos, os quais não refletem parâmetros objetivos de mercado tendo em vista as características de excepcionalidade da contraparte. O modelo ainda prevê a utilização de cenários alternativos, ponderados pela probabilidade de ocorrência, que possam afetar a capacidade de pagamento das instituições.

A variação dos saldos observada, entre 2018 e 2019, decorre de baixas por recebimento das parcelas, reconhecimento de juros e de ajustes no valor recuperável desses créditos, conforme evidenciado na Tabela 45.

Tabela 45 - Variação dos saldos entre 2018 e 2019

Em R\$ milhões

Lançamentos	2018	2019
Saldo inicial (a)	28.075,6	24.824,1
Efeitos da Aplicação Inicial da IFRS 9 (b)	-2.844,4	-
Saldo inicial ajustado (c) = (a + b)	25.231,2	24.824,1
Movimentação (d) = (e + f + g)	-407,1	-166,7
Recebimentos (e)	-3.855,7	-3.723,9
Juros (f)	1.903,8	1.640,5
Ajuste a valor recuperável (g)	1.544,7	1.916,7
Saldo final (h) = (c + d)	24.824,1	24.657,4

Fonte: BCB.

A Tabela 46 apresenta as estimativas de fluxo de caixa para o próximo exercício e para os três subsequentes.

Tabela 46 - Estimativas de fluxo de caixa, segundo instituição financeira, por ano

Instituições em Liquidação Extrajudicial	Em R\$ milhões			
	2020	2021	2022	2023
Banco Nacional	3.131,7	3.336,7	3.558,3	3.471,8
Banco Econômico	1.104,7	1.171,8	1.244,4	1.209,5
Banco Banorte	38,7	38,7	38,7	35,4
Total	4.275,1	4.547,2	4.841,3	4.716,7

Fonte: BCB. Elaboração: STN/ME.

4.2.4 Haveres Financeiros Relacionados aos Entes Federativos

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.

Ao longo deste tópico utiliza-se a denominação “programa” para cada conjunto de contratos firmados com entes subnacionais ao amparo de uma mesma norma, sendo que tais contratos apresentam aspectos contratuais e financeiros em comum. Por exemplo, ao se referir ao programa “Lei nº 9.496/97”, faz-se referência aos contratos de entes subnacionais firmados sob a égide da Lei em questão.

Os haveres financeiros da União relacionados aos entes federativos são categorizados segundo as normas ou atos que lhe deram origem em (I) Retorno de Operações de Financiamento e de Refinanciamento de Dívidas, (II) Renegociação da Dívida Externa do Setor Público, (III) Retorno de Repasses de Recursos Externos, (IV) Saneamento de Instituições Financeiras Federais, (V) Aquisição de Créditos Relativos a Participações Governamentais, e (VI) Regime de Recuperação Fiscal (RRF), a ver:

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

Trata-se de operações de financiamento e refinanciamento de dívidas internas efetuadas ao longo do período de 1993 a 2000, amparadas por Leis e Medidas Provisórias, e que correspondem aos principais créditos relacionados aos entes federativos sob gestão da STN:

- a) Lei nº 8.727, de 05 de novembro de 1993 - Refinanciamento, pela União, de dívidas internas de origem contratual, de responsabilidade das administrações direta e indireta dos Estados e dos Municípios com a União e sua administração indireta;
- b) Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997 e alterações posteriores (LC nº 148, de 25 de novembro de 2014 e LC nº 156, de 28 de dezembro de 2016) - Consolidação, assunção e refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e da dívida decorrente de operações de crédito, de natureza interna e externa, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal;
- c) MP nº 2.185/2001 e alterações posteriores (LC nº 148/2014) - Consolidação, assunção e refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e da dívida decorrente de operações de crédito com instituições financeiras, de natureza interna e externa, de responsabilidade dos Municípios;
- d) MP nº 2.179, de 24 de agosto de 2001 - Crédito do Banco Central do Brasil adquirido pela União em 29/7/2002, originário de empréstimo concedido pela Autarquia ao Banco do Estado do Rio de Janeiro S.A. – BANERJ, cujo saldo devedor foi assumido pelo Estado do Rio de Janeiro em 16/7/1998 (BACEN-BANERJ).

II. Renegociação da Dívida Externa do Setor Público

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

III. Retorno de Repasses de Recursos Externos

Financiamento a diversas entidades nacionais com recursos externos captados ou garantidos pela União perante a República da França, mediante Protocolos Financeiros, para a importação de equipamentos e serviços (Acordo Brasil-França).

IV. Saneamento de Instituições Financeiras Federais

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

V. Aquisição de Créditos Relativos a Participações Governamentais

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

VI. Regime de Recuperação Fiscal (RRF)

Valores a receber decorrentes das obrigações não pagas por Estados no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal de que trata a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, as chamadas "Contas Gráficas".

4.2.4.1 Evolução dos haveres e créditos

No tocante à evolução dos haveres e créditos, a Tabela 47 apresenta o histórico dos valores do estoque, por exercício, segundo ativo/programa sob gestão da STN.

Tabela 47 - Evolução do estoque, segundo ativo/programa sob gestão da STN, por exercício

Em R\$ milhões

Ativo/Programa	Estoque		
	Valor Realizado ¹ (\$)		
	Variação ² (%)		
	2017	2018	2019
Ac. Brasil-França	12,5 -12,6%	9,6 -23,2%	5,3 -44,8%
Carteira de Saneamento	547,5 -12,0%	433,3 -20,9%	387,5 -10,6%
DMLP	5.105,7 1,0%	5.866,3 14,9%	6.090,2 3,8%
Contratos de Cessão - <i>Royalties</i>	2.226,5 -34,6%	1.212,5 -45,5%	352,8 -70,9%
Lei nº 8.727/93 - Receitas da União	5.332,3	5.207,6 -2,3%	5.364,3 3,0%
Lei nº 8.727/93 - Demais Credores	4.403,0	2.769,2 -37,1%	2.679,9 -3,2%
Lei nº 9.496/97	503.030,6 3,1%	528.393,3 5,0%	536.327,8 1,5%

Em R\$ milhões

Ativo/Programa	Estoque Valor Realizado ¹ (\$) Variação ² (%)		
	2017	2018	2019
MP nº 2.185	31.753,0 -1,9%	31.292,9 -1,4%	30.084,5 -3,9%
RJ/BANERJ-ct. 069 - Cessão de crédito -Bacen	15.115,8 -1,8%	14.931,9 -1,2%	14.634,3 -2,0%
PNAFE	-		
Regime de Recuperação Fiscal - Lei nº 9.496/97	7.515,4	12.366,4 64,5%	19.974,4 61,5%
Regime de Recuperação Fiscal - BACEN-BANERJ	1.735,5	4.086,4 135,5%	6.866,6 68,0%
Total	576.777,2	606.569,6 5,1%	622.767,5 2,7%

¹ Diferente do que foi publicado na edição anterior do ARF, nesta edição os valores de estoque relativos aos haveres financeiros relacionados aos entes federativos dizem respeito apenas ao valor do principal atualizado, não contemplando os valores de juros a receber. Essa alteração metodológica visa alinhar as informações do ARF com as demais publicações da STN e dos agentes financeiros.

² Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

Fonte e elaboração: STN/ME.

Em relação ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), Lei nº 9.496/97 e BACEN-BANERJ, as variações positivas para esses dois ativos se devem ao acúmulo do estoque de créditos não pagos pelo Estado do Rio de Janeiro em Conta Gráfica, em decorrência do próprio mecanismo do RRF, o qual prevê a redução extraordinária dos pagamentos dos créditos por 36 meses, prorrogável por igual período.

4.2.4.2 Evolução e estimativas dos fluxos

Quanto à evolução dos fluxos, a Tabela 48 apresenta uma comparação entre os fluxos, estimados e realizados, por exercício, segundo ativo/programa sob gestão da STN.

Tabela 48 - Fluxos estimados e realizados segundo ativo/programa

Em R\$ milhões

Ativo/Programa		Fluxo Valor Estimado (E) Valor Realizado (R) Variação ¹ (%)		
		2017	2018	2019
Ac. Brasil-França	E	3,9	4,4	4,1
	R	4,1	4,7	4,6
	%	5,1%	6,8%	10,6%
Carteira de Saneamento	E	118,4	115,8	78,6
	R	130,0	154,9	79,7
	%	9,8%	33,8%	1,4%
DMLP	E	194,2	230,9	256,5
	R	216,7	273,6	271,8
	%	11,6%	18,5%	6,0%
Contratos de Cessão - Royalties	E	1.402,5	411,3	1.158,3
	R	1.456,0	1.322,8	995,8
	%	3,8%	221,6%	-14,0%
Lei nº 8.727/93 - Receitas da União	E	506,9	566,7	452,3
	R	564,4	481,7	310,7
	%	11,3%	-15,0%	-31,3%
Lei nº 8.727/93 - Demais Credores	E	1.599,2	1.211,6	505,0
	R	841,6	598,1	330,2
	%	-47,4%	-50,6%	-34,6%
Lei nº 9.496/97	E	13.129,2	22.230,5	18.249,5

Em R\$ milhões

Ativo/Programa	Fluxo			
	Valor Estimado (E) Valor Realizado (R) Variação ¹ (%)			
		2017	2018	2019
	R	13.982,0	19.098,5	18.225,2
	%	6,5%	-14,1%	-0,1%
MP nº 2.185	E	3.092,3	3.095,5	3.209,0
	R	3.082,7	3.141,1	3.248,4
	%	-0,3%	1,5%	1,2%
RJ/BANERJ-ct. 069 - Cessão de crédito -Bacen	E	137,0		
	R	442,2	-	-
	%	222,8%		
PNAFE	E	56,6		
	R	51,7		
	%	-8,7%		
Regime de Recuperação Fiscal - Lei nº 9.496/97	E			
	R	-	-	-
	%			
Regime de Recuperação Fiscal - BACEN-BANERJ	E			
	R	-	-	-
	%			
Total	E	20.240,2	27.866,7	23.913,4
	R	20.771,4	25.075,4	23.466,4
	%	2,6%	-10,0%	-1,9%

¹ Variação entre os valores estimados e realizados.

Fonte e elaboração: STN/ME.

No tocante à Lei nº 9.496/97, a variação negativa de 14,1% em 2018 se deve principalmente ao fato de que, a partir de julho de 2018, o Estado de Minas Gerais deixou de efetuar os pagamentos das prestações, acumulando frustração de receita de R\$ 2,45 bilhões. Já em relação ao RJ-BANERJ, a variação positiva de 222,8% em 2017 decorre do fato de que a proposta orçamentária considerou a adesão do Estado do Rio de Janeiro ao RRF em janeiro daquele ano, levando em conta o recebimento de apenas uma parcela. Porém, os recebimentos ocorreram até o mês de junho de 2017.

Tabela 49 - Fluxos estimados, segundo Ativo/Programa, por exercício

Em R\$ milhões

Ativo/Programa	Estoque Valor Realizado (\$)	Fluxo Valor Estimado (\$)				Impacto Financeiro (F) Primário (P)
		2019 ¹	2020	2021	2022	2023
Ac. Brasil-França	5,3	4,8	0,9	-	-	F
Carteira de Saneamento	387,5	71,5	62,7	56,9	52,1	F
DMLP	6.090,2	284,5	283,5	288,0	291,9	F
Contratos de Cessão - <i>Royalties</i>	352,8	665,6	12,5	-	-	F
Lei nº 8.727/93 - Receitas da União	5.364,3	-	-	-	136,5	F
Lei nº 8.727/93 - Demais Credores	2.679,9	230,6	143,3	46,9	11,8	F
Lei nº 9.496/97	536.327,8	18.100,3	18.164,2	18.536,5	18.950,4	F
MP nº 2.185	30.084,5	3.224,6	3.237,0	3.303,5	3.377,3	F
RJ/BANERJ-ct. 069 - Cessão de crédito -Bacen	14.634,3					F
Regime de Recuperação Fiscal - Lei nº 9.496/97	19.974,4	307,3	3.550,1	7.765,8	14.487,9	F
Regime de Recuperação Fiscal - BACEN-BANERJ	6.866,6	85,7	1.108,0	2.455,2	4.322,1	F
Total	622.767,5	22.974,9	26.562,1	32.452,9	41.630,1	

¹ Posição em 31/12/2019.

Fonte e elaboração: STN/ME.

No caso do refinanciamento ao amparo da Lei nº 9.496/1997 - Estados, as receitas estimadas já incorporam as condições da Lei Complementar nº 159/2017, concernente ao RRF.

4.2.4.3 Riscos Fiscais mapeados

No tocante aos riscos fiscais relativos aos haveres e créditos relacionados aos entes federativos sob gestão da STN, duas situações são identificadas: (I) Riscos relativos às ações judiciais, e (II) Riscos relativos ao não cumprimento das previsões de receitas para o exercício, descritas a seguir.

I. Riscos relativos às ações judiciais

Estes riscos decorrem de ações impetradas pelos mutuários contra a União em diversas instâncias da Justiça referentes aos haveres originários de operações de crédito (empréstimos) contratadas com a União antes da vigência da Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), bem como àqueles decorrentes de avais honrados pela União, ou integrantes do Regime de Recuperação Fiscal (RRF).

No que tange à carteira supracitada, composta por 363 contratos, 77 decorrem de avais honrados, sendo 43 delas com impacto financeiro de aproximadamente R\$ 39,7 bilhões (posição de 31/12/2019). Desta estimativa, R\$ 32,4 bilhões correspondem às ações judiciais movidas pelos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Goiás.

Em condições de normalidade, a recuperação desses haveres – prazos, periodicidade, encargos, garantias etc., atende estritamente ao que a legislação específica determina, e está claramente definida nos instrumentos contratuais. Alterações dessas condições são atualmente vedadas pelo art. 35 da Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Estes créditos contam com garantias dos devedores constituídas por receitas próprias e cotas dos Fundos de Participação, no caso de Estados, Municípios e Distrito Federal. No que se refere às administrações indiretas desses entes, as operações com a União são garantidas pelas respectivas receitas próprias complementadas pelas garantias do ente controlador – Estado ou Município.

No que se refere à avaliação quanto à possibilidade de recuperação dos valores pendentes de recebimento, cabe considerar que tal processo se mostra de difícil implementação, em especial diante das diversas situações existentes. A experiência mostra que há ações que persistem por décadas sem decisão de mérito, e outras que, a despeito da renúncia por parte do devedor, continuam ativas, sem pronunciamento final.

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

Estes riscos se referem às receitas no âmbito da Ação 2026 - Gestão de Políticas Econômicas e Fiscais, Plano Orçamentário PO 004 - Gestão de Haveres da União, e decorrem de variações nos indexadores das dívidas. As receitas previstas para os exercícios subsequentes são estimadas pela STN de acordo com premissas conservadoras, utilizando cenários de indexadores fornecidos pela própria STN e pela Secretaria de Política Econômica (SPE), encaminhadas anualmente para a Diretoria de Finanças e Contabilidade (DFC), do Ministério da Economia, para compor o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), do ano subsequente. Caber ressaltar não ser possível a mensuração dos impactos desses riscos sobre os fluxos de pagamentos, uma vez que não dispomos de cenários estimados alternativos.

Adicionalmente, no tocante à materialidade, cabe destacar que é possível a ocorrência de impacto negativo sobre o fluxo global de pagamentos estimado, caso a taxa SELIC venha a atingir patamar inferior a 4% a.a. de forma persistente, dada sua influência sobre o indexador das dívidas refinanciadas. No tocante às variações cambiais expressivas eventualmente não previstas, entende-se que teriam impacto reduzido diante da pequena participação de ativos em moeda estrangeira no saldo devedor global.

É importante destacar também que o descumprimento do teto de gastos pelos Estados, regulamentado pelo art. 4º da LC 156/2016 e pelo Decreto nº 9.056/2017, poderá afetar as estimativas dos impactos acima mencionados. Atualmente, dez Estados descumpriram o teto de gastos. Entretanto, a penalidade foi aplicada somente para um Estado, sendo que os demais Estados apresentaram recursos administrativos e estão aguardando decisão.

4.2.4.4 Incertezas legislativas

Apesar de não configurar como risco fiscal, é importante mencionar que outra fonte de incertezas para a União em seu relacionamento interfederativo provém da aprovação de legislações que beneficiem os entes subnacionais ao mesmo tempo que onerem o Governo Federal.

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

Atualmente estas incertezas estão relacionadas à Lei Complementar nº 159/2017 – Regime de Recuperação Fiscal (RRF), aplicável às dívidas estaduais a serem incluídas no âmbito do referido Regime. A adesão de Estados ao RRF pode suspender e postergar o pagamento de valores devidos à União durante o seu período de vigência. Até o momento, somente o Estado do Rio de Janeiro aderiu às condições da LC nº 159/2017, havendo possibilidade de adesão por parte dos Estados do Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Goiás.

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

No tocante à avaliação quanto à possibilidade de materialização do risco, é de se considerar como provável a adesão dos Estados do Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Goiás ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF).

4.2.4.5 Impacto nas contas públicas

A Tabela 50 apresenta os impactos nas contas públicas dos riscos relativos às ações judiciais e à frustração de receitas em decorrência da aplicação de dispositivos legais, para o atual e os próximos três exercícios subsequentes, quando mensurável com suficiente segurança.

Tabela 50 - Estimativas dos impactos, segundo a natureza do risco, por exercício

Em R\$ milhões

Natureza do Risco ¹	Impacto Valor Estimado (\$)			
	2020	2021	2022	2023
Liminares Vigentes ²	9.265,2	9.317,0	9.506,7	9.716,2
Adesão dos entes ao RRF ³	9.265,2	9.317,0	9.506,7	7.688,5

¹ As naturezas “Liminares Vigentes” e “Adesão dos entes ao RRF” são mutuamente excludentes, ou seja, somente um desses dois eventos ocorrerá.

² Impacto liminares vigentes de valores significativos: considerou-se que RS, MG e GO continuarão amparados por liminar que impede a execução de garantias por tempo indeterminado.

³ Impacto da adesão dos entes ao RRF: considerou-se a adesão, por parte dos estados de RS, MG e GO, no RRF, considerando a data de 1/2/2020. As comparações foram efetuadas em relação ao cenário em que os Estados de GO, RS e MG pagariam normalmente suas dívidas, conforme fluxo esperado.

Fonte e elaboração: STN/ME.

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

- I. *Lei Complementar nº 156/2016, aplicável aos refinanciamentos amparados pela Lei nº 9.496/1997.*

A Tabela 51 apresenta os impactos materializados sobre os fluxos das receitas segundo exercício, quando da implementação da referida Lei Complementar. Cabe ressaltar que a estimativa de impacto foi realizada em julho de 2016 para o período de julho de 2016 a dezembro de 2019, a partir de fluxos projetados nas condições da LC nº 148/2014, em comparação com fluxos projetados nas condições do PLP nº 257/2016, convertido posteriormente na LC nº 156/16. Dessa forma, os valores originalmente estimados não contemplaram:

- a) os efeitos decorrentes da edição da LC nº 159/2017 e da adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF, instituído pela mencionada norma; e
- b) os impactos de ações judiciais impetradas pelos Estados do Rio Grande do Sul e Minas Gerais, em 2017 e 2018, respectivamente, e pelo Estado de Goiás em 2019, que resultaram na suspensão de pagamentos por aqueles entes subnacionais.

- II. *Lei Complementar nº 159/2017 - Regime de Recuperação Fiscal (RRF), aplicável às dívidas estaduais a serem incluídos no âmbito do referido Regime.*

A Tabela 51 também apresenta os impactos materializados sobre os fluxos das receitas, por ativo/programa, quando da implementação da referida Lei Complementar para o Estado do Rio de Janeiro, nos exercícios de 2017 e 2018, e no 1º semestre de 2019. A estimativa original, elaborada em 2017, contemplou somente os programas geridos pela STN (art. 9º da LC nº 159/2017), dada a indisponibilidade, à época, de informações mais abrangentes sobre os avais a serem honrados (art. 17 da LC nº 159/2017). Ademais, a estimativa original contemplou a adesão dos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro ao referido Regime, sendo que somente o último o fez até o momento.

A comparação entre os impactos estimados e os riscos efetivamente materializados, nos últimos três exercícios, para os haveres relacionados a Lei nº 9.496/1997, é apresentada na Tabela 51.

Tabela 51 - Impactos estimados e materializados segundo a natureza do risco

Em R\$ milhões

Natureza do Risco		Impacto		
		Valor Estimado (E)	Valor Realizado (R)	Variação ¹ (%)
		2017	2018	2019
Lei Complementar nº 156/2016 ²	E	21.224,2	10.335,9	4.454,4
	R	18.429,1	13.706,5	15.761,4
	%	-13,2%	32,6%	253,8%
Lei Complementar nº 159/2017 ³	E	3.159,4	6.405,5	6.676,1
	R	1.763,8	6.063,3	6.854,3
	%	-44,2%	-5,3%	2,7%
Total	E	24.383,6	16.741,4	11.130,4
	R	20.192,9	19.769,8	22.615,7
	%	-17,2%	18,1%	103,2%

¹ Variação entre os valores estimados e materializados.² Valores estimados: comparação dos cenários LC nº 148/14 versus PLC nº 257/16 (depois convertida em LC nº 156/16).³ Valores estimados: comparação dos cenários LC nº 156/16 versus LC nº 159/17. Como somente o Estado do Rio de Janeiro aderiu ao RRF, tanto os valores estimados como materializados somente se referem a esse ente.

Fonte e elaboração: STN/ME.

No que tange aos impactos apresentados na Tabela 51, cabe ressaltar que a variação de 253,8%, na comparação entre os impactos previstos e aqueles materializados para o exercício de 2019, em virtude da implementação das condições da LC nº 156/2016, se deve ao não pagamento de prestações devidas pelos Estados do Amapá, Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, no montante de R\$ 9,4 bilhões, ao longo do exercício considerado.

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

Os valores relativos às ações judiciais incidentes sobre empréstimos da União estão contabilizados nas contas de ajuste 121119904 (Ajuste de Perdas – Empréstimos Concedidos), 121149904 (Ajuste de Perdas – Empréstimos Concedidos – Estados) e 121159904 (Ajuste de Perdas – Empréstimos Concedidos – Municípios), e são apresentados na Tabela 52. Trata-se de contas redutoras do ativo da STN.

Tabela 52 - Valores registrados nas contas de ajustes de perdas para os empréstimos concedidos

Em R\$ milhões

Item		Ajuste de Perdas		
		Curto Prazo e Longo Prazo (\$)		
		Variação ¹ (%)		
		2017	2018	2019
LC nº 148/2014	Estados	976,3	406,5	22,6
			-58,4%	-94,4%
	Municípios	525,5	547,8	400,9
			4,2%	-26,8%
	Subtotal	1.501,8	954,3	423,5
			-36,5%	-55,6%
Perda estimada dos créditos com liquidação duvidosa	Estados	54.950,1	19.587,6	30.410,7
			-64,4%	55,3%
	Municípios	1.797,0	1.913,8	2.256,7

Em R\$ milhões

Item		Ajuste de Perdas Curto Prazo e Longo Prazo (\$) Variação ¹ (%)		
		2017	2018	2019
			6,5%	17,9%
	Administração direta e indireta	125,9	1.532,2 1.117,0%	2.042,7 33,3%
	Subtotal	56.873,0	23.033,6 -59,5%	34.710,1 50,7%
Total		58.374,8	23.987,9 -58,9%	35.133,6 46,5%

¹ Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

Fonte e elaboração: STN/ME.

4.2.4.7 Riscos Fiscais não mais considerados

O risco decorrente de inadimplementos pontuais foi mencionado no Anexo de Riscos Fiscais da LDO 2020, mas não está sendo considerado na presente versão, uma vez que os inadimplementos dos mutuários apontados pelos agentes financeiros não foram mantidos no rol dos riscos apontados pela STN/ME, tendo em vista que os valores relacionados a essa categoria de inadimplência são materialmente insignificantes quando comparados, por exemplo, aos valores inadimplidos em virtude de ações judiciais.

Cabe ressaltar que, provavelmente, ocorrerão impactos decorrentes da crise do COVID-19, os quais afetarão o relacionamento interfederativo, tendo, conseqüentemente, repercussões sobre as legislações relacionadas. Entretanto, não há como estimar esses impactos adequadamente no momento da elaboração deste Anexo.

4.2.5 Haveres Financeiros Não Relacionados a Entes Federativos

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

I. Haveres Originários de Empréstimos concedidos às Instituições Financeiras

Este grupo é composto pelos haveres oriundos da concessão de empréstimos às Instituições Financeiras. O volume de recursos nos contratos aqui incluídos corresponde a aproximadamente 76% do total dos haveres da União não Relacionados aos Entes Federativos sob a gestão da STN, com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) aparecendo como a principal contraparte. O restante dos contratos encontra-se pulverizado entre Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CAIXA), Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Banco da Amazônia (BASA).

II. Haveres Originários de Operações de Crédito Rural

Estão compreendidos neste grupo os haveres oriundos de programas de crédito rural, dentre os quais destacamos: Securitização, Programa Especial de Saneamento de Ativos (PESA), Pronaf, Estoques de produtos agrícolas operacionalizados pela CONAB (Programa de Garantia de Preço Mínimo ao Produtor – PGPM), Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana – PRLCB e outros.

III. Haveres Originários de Operações de Cessões de Créditos

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

IV. Haveres Originários de Operações de Crédito à Exportação

Neste grupo encontram-se os haveres decorrentes do crédito à exportação, basicamente relativos ao Programa de Financiamento às Exportações (Proex).

V. Haveres Originários de Empréstimos a Entidades Não Financeiras

Este grupo de haveres é composto por operações onde a contraparte é a Administração Nacional de Eletricidade do Paraguai (ANDE).

4.2.5.1 Evolução dos haveres e créditos

No tocante à evolução dos haveres e créditos, a Tabela 53 apresenta o histórico dos valores do estoque, por exercício, segundo haver financeiro sob gestão da STN.

Tabela 53 - Evolução do estoque, segundo haver financeiro sob gestão da STN, por exercício

Em R\$ milhões

Haver Financeiro	Estoque		
	Valor Realizado (\$)		
	Variação ¹ (%)		
	2017	2018	2019
Empréstimos às Instituições Financeiras	464.688,6 -4,9%	361.683,2 -22,2%	241.183,7 -33,3%
Operações de Crédito Rural	23.256,0 13,9%	14.290,4 -38,6%	10.478,5 -26,7%
Operações de Cessões de Crédito (ou estruturadas)	18.285,2 -20,2%	15.367,5 -16,0%	11.565,1 -24,7%
Operações de Crédito à Exportação	3.751,0 32,2%	3.701,6 -1,3%	4.029,9 8,9%
Empréstimos a Entidades Não Financeiras	88,1 -16,0%	89,7 1,8%	73,9 -17,6%
Total	510.069,0 -4,6%	395.132,4 -22,5%	267.331,1 -32,3%

¹ Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

Fonte e elaboração: STN/ME.

4.2.5.2 Evolução e estimativas dos fluxos

Quanto à evolução dos fluxos, a Tabela 54 apresenta uma comparação entre os fluxos, estimados e realizados, por exercício, segundo haver financeiro sob gestão da STN.

Tabela 54 - Fluxos estimados e realizados segundo haver financeiro

Em R\$ milhões

Haver Financeiro		Fluxo		
		Valor Estimado (E) Valor Realizado (R)		
		Variação ¹ (%)		
		2017	2018	2019
Empréstimos às Instituições Financeiras	E	9.512,0	3.806,0	25.759,8
	R	53.770,8	131.694,0	136.654,0
	%	465,3%	3.360,2%	430,5%

Em R\$ milhões

Haver Financeiro		Fluxo		
		Valor Estimado (E)	Valor Realizado (R)	Variação ¹ (%)
		2017	2018	2019
Operações de Crédito Rural	E	359,6	1.058,2	5.695,1
	R	366,6	6.302,2	6.964,8
	%	1,9%	495,6%	22,3%
Operações de Cessões de Crédito (ou estruturadas)	E	6.393,9	5.130,9	5.625,8
	R	5.382,8	6.100,4	7.222,0
	%	-15,8%	18,9%	28,4%
Operações de Crédito à Exportação	E	1.385,5	1.278,8	1.279,6
	R	1.143,7	1.523,6	1.254,88
	%	-17,5%	19,1%	-1,9%
Empréstimos a Entidades Não Financeiras	E	23,4	17,7	21,9
	R	19,6	23,4	23,1
	%	-16,1%	32,2%	5,6%
Total	E	17.674,4	11.291,6	38.382,2
	R	60.683,5	145.643,6	152.118,8
	%	243,3%	1.189,8%	296,3%

¹ Variação entre os valores estimados e realizados.

Fonte e elaboração: STN/ME.

No que tange às diferenças percebidas entre os valores estimados e realizados nos empréstimos concedidos às instituições financeiras em 2017, 2018 e 2019, essas decorrem das liquidações antecipadas realizadas pelo BNDES em seus contratos junto à Secretaria do Tesouro Nacional. As amortizações realizadas totalizaram em 2017, 2018 e 2019, respectivamente, R\$ 50 bilhões, R\$ 130 bilhões e R\$ 100 bilhões. Em 2019, ainda houve amortizações antecipadas de contratos do BNB e da CEF que totalizaram R\$ 11,6 bilhões. Uma vez que a decisão de amortizar ou não um empréstimo de maneira antecipada depende necessariamente de uma solicitação do tomador, não é possível à União projetar esses eventos financeiros com uma razoável confiança. Assim, essas liquidações não compõem a previsão de receita realizada.

Em relação à variação observada em 2018 nas operações de crédito rural, essa deriva basicamente de dois processos: o primeiro deles foi a regularização da dívida rural securitizada iniciado no final de 2017, mas que obteve seus principais resultados em 2018. Tal procedimento buscou junto aos bancos e cooperativas resgatar valores inadimplidos desde a década de 1990. Com a evolução do processo, houve uma recuperação significativa desses ativos que não estava inicialmente prevista. O segundo deles foi a liquidação de títulos CTN's no montante de R\$ 4,5 bilhões. Esses títulos foram emitidos inicialmente pela União como Garantia do principal das operações de PESA e depositados na CETIP em nome das instituições financeiras beneficiadas. Contudo, no caso das operações conduzidas pelo Banco do Brasil, com o advento da MP nº 2.196-3/2001, elas foram adquiridas pela União. Assim, na medida em que os títulos vencem esses retornam ao Tesouro em um novo fluxo que não foi inicialmente previsto.

Em relação às estimativas de fluxo, a Tabela 55 apresenta os respectivos valores a receber, por exercício, segundo haver financeiro sob gestão da STN, bem como a categorização do impacto gerado em financeiro ou primário.

Tabela 55 - Fluxos estimados, segundo haver financeiro sob gestão da STN, por exercício

Em R\$ milhões

Haver Financeiro	Estoque Valor Realizado	Fluxo Valor Estimado				Impacto Financeiro (F) Primário (P)
	2019 ¹	2020	2021	2022	2023	
Empréstimos às Instituições Financeiras	241.183,7	24.478,4	24.006,4	23.428,5	22.782,0	F
Operações de Crédito Rural	10.478,5	4.420,5	2.328,9	868,3	694,5	F
Operações de Cessões de Crédito (ou estruturadas)	11.565,1	2.269,4	1.487,4	1.487,4	591,0	F
Operações de Crédito à Exportação	4.029,9	882,2	917,2	949,3	980,1	F
Empréstimos a Entidades Não Financeiras	73,9	21,9	21,9	21,9	7,9	F
Total	267.331,1	32.072,4	28.761,8	26.755,4	25.055,5	

¹ Posição em 31/12/2019.

Fonte e elaboração: STN/ME.

4.2.5.3 Riscos fiscais mapeados e mensurados

No que tange à gestão de riscos da carteira sob a gestão da STN, entende-se que os riscos fiscais decorrentes destes haveres são reflexos dos riscos de crédito e liquidez inerentes às operações supramencionadas. As estimativas de impacto estão disponíveis na Tabela 56.

Tabela 56 - Estimativas dos impactos estimados segundo haver financeiro

Em R\$ milhões

Haver Financeiro	Impacto Valor Estimado (\$)
	2020
Empréstimos às Instituições Financeiras	-
Operações de Crédito Rural	484,9
Operações de Cessões de Crédito (ou estruturadas)	53,0
Operações de Crédito à Exportação	491,4
Empréstimos a Entidades Não Financeiras	-
Total	1.029,4

Fonte e elaboração: STN/ME.

No tocante à materialização dos riscos, atualmente já são adotadas as medidas de inscrição em Dívida Ativa da União dos valores inadimplidos para que a PGFN possa realizar a cobrança e execução com objetivo de minimizar o impacto gerado.

Referente aos ajustes para perdas em créditos de longo prazo com base nas informações enviadas pelas Instituições Financeiras contratadas pela União para administração dos créditos, como prestadores de serviços no processo de circularização de saldos, está registrado no SIAFI o valor de R\$ 3,66 bilhões, posição 31/12/2019.

4.3 OUTROS RISCOS ESPECÍFICOS

Nesta seção serão analisados os riscos fiscais que, por sua especificidade, não foram incorporados nas categorias avaliadas anteriormente, seja de Ativos ou Passivos Contingentes. Serão apresentados os riscos fiscais relacionados às Parcerias Público Privadas e Concessões, às Empresas Estatais, ao Fundo de Financiamento Estudantil – Fies, ao Sistema Financeiro Nacional, aos Desastres e, por fim, as estimativas de impactos fiscais decorrentes da mudança demográfica prevista para o Brasil, na próxima década, sobre as despesas de saúde e educação.

4.3.1 Parcerias Público-Privadas e às Concessões Públicas

4.3.1.1 Parcerias Público Privadas

As Parcerias Público-Privadas (PPP's) 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 define, em seu art. 4º, que “dentre as diretrizes a serem observadas na contratação de parceria público-privada, deve constar a repartição objetiva de riscos entre as partes”.

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

4.3.1.2 Riscos Fiscais em Concessões

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

I. Ótica das Despesas

A prática da União nos contratos de concessão atualmente em vigor tem sido a 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.

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.

Há ainda 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.

II. 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.

Em termos de possibilidade de não pagamento de outorgas de concessões vigentes, os fatores de riscos estão relacionados a questionamentos judiciais, pedidos de reequilíbrio econômico-financeiros ou mesmo insolvência do concessionário.

Já em termos da possibilidade de não celebração de novos contratos, os principais fatores de risco a serem considerados para a elaboração da Lei Orçamentária Anual são a exequibilidade do cronograma dos leilões que precedem esses contratos e a ausência de propostas de interessados (“leilão deserto”). Para mitigar o risco de cronograma é feito monitoramento dos processos e qualquer alteração de estimativa é refletida nos relatórios de avaliações bimestrais de receitas e despesas primárias. Com relação ao risco de leilão deserto, sua mitigação por parte do poder concedente passa por garantir que haja aderência entre o modelo econômico desenhado e a expectativa do mercado, assim como garantir que a condução do processo licitatório seja feita de maneira a minimizar as incertezas, favorecendo a previsibilidade e transparência.

A Tabela 57 apresenta o histórico recente de receitas de concessões e permissões. O comparativo entre a projeção constante da Lei Orçamentária e o valor efetivamente arrecadado a cada ano mostra a importância de uma adequada avaliação de riscos de realização dessas receitas.

Tabela 57 - Receitas de Concessões, segundo exercício

Ano	PLOA	LOA	Realizado	Em R\$ milhões	
				Varição ¹ (%)	
2013	3.321	15.679	21.111	135%	
2014	9.751	13.451	8.053	60%	
2015	13.304	15.461	5.885	38%	
2016	10.007	28.507	21.931	77%	
2017	23.963	23.963	32.134	134%	
2018	18.894	18.894	21.930	116%	
2019	15.631	15.631	93.269	597%	

¹ Variação entre a receita realizada e a estimada na Lei Orçamentária Anual

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

Cabe mencionar que o encaminhamento das projeções para fins de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) ocorre entre os meses de junho e julho do ano anterior ao exercício a que se refere, sendo que é comum a divulgação de novos processos licitatórios após esse prazo, o que contribui para verificação de diferenças entre os valores previstos nas peças orçamentárias e os valores efetivamente realizados. Além disso, as projeções mencionadas não consideram eventuais ágios que possam ocorrer nos processos licitatórios, o que também contribui para eventuais diferenças entre os valores previstos nas peças orçamentárias e os valores efetivamente realizados. Para o exercício de 2020, segundo a 1ª avaliação bimestral, a previsão de receitas com Concessões é de R\$ 4,7 bilhões.

A Tabela 58 decompõe as receitas entre contratos vigentes e novos leilões realizados no período. Como pode ser constatado, as variações entre previsto e realizado estão presentes inclusive nos contratos de concessões vigentes e podem ser explicadas por variações de parâmetros macroeconômicos e atrasos no pagamento de outorgas.

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

Tabela 58 - Receita de Concessões (novas concessões x contratos vigentes)

Em R\$ milhões

Exercício	Categorias de Concessões	Receita de Concessões			
		PLOA	LOA	Realizado	Variação ¹ (%)
2014	Vigentes	3.841	3.841	2.976	77%
	Novas	5.910	9.610	5.077	53%
	Total	9.751	13.451	8.053	60%
2015	Vigentes	6.223	6.223	5.885	95%
	Novas	7.081	9.238	-	
	Total	13.304	15.461	5.885	38%
2016	Vigentes	5.007	22.007	21.931	100%
	Novas	5.000	6.500	-	
	Total	10.007	28.507	21.931	77%
2017	Vigentes	4.735	4.735	8.536	180%
	Novas	19.228	19.228	23.598	123%
	Total	23.963	23.963	32.134	134%
2018	Vigentes	5.097	5.097	3.850	76%
	Novas	13.797	13.797	18.080	131%
	Total	18.894	18.894	21.930	116%
2019	Vigentes	3.067	3.067	5.004	163%
	Novas	12.563	12.563	88.265	703%
	Total	15.631	15.631	93.269	597%

¹ Variação entre a receita realizada e a estimada na Lei Orçamentária Anual

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

Em relação à Tabela 58, cabe mencionar que, em 2017, a diferença entre valor realizado no ano e aquele previsto na LOA ocorreu principalmente devido ao pagamento retroativo de outorgas em atraso e à reprogramação de outorgas em contratos do setor aeroportuário, enquanto que, em 2019, essa diferença foi devida, principalmente, à realização do leilão dos volumes excedentes ao contrato de cessão onerosa, no setor de petróleo e gás, não previsto na LOA daquele ano.

A Tabela 59 apresenta a lista atualizada contendo informações relativas às concessões e permissões fornecidas pelas respectivas agências reguladoras.

Tabela 59 - Concessões e Permissões

Setor da Concessão	Agência Reguladora responsável	Objeto do contrato de concessão	Dimensão	Início Concessão	Vencimento da Concessão
Rodovia	ANTT	BR 101 - Ponte Rio-Niterói	13,2 Km	01/06/1995	31/05/2015
		BR 153 (GO/TO)	624,8 Km	31/10/2014	16/08/2017
		BR 290/116	121 Km	04/07/1997	03/07/2018
		BR 116 (RJ/SP)	402 Km	01/03/1996	28/02/2021
		BR 040 (RJ/MG)	179,9 Km	01/03/1996	28/02/2021
		BR 116 (RJ) Rio - Teresópolis	142,5 Km	22/03/1996	21/03/2021
		BR 116/392	457,3 Km	30/11/1998	03/03/2026
		BR 381 (MG/SP)	562,1 km	18/02/2008	17/02/2033
		BR 101 (RJ)	320,1 Km	18/02/2008	17/02/2033
		BR 101/116/376 (SC/PR)	405,9 Km	18/02/2008	17/02/2033
		BR 116 (PR/SC)	412,7 Km	18/02/2008	17/02/2033
		BR 116 (PR/SP)	401,6 Km	18/02/2008	17/02/2033
		BR 153 (SP)	321,6 Km	18/02/2008	17/02/2033
		BR 393 (RJ)	200,4 Km	28/03/2008	27/03/2033

Setor da Concessão	Agência Reguladora responsável	Objeto do contrato de concessão	Dimensão	Início Concessão	Vencimento da Concessão
		BR 324/116 e BA 526/528	680,6 Km	20/10/2009	19/10/2034
		BR 101 (ES/BA)	475,9 Km	10/05/2013	09/05/2038
		BR 050 (GO/MG)	436,6 Km	08/01/2014	07/01/2044
		BR 060/153/262 (DF/GO/MG)	1.176,5 Km	05/03/2014	04/03/2044
		BR 163 (MT)	850,9 Km	21/03/2014	20/03/2044
		BR 163 (MS)	847,2 Km	11/04/2014	10/04/2044
		BR 040 (MG/GO/DF)	936,8 Km	22/04/2014	21/04/2044
		BR 101 - Ponte Rio-Niterói	13,2 Km	01/06/2015	31/05/2045
		BR 290/116/101/448	473,4 Km	15/02/2019	14/02/2049
		BR-364/365 (MG/GO)	437 Km	20/01/2020	19/01/2050
Ferrovia	ANTT	Malha Sul RS/SC/PR	7.223 Km	1996	2026
		Malha I - Nordeste	4.295 Km	1997	2027
		Malha II - Nordeste	1728 Km	2014	2057
		Ferrovia de Integração Oeste Leste EF-334	537 Km	1997	2057
		EFC - Estrada de Ferro Carajás - Vale - Sistema Norte (PA/TO/MA)	978 Km	1997	2027
		Malha Oeste PR	248 Km	1997	2027
		Estrada de Ferro Vitória a Minas	895 Km	1997	2027
		Ferrovia Centro-Atlântica S.A.	7.223 Km	1996	2026
		Malha Norte MS/MG/GO/MT/RO/PA	5.228 Km	1989	2079
		Ferrovia Norte Sul - Tramo Norte	675 Km	2007	2037
		Malha Oeste MS/SP	1.973 Km	1996	2026
		Trecho Minas SC - Porto Tubarão SC	163 km	1997	2027
		Malha Paulista SP	2.055 Km	1998	2028
		MRS Logística - Malha Sudeste RJ/MG/SP	1.686 Km	1996	2026
		Ferrovia Norte Sul - Tramo Central	1.537 Km	2019	2049
Transporte Rodoviário Interestadual	ANTT	Quotas de Exploração do Lote 4 - região do Distrito Federal e entorno.	-	2015	2030
Aeroporto	ANAC	AEROPORTO INT. DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE /NATAL	15.220.146,99 m²	24/01/2012	24/01/2040
		AEROPORTO INTERNACIONAL DE BRASÍLIA	9.947.560 m²	24/07/2012	24/07/2037
		AEROPORTO INTERNACIONAL DE GUARULHOS / CUMBICA - GRU	11.905.056,52m²	11/07/2012	11/07/2032
		AEROPORTO INTERNACIONAL DE CAMPINAS / VIRACOPOS - VCP	8.579.300 m²	11/07/2012	11/07/2042
		AEROPORTO INTERNACIONAL DO RIO DE JANEIRO / GALEÃO - GIG	14.462.076,82 m²	07/05/2014	07/05/2039
		AEROPORTO INTERNACIONAL TANCREDO NEVES / CONFINS - CNF	15.175.129,34 m²	07/05/2014	07/05/2044
		AEROPORTO INT. DE PORTO ALEGRE - SALGADO FILHO - POA	4.236.855,42 m²	29/08/2017	29/08/2042
		AEROPORTO INT. DE FLORIANÓPOLIS / HERCÍLIO LUZ - FLN	4.796.332,01 m²	31/08/2017	31/08/2047
		AEROPORTO INT DEP LUÍS ED MAGALHÃES/SALVADOR - SSA	8.248.488,25 m2	31/08/2017	31/08/2047
		AEROPORTO INTERNACIONAL PINTO MARTINS / FORTALEZA - FOR	4.550.951,27 m²	29/08/2017	29/08/2047
		BLOCO NORDESTE		09/10/2019	09/10/2049
		BLOCO CENTRO-OESTE		04/10/2019	04/10/2049
		BLOCO SUDESTE		03/10/2019	03/10/2049
Geração de Energia Hidrelétrica ¹	ANEEL	Paranoá	30.000 KW	1969	29/04/2020
		Jaguari	27.600 KW	1970	20/05/2020
		Itumbiara	2.082.000 KW	1970	09/03/2021
		Paraibuna	85.000 KW	1971	09/03/2021

Setor da Concessão	Agência Reguladora responsável	Objeto do contrato de concessão	Dimensão	Início Concessão	Vencimento da Concessão
		Itaúba	500.400 KW	1971	30/12/2021
		Braço Norte II	9.600 KW	1991	16/06/2022
		Sobradinho	1.050.300 KW	1972	10/02/2052
		Cachoeira	11.120 KW	1991	14/06/2023
		Rondon II	73.500 KW	1990	14/06/2023
		Marechal Mascarenhas de Moraes (Ex-Peixoto)	476.000 KW	1973	29/01/2024
		Governador Bento Munhoz da Rocha Neto (Foz do Areia)	1.676.000 KW	1973	17/09/2023
		Sá Carvalho	78.000 KW	1944	01/12/2024
		Tucuruí I e II	8.535.000 KW	1974	30/08/2024
		Mascarenhas	198.000 KW	1995	16/07/2025
		Nova Ponte	510.000 KW	1975	23/07/2025
		Emborcação	1.192.000 KW	1975	23/07/2025
		Ponte de Pedra	30.000 KW	1994	09/10/2026
		Santa Cecília	34.960 KW	1996	04/06/2026
		Guaricana	36.000 KW	1976	16/08/2026
		Santa Branca	56.050 KW	1996	04/06/2026
		Vigário	90.820 KW	1996	04/06/2026
		Pereira Passos	99.900 KW	1996	04/06/2026
		Fontes Nova	131.988 KW	1996	04/06/2026
		Ilha dos Pombos	187.196 KW	1996	04/06/2026
		Nilo Peçanha	380.030 KW	1996	04/06/2026
		Presidente Goulart	8.000 KW	1979	08/08/2027
		Alto Fêneas I	10.650 KW	1987	08/08/2027
		Balbina	250.000 KW	1977	01/03/2027
		Cachoeira Dourada	658.000 KW	1997	12/09/2027
		Curuá-Una	30.300 KW	1998	08/05/2038
		Igarapava	210.000 KW	1967	30/12/2028
		Porto Primavera (Engº Sérgio Motta)	1.540.000 KW	1978	15/04/2049
		Walter Rossi Antas II	16.500 KW	1979	14/03/2029
		Governador Ney Aminthas de Barros Braga (Segredo)	1.260.000 KW	1979	15/11/2029
		Samuel	216.750 KW	1979	14/09/2029
		Governador José Richa (Salto Caxias)	1.240.000 KW	1980	04/05/2030
		João Camilo Penna (Ex Emboque)	21.600 KW	1996	04/07/2031
		Rosal	55.000 KW	1997	08/05/2032
		Dona Francisca	125.000 KW	1979	28/08/2033
		Manso	210.000 KW	1987	10/02/2035
		Serra da Mesa	1.275.000 KW	1981	30/09/2040
Geração de Energia Termelétrica	ANEEL	Eirunepé	7.200 KW	1984	05/06/2014
		Manicoré	6.450 KW	1985	23/01/2015
		Nova Olinda do Norte	6.164 KW	1985	23/01/2015
		São Gabriel da Cachoeira	8.780 KW	1985	24/01/2015
		Santa Cruz	1.000.000 KW	1995	07/07/2015
		Piratininga	390.000 KW	1957	07/07/2015
		Humaitá	13.250 KW	1992	28/08/2022
		Itacoatiara	29.700 KW	1993	17/09/2023
		Autazes	7.940 KW	1994	21/01/2024
		Apuí	5.350 KW	1994	17/05/2024
		Benjamin Constant	5.120 KW	1994	29/08/2024
		Boca do Acre	7.641 KW	1994	29/08/2024
		Borba	5.600 KW	1971	29/08/2024
		Carauari	5.456 KW	1984	29/08/2024
		Lábrea	6.300 KW	1968	29/08/2024
		Tefé	16.482 KW	1995	29/08/2024

Setor da Concessão	Agência Reguladora responsável	Objeto do contrato de concessão	Dimensão	Início Concessão	Vencimento da Concessão
		Coari	5.456 KW	1995	24/05/2025
		Maués	9.680 KW	1995	24/05/2025
		Novo Progresso	9.125 KW	1998	28/07/2028
		Figueira	20.000 KW	1969	26/03/2019
		Castanho	17.520 KW	1994	21/01/2024
Transmissão de Energia Elétrica	ANEEL	330 contratos Linhas de Transmissão	> 85.390,45 km	1995	2049
Distribuição de Energia Elétrica	ANEEL	103 Contratos	-	1990	2049
Exploração e Pesquisa Mineral	ANM	Concessão do direito real de uso	22.027,48m2	24/08/2017	23/08/2047
Serviço Telefônico Fixo Comutado	Anatel	Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região I (Setores 1,2,4 a 17)	-	1998	2025
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região I (Setor 3)	-	1998	2025
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região II (Setores 18,19,21,23,24,26 a 29)	-	1998	2025
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região II (Setor 20)	-	1998	2025
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região II (Setores 22 e 25)	-	1998	2025
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região III (Setor 31)	-	1998	2025
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região III (Setor 33)	-	1998	2025
		Serviço Longa Distância Nacional e Longa Distância Internacional - Setores 1 a 33	-	1998	2025
Cessão onerosa de área dentro do porto organizado ²	ANTAQ	159 Contratos	12.260.502,38 m ²	1978	2050
Exploração e Produção de Petróleo e Gás natural ³	ANP	735 Contratos	247.916,27 km ²	1998	2043
Concessão Florestal	SFB	18 contratos	1.050.966,84 ha	2008	2059

¹ As hidrelétricas listadas são aquelas consideradas como concessão de serviço público e que ainda tem contratos a vencer, ou seja, não foram objeto de relicitação.

² As informações do setor de portos são as mesmas do anexo de riscos fiscais da PLDO 2020.

³ No setor de Exploração e Produção de Petróleo e Gás natural constam os contratos assinados até fevereiro de 2020.

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

4.3.2 Estatais Federais

Esta seção engloba os riscos fiscais relacionados às empresas estatais federais não dependentes controladas diretamente pela União. Tais empresas integram o Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais (OI) e o Programa de Dispêndios Globais (PDG).¹⁹ Refere-se a um conjunto de 27 empresas, sendo 21 empresas públicas e 6 sociedades de economia mista, conforme Tabela 60.²⁰

¹⁹ As empresas dependentes, por sua vez, integram o Orçamento Fiscal da União e estão inseridas nas análises do conjunto dos órgãos e entidades que integram esta peça orçamentária, inclusive a subseção 4.1.1.5 (Demandas Judiciais das Empresas Estatais Dependentes da União) integrante da seção 4.1 (Passivos Contingentes).

²⁰ Não abrange as empresas controladas indiretamente, dentre as quais as empresas controladas pela Autarquia CNEN (Comissão Nacional de Energia Nuclear): INB (Indústrias Nucleares Brasileiras) e Nuclep (Nuclebras Equipamentos Pesados).

As empresas estatais federais em liquidação, que também não fazem parte desta seção, não integram o Orçamento Fiscal nem o Orçamento de Investimento, mas integram o Programa de Dispendios Globais (PDG). É adotado o rito de liquidação da Lei nº 8.029, de 1990, em que o Estado coordena e assume, de forma subsidiária, na condição de sucessor (art. 23 da Lei nº 8.029), os ativos e passivos remanescentes, mediante atuação do liquidante indicado pela administração pública federal. É um processo que tende a conferir maior celeridade em relação à liquidação nos termos da legislação societária, mas pode imputar maiores riscos fiscais para o ente controlador, pois os passivos poderão ser transferidos sem a realização de todos os ativos existentes. Encontram-se em liquidação a Codomar e a Casemg. A SEST é o órgão responsável pelo planejamento, coordenação e supervisão dos processos de liquidação.

Quanto ao resultado fiscal das empresas estatais não dependentes, vale lembrar que as Instituições Financeiras Federais (IFF), incluída a FINEP, não compõem o setor público consolidado conforme metodologia vigente. As empresas Petrobras e Eletrobrás, incluindo suas subsidiárias, por outro lado, foram excluídas do escopo da metodologia do Banco Central, considerando, à época, suas características operacionais e de governança corporativa, à exceção da empresa Itaipu binacional, que ainda faz parte das estatísticas fiscais, por sua singularidade. Não obstante, essas empresas, como estatais não dependentes, podem oferecer riscos fiscais ao acionista controlador como se verá adiante.

Tabela 60 - Escopo da Análise de Riscos de Empresas Estatais Não Dependentes

Empresa	Natureza	Participação ¹
ABGF	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
BNDES	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
CAIXA	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
CASA DA MOEDA	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
DATAPREV	Empresa Pública Não Dependente	51,00%
CORREIOS	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
EMGEA	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
ENGEPRON	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
FINEP	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
HEMOBRAS	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
INFRAERO	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
PPSA	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
SERPRO	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
CEAGESP	Empresa Pública Não Dependente	99,70%
CDC	Empresa Pública Não Dependente	99,90%
CDP	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
CDRJ	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
CODEBA	Empresa Pública Não Dependente	98,40%
CODERN	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
CODESP	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
CODESA	Empresa Pública Não Dependente	99,50%
BANCO DO BRASIL	Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Aberto	50,73%
ELETROBRAS ²	Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Aberto	40,99%
PETROBRAS ²	Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Aberto	28,67%
BASA	Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Aberto	51,00%
BNB	Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Aberto	50,92%
CEASAMINAS	Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Fechado	99,60%

¹ Posição em 31/12/2019

² Controle por meio das ações ordinárias.

Fonte e elaboração: STN/ME.

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 em relação

às demais empresas estatais exploradoras de atividades econômicas ou prestadoras de serviço público. Isto em razão da especificidade do setor financeiro, com uma regulamentação própria, sobretudo quanto ao cumprimento de indicadores de capitalização.

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

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

- a) **Risco 1:** Frustração de receita - receita de dividendos e ou juros sobre capital próprio (JCP) menor do que a receita estimada na composição do resultado fiscal do Governo Central;
- b) **Risco 2:** Aporte emergencial - aporte de capital ou subvenção econômica em caráter de emergência para o atendimento da necessidade de recursos ou de capital de determinada empresa estatal; e
- c) **Risco 3:** Esforço fiscal adicional (compensação de primário) - Necessidade de compensação pelo Tesouro Nacional de um eventual resultado primário menor do que o estimado para o conjunto dos resultados primários das Empresas Estatais Federais (por força da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO: § 3º do art. 2º da Lei nº 13.898, de 2019).

4.3.2.2 Metodologia de avaliação dos riscos

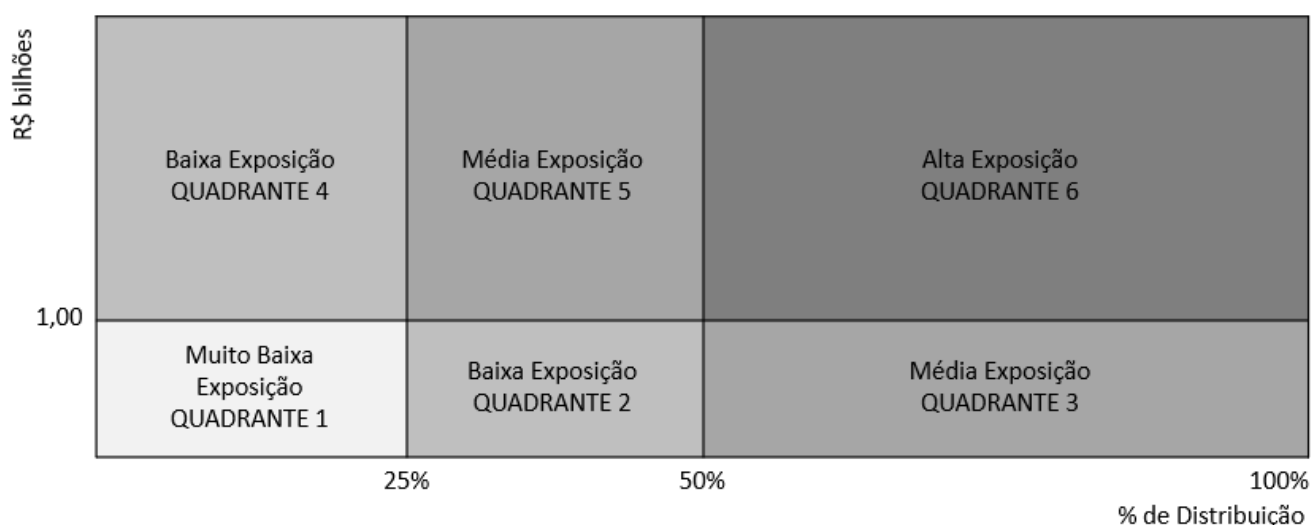
Risco 1 - frustração da receita de dividendos e JCP

A metodologia identifica, em relação à receita de dividendos, os seguintes elementos que podem contribuir para a arrecadação vir a ser inferior à prevista: a) fatores inerentes à atividade empresarial das companhias, que podem afetar o lucro líquido estimado; b) alterações na composição do capital social reduzindo a participação relativa da União, c) mudança da política de distribuição de dividendos afetando, sobretudo, o percentual de distribuição do lucro, e d) fatores que possam gerar direito ou obrigação de retenção de lucros por parte da empresa.

A principal fonte para a estimativa das receitas são as demonstrações financeiras das empresas e, uma vez que a previsão do PLOA é elaborada anteriormente à divulgação das demonstrações, há um lapso temporal que torna importante a reestimativa da receita de dividendos. Por esse motivo, a previsão dessa receita é avaliada mensalmente e eventuais ajustes são divulgados por meio dos relatórios bimestrais de avaliação das receitas e despesas.

Como forma de avaliar a exposição ao risco da programação financeira do Tesouro Nacional à não realização da receita de dividendos, considera-se a Matriz de Risco A (Figura 15), em que o eixo horizontal apresenta o percentual de distribuição de dividendo/JCP em relação ao lucro líquido ajustado (distribuições de 25%, de 25% a 50% e de 50% a 100%) e o eixo vertical apresenta o valor monetário do pagamento, segmentado em valores abaixo e acima de R\$1 bilhão.

Figura 15 - Matriz de Risco A - Dividendos



A exposição ao risco pode ser considerada muito baixa nas previsões de dividendos de 25% do lucro líquido ajustado (mínimo legal), pois, nesta hipótese, não incidem os eventos de mudança na política de dividendos. Podem, contudo, ocorrer eventos que afetem a lucratividade. Assim, para valores superiores a R\$ 1 bilhão considera-se uma situação de baixa exposição (em contraponto a uma muito baixa exposição), ou seja, com um risco ligeiramente superior.

A partir de 25% do lucro líquido, na faixa até 50%, essa exposição eleva-se em razão dos fatores que podem restringir essa distribuição, não somente eventual mudança da política de dividendos, mas também a necessidade de enquadramento nos limites operacionais no caso das instituições financeiras. Esta situação, em valores inferiores a R\$1 bilhão, é considerada como de baixa exposição.

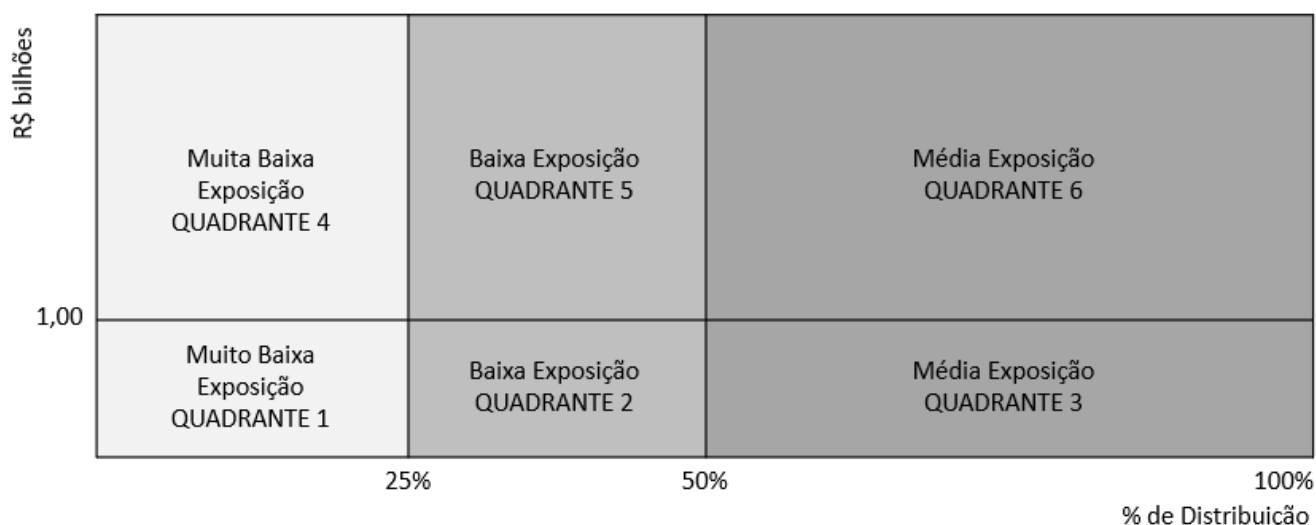
Considerando-se a elevação do risco, naturalmente, em função dos montantes envolvidos, a partir de R\$1 bilhão, é considerada uma situação de média exposição (para a faixa entre 25% e 50% do lucro líquido). Deve-se ressaltar que é possível situação de exceção nessa faixa que poderia ser enquadrada como de baixo risco: hipótese em que a política de dividendos admite, formalmente e com regularidade, distribuição variável de até 50%.

Finalmente, a exposição ao risco se eleva de maneira mais relevante na distribuição acima de 50% do lucro líquido. Para valores abaixo de R\$1 bilhão considera-se média exposição e acima desse parâmetro uma situação de alta exposição. Recomenda-se que não se inclua na programação financeira as parcelas de dividendos com exposição a alto risco.

Com base em tais critérios, a metodologia distribui a exposição (valores previstos de dividendos) nas quatro categorias de risco: de Muito Baixa Exposição (quadrante 1), de Baixa Exposição (quadrantes 2 e 4), de Média Exposição (quadrantes 3 e 5) e de Alta Exposição (quadrante 6).

A partir do 2º bimestre, quando já estariam divulgadas as demonstrações financeiras, aprovadas em Assembleia pelos acionistas, o risco não pode ser considerado nulo, pois há situações que podem ocorrer, de maneira mais remota, por fatores relacionados à disponibilidade de caixa da empresa. Para esse período, considera-se a Matriz de Risco B (Figura 16), passando os quadrantes 4, 5 e 6 para Muito Baixa, Baixa e Média Exposição, respectivamente.

Figura 16 - Matriz de Risco B - Dividendos



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

A alteração ou perda da participação relativa da União no capital social afeta a parcela a que tem direito na distribuição dos dividendos, podendo ocorrer na alienação de participações ou renúncia do direito de participar em aumento de capital. Considerando que se pretende renunciar ao direito de subscrever capital na Eletrobras, no âmbito de seu processo de privatização, as estimativas de dividendos incluem uma menor participação da União.

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

Risco 2 - aportes emergenciais

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

O risco de aportes emergenciais associado às instituições financeiras, 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 necessidade de capitalização necessários a este cumprimento representam um impacto fiscal direto uma vez que se trata de elevação de despesa ou redução de receita primárias.

Os requerimentos mínimos de capital, baseados no Acordo de Basileia III, conforme definidos na Resolução BCB nº 4.192, de 1º de março de 2013, devem ser apurados pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, nos termos da Resolução BCB nº 4.193, de 5 de março de 2013.

Os requerimentos mínimos são definidos por uma relação entre um conjunto de ativos que compõem o capital da instituição financeira e outros ativos selecionados (classificados em diversos níveis conforme sua qualidade e liquidez) e os ativos do balanço (créditos concedidos e outros) ponderados conforme o risco a que estão expostos. Assim, quanto maior a relação, menor a exposição ao risco de insolvência, ou seja, há uma maior disponibilidade de ativos de boa qualidade e liquidez para fazer frente aos riscos devidamente apurados. Expressão genérica das fórmulas: Capital e Ativos de boa qualidade e liquidez / Ativos Ponderados pelo Risco.

O primeiro indicador (4,5%) é o **Requerimento de Capital Principal**, cuja fórmula seria:

- **Requerimento de Capital Principal = Capital Principal / RWA**

Onde capital principal = ações, reservas e lucros com as deduções regulamentares; e RWA = Ativos Ponderados pelo Risco.

O segundo indicador (6%) é o **Requerimento Mínimo Nível I**, cuja fórmula seria:

- **Requerimento Mínimo Nível I = Capital de Nível I / RWA**

Onde Capital de Nível I = Capital Principal + instrumentos elegíveis a capital Nível I²¹ (capital complementar), dos quais instrumentos híbridos de capital e dívida com requisitos específicos.

O terceiro indicador (8%) é o **Requerimento Mínimo do Patrimônio de Referência (PR) ou Basileia**, cuja fórmula seria:

- **Requerimento Mínimo do Patrimônio de Referência (PR) = Patrimônio de Referência (PR) / Ativos Ponderados pelo Risco (RWA)**

Onde PR = Capital Nível I + instrumentos elegíveis para Capital Nível II²² dos quais instrumentos híbridos de capital e dívida que não atendem os requisitos do Nível I e dívida subordinada.

Finalmente, devem ser acrescidas ao Capital Principal as seguintes parcelas constituídas como reservas, ou “colchões”, para amortecer riscos específicos, com o título de Adicional do Capital Principal (ACP):

- a) Adicional de Conservação do Capital Principal (ACP Conservação), de 2,5%, único aplicável a todas as instituições financeiras;
- b) Adicional Contracíclico (ACP contracíclico), de 2,5%;
- c) Adicional Sistêmico (ACP sistêmico), de 1%, aplicável aos bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento e caixas econômicas.

²¹ São Instrumentos de capital aptos a absorver perdas durante o funcionamento da instituição, o chamado critério *going-concern*, fundamental para determinar ou não o enquadramento do instrumento no capital de Nível I.

²² São Instrumentos de dívida aptos a absorver perdas quando ocorre a liquidação da instituição financeira.

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

Um risco fiscal de maior impacto seria de incapacidade de geração de caixa para manutenção e custeio, com a consequente classificação como empresa estatal dependente nos termos do art. 2º da Lei Complementar nº 101/2000²³ e art. 5º da LDO, assim como o disposto na Resolução nº 48/2007 do Senado Federal²⁴.

No caso de classificação como empresa estatal dependente, toda a sua programação (receitas e despesas) passa a ser incluída no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Os impactos seriam mais significativos, inclusive para efeito do cumprimento do limite global de gastos instituído no Novo Regime Fiscal ou “teto de gastos” (arts. nºs 106 a 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, introduzidos pela Emenda Constitucional nº 95/2016) e outros limites e condições, como despesas de pessoal, operações de crédito, endividamento líquido etc.

Risco 3 - esforço fiscal adicional (compensação de primário)

A metodologia consiste em monitorar mensalmente o desempenho fiscal nos conceitos de apuração da SEST (critério “acima da linha”) e do BCB (“abaixo da linha”), bem como as reestimativas de resultado produzidas por meio do sistema de acompanhamento do PDG (Programa de Dispêndios Globais) pela SEST, tendo por parâmetro as estimativas ou metas definidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO para o conjunto das empresas estatais não dependentes.

O critério oficial para efeito de demonstração do cumprimento de metas é o da apuração pelo BCB.

O risco de esforço fiscal adicional (compensação entre metas) é identificado quando as estimativas de resultado das estatais evidenciam que as metas definidas na LDO podem não ser atingidas.

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

A Tabela 61 apresenta a comparação entre os valores estimados e os realizados dos fluxos atinentes aos riscos mapeados. Foi considerado como valor para o item Transferências para aumento de capital as dotações do exercício acrescidas dos restos a pagar abrangendo somente as empresas estatais não dependentes²⁵.

²³ Conforme o art. 2º da Lei Complementar nº 101, entende-se como empresa estatal dependente a empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

²⁴ O art. 2º da Resolução SF nº 48/2007 considera empresa estatal dependente a empresa controlada pela União, que tenha recebido, no exercício anterior, recursos financeiros de seu controlador destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade.

²⁵ O valor de recursos destinados a adiantamento para aumento de capital (AFAC) apresentados no Boletim das Participações Societárias da União abrange todo o conjunto das empresas estatais, incluindo as empresas estatais dependentes. Além disso, os dados do boletim são oriundos das demonstrações financeiras das empresas (fluxo de caixa), enquanto os dados aqui apresentados são da execução financeira (pagamento) registrada no SIAFI.

Tabela 61 - Comparação entre os fluxos estimados e realizados - Estatais

Em R\$ milhões

Natureza do Fluxo		Fluxo		
		Valor Estimado (E)	Valor Realizado (R)	Variação ¹ (%)
		2017	2018	2019
Receita de Dividendos e JCP	E	7.708,0	6.782,0	7.489,3
	R	5.498,5	7.657,2	20.879,0
	%	-28,7%	12,9%	178,8%
Transferências para Aumento de Capital	E	3.198,8	4.786,4	9.611,0
	R	3.331,9	4.799,2	10.066,2
	%	4,2%	0,3%	4,7%
Resultado Primário das Empresas Estatais	E	-3.000,0	-3.500,0	-3.500,0
	R	-952,0	3.466,4	10.291,8
	%	68,3%	199,0%	394,1%

¹ Variação entre os valores estimados na LOA e os realizados.

Fonte e elaboração: STN: dividendos e aumento de capital. SEST e BACEN: resultado primário

Em relação à receita de dividendos, houve arrecadação inferior à previsão apenas no exercício de 2017. A metodologia para previsão de dividendos aprimorou os critérios técnicos que reduziram a exposição a riscos mais elevados de frustração da receita. Em 2019, ocorreram eventos extraordinários, com a obtenção de melhores resultados econômicos pelas empresas, que culminaram em antecipação de dividendos, o que ocasionou um aumento significativo da arrecadação (que não representa risco).

Em relação às transferências para aumento de capital, não houve acréscimo (suplementação orçamentária) relevante dos valores orçados acrescidos dos restos a pagar em todos os exercícios. Observa-se um crescimento, contudo, do patamar das transferências, sobretudo em 2019, decorrente das transferências para aumento de capital da Emgepron (Empresa Gerencial de Projetos Navais), empresa estatal que recebeu o maior valor, destinados à recomposição do núcleo naval através da construção de novas Corvetas. O resultado global das transferências para aumento de capital até 2019 significa que não se materializaram no orçamento geral da União, até aquele momento, os riscos identificados anteriormente para o conjunto de empresas que apresentavam dificuldades financeiras.

Quanto ao resultado primário das empresas estatais, pode-se observar que os resultados dos últimos três exercícios respeitam as metas definidas com ampla margem de segurança, o que é um aspecto positivo do ponto de vista da gestão de riscos. Todavia, para os exercícios de 2018 e 2019, a grande diferença entre o previsto e o realizado tem como pano de fundo aportes de capital significativos que não foram aplicados, ou seja, permanecem os recursos nas disponibilidades das empresas, especialmente a Emgepron. Uma consequência desse fato é a vinculação das próximas previsões de déficits primários de algumas empresas estatais à execução físico-financeira de projetos específicos e relevantes para os quais já existem disponibilidades financeiras suficientes. De qualquer maneira, a previsão deverá se pautar sobretudo pelos valores inseridos no Orçamento de Investimentos para cada exercício.

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

São apresentados na Tabela 62 os fluxos que constituem a base para a apuração dos riscos fiscais acima mencionados. Trata-se de fluxos de naturezas diversas, sendo: a) ingresso de receitas; b) realização de despesa e c) resultado primário. O valor da previsão de dividendos de 2020, de R\$13,5 bilhões, é aquele incluído pelo Congresso Nacional na Lei Orçamentária de 2020, diferente da previsão do PLOA 2020, que era de R\$ 6,5 bilhões. O valor da previsão das transferências para aumento de capital (valores pagos) inclui dotação orçamentária anual acrescida dos restos a pagar (RAP).

Tabela 62 - Fluxos estimados - Estatais

Natureza do Fluxo	Fluxo Valor Estimado				Impacto Financeiro (F) Primário (P)
	2020	2021	2022	2023	
Receita de Dividendos e JCP ¹	13.521,8	12.967,0	13.574,5	15.345,8	F e P
Transferências para Aumento de Capital ²	671,9	n.d.	n.d.	n.d.	F e P
Resultado Primário das Empresas Estatais	-3.810,0	-4.040,0	-4.240,0	n.d.	P

n.d. - informação não disponível.

¹ Dividendos de 2020 previsto na LOA 2020.

² Transferências para aumento de capital = orçamento anual + RAP.

Fonte: dividendos, STN; resultado primário, LDO; e transferências para aumento de capital, SEST e STN.

Elaboração: STN/ME.

4.3.2.5 Comparação entre os impactos estimados e os riscos efetivamente materializados

Somente em 2017 houve frustração da receita de dividendos e JCP. Porém, ainda não havia a avaliação de riscos em relação às empresas estatais não dependentes no Anexo de Riscos Fiscais da LDO de 2017, 2018 e 2019. A análise de riscos relativos à receita de dividendos passou a integrar esse documento a partir da LDO 2020.

A possibilidade de aporte emergencial em empresas estatais federais não dependentes passou a integrar o Anexo de Riscos Fiscais a partir da LDO 2019, quando classificada como de médio risco (equivalente ao conceito de risco possível) para algumas empresas não financeiras: Eletrobras, Casa da Moeda, Infraero, Correios, Serpro e Companhias Docas.

Em relação às instituições financeiras, foi identificado risco médio para 2019 e risco alto para 2018, relativamente aos limites operacionais da CAIXA e do BNB. Não foram apurados valores por se entender que não haveria meios de se obter uma mensuração do risco com suficiente segurança. Cabe ressaltar que a decisão de alocar recursos para transferências a título de adiantamento para aumento de capital (AFAC) ou mesmo subvenção econômica não cabe à Secretaria do Tesouro Nacional, mas ao Ministério supervisor e aos órgãos centrais que consolidam as propostas orçamentárias. Foram, contudo, materializadas as seguintes ações para efetivação de aportes que poderiam ser considerados como de caráter emergencial:

- Correios: crédito especial para AFAC de R\$224 milhões para projetos de investimentos (Lei nº 13.749/2018);
- Caixa Econômica Federal: crédito especial para AFAC de R\$878,7 milhões para reforço de capital (Lei nº 13.749/2018), que acabou não sendo utilizado;

- c) Telebras (risco não antecipado no relatório de riscos fiscais): inclusão da empresa no PLOA de 2020 com aportes para despesas correntes, na condição de estatal dependente, dentro do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.²⁶

Finalmente, quanto ao risco de esforço fiscal adicional para compensar um pior desempenho das empresas estatais, a análise é feita desde a LDO 2019, não tendo sido indicado risco equivalente ao risco provável, à vista do critério conservador da estimativa de déficit.

4.3.2.6 Estimativa dos impactos nas contas públicas dos riscos fiscais mapeados

A

Tabela 63 consolida os impactos apurados a partir de elementos de risco considerados. O **risco 1 - frustração da receita de dividendos e JCP**, foi considerado como risco remoto para os próximos exercícios tendo em vista a ausência de dados mais concretos ou inexistência de eventos restritivos não antecipados para os próximos anos, que pudessem trazer dúvidas sobre as estimativas atuais, exceto para 2020, que considera-se de risco provável, à vista das previsões mais recentes de acréscimos às estimativas de arrecadação propostas no PLOA.

O **risco 2 - aporte emergencial** para empresas estatais federais com dificuldades foi considerado como risco possível tão somente, pois, apesar de algumas empresas enfrentarem dificuldades concretas há alguns anos, há medidas mitigadoras em andamento, assim como as restrições impostas pela legislação para o oferecimento de apoio financeiro pelo acionista controlador, o que tende a fazer com que as condições de dificuldades perdurem por prazos maiores. Porém, na LOA de 2020 especificamente, o Congresso Nacional reduziu drasticamente os valores de aportes para investimentos incluídos na proposta orçamentária e que vinham sendo feitos nos últimos anos, de maneira que aportes previsíveis se tornaram riscos efetivos, passando a classificação para risco possível em 2020.

Em relação ao **risco 3 - esforço fiscal adicional** (compensação de primário), as estimativas indicam como risco remoto, pois, ao contrário, existe a perspectiva de um déficit primário menor do que aquele previsto em 2020.

Tabela 63 - Impactos estimados (Estatais Não Dependentes)

Em R\$ milhões

Impactos Estimados	Fluxo Valor Estimado				Impacto Financeiro (F) Primário (P)
	2020	2021	2022	2023	
Estimativa de Dividendos e JCP ¹ (a)	13.521,8	12.967,0	13.574,5	15.345,8	F e P
Risco 1 - Frustração da Receita de Dividendos e JCP (b)	-4.068,7	-	-	-	
Reestimativa (c) = (a) + (b)	9.453,1	12.967,0	13.574,5	15.345,8	

²⁶ As resoluções do Senado Federal nºs 43/2001 e 48/2007 consideram como dependente a empresa que tenha recebido, no exercício anterior, recursos de seu controlador para pessoal, custeio ou despesas de capital, excluídos, neste caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos com idêntica finalidade. Tal entendimento encontra-se no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional. A classificação da Telebras como dependente está baseada em entendimentos do Tribunal de Contas da União (TCU).

Em R\$ milhões

Impactos Estimados	Fluxo Valor Estimado				Impacto Financeiro (F) Primário (P)
	2020	2021	2022	2023	
Estimativa de Transferência para Aumento de Capital ² (d)	-671,9	n.d.	n.d.	n.d.	F e P
Risco 2 - Aporte Emergencial (e)	-	-	-	-	
Reestimativa (f) = (d) + (e)	-671,9	-	-	-	
Estimativa de Resultado Primário das Estatais (g)	-3.810,0	-4.040,0	-4.240,0	n.d.	P
Reestimativa SEST (h)	-2.546,8	n.d.	n.d.	n.d.	
Risco 3 - Esforço Fiscal Adicional (compensação) (i) = (h) - (g)	1.263,2	-	-	-	

¹ Dividendos de 2020 = LOA 2020, reestimativa de março de 2020.

² Transferências para aumento de capital = orçamento anual + RAP.

Fonte: dividendos, STN; resultado primário, SEST; e transferências para aumento de capital, SEST e STN.

Elaboração: STN/ME.

4.3.2.7 Análise e classificação dos riscos

Risco 1 - frustração da receita de dividendos e JCP

Para 2020, estão previstas receitas de dividendos/JCP da ordem de R\$ 13,5 bilhões, de acordo com a Lei orçamentária Anual de 2020. Contudo, o PLOA modificado trazia a previsão de R\$ 6,5 bilhões, ou seja, R\$ 7 bilhões a menos que o volume aprovado. A Tabela 64 a seguir apresenta as projeções de dividendos/JCP para os próximos exercícios, conforme cenário base apresentado quando da elaboração do PLOA modificado 2020.

Tabela 64 - Projeção de dividendos/JCP

Em R\$ milhões

Empresas	2020	2021	2022	2023
BB	3.807,2	4.184,1	4.424,5	4.404,9
CEF	1.003,5	2.814,4	2.891,3	3.075,0
BNDES	2.169,5	4.677,8	4.031,3	4.172,4
PETROBRAS	1.625,5	414,8	1.320,8	2.755,1
Demais Participações	847,5	875,9	906,6	938,3
Total	9.453,1	12.967,0	13.574,5	15.345,8

Fonte e elaboração: STN/ME.

Em relação à estimativa anual da receita de dividendos e JCP, a exposição ao risco, de acordo com a metodologia descrita na seção anterior, seria nos quadrantes 1, 4 e 2 da Figura 15 – Matriz de Risco A (muito baixa e baixa exposição). Tal configuração deve-se ao fato de que as previsões de valores acima do parâmetro de R\$1 bilhão (maior impacto) tiveram como parâmetro a distribuição de 25% do lucro líquido (que corresponde ao mínimo obrigatório) para CEF e Petrobras (quadrante 4), ou valor acima do mínimo mas dentro da política de dividendos corrente e regular para BB (40%) e BNDES (60%). Neste último caso (que também entendemos deva ser inserida no quadrante 4), trata-se do pagamento de dividendos pelo BNDES cuja política autoriza a distribuição de até 60% (o que foi observado em 2019, 2016 e 2015), mas que nas estimativas foi considerado o percentual de 50%, uma vez que a metodologia vigente não recomenda inclusão de receita decorrente de percentual de distribuição acima de 50%.

A política de dividendos é normalmente divulgada até o ano anterior, de acordo com a legislação vigente (Lei nº 13.303/2016), não se constituindo, assim, como um elemento de risco relevante. A premissa para a arrecadação de dividendos para os exercícios incluídos na LDO é da

distribuição do percentual mínimo obrigatório do lucro líquido ajustado, ou seja, de 25%, exceto no caso do Banco do Brasil cujo percentual divulgado é dentro do intervalo de 30 a 40%.

A Tabela 65 apresenta os índices das IFFs referente ao 3º trimestre de 2019 comparado com o índice mínimo regulatório dos três indicadores de capital de Basileia III vigentes (incluídos os adicionais de capital principal de conservação e sistêmico, e não incluído o adicional contracíclico). Os índices de requerimento mínimo do BB e da CEF são maiores porque incluem o adicional de capital principal de risco sistêmico (de 1 ponto percentual), aplicável apenas para instituições cuja exposição total é superior a 10% do PIB.

Tabela 65 - Índices de Capital Observados x Requerimentos Mínimos

3T19	Capital Principal	Capital Nível I	Basileia
BB	10,20%	13,90%	18,90%
CEF	13,70%	13,70%	20,10%
Requerimento Mínimo ¹	8,00%	9,50%	11,50%
3T19	Capital Principal	Capital Nível I	Basileia
BNDES	26,00%	26,00%	36,10%
BASA	12,30%	12,30%	12,30%
BNB	10,20%	11,70%	15,80%
Requerimento Mínimo ²	7,00%	8,50%	10,50%

¹ Inclui ACP conservação e ACP sistêmico.

² Inclui ACP conservação.

Fonte: Informações Trimestrais (ITR) - 3º Trimestre 2019; Resolução CMN nº 4.193; e regulamentações.

Elaboração: STN/ME.

Ressalta-se que todas as instituições apresentavam, no encerramento do 3º trimestre de 2019, todos os índices de capital acima dos mínimos regulatórios em pelo menos 1,5 ponto percentual, o que pode ser considerada uma margem razoável. É importante ressaltar que as instituições devem manter uma margem de segurança de forma a mitigar eventuais choques ao longo do ano. Destaque apenas para o índice de Basileia do Banco da Amazônia que vem se mantendo em patamar próximo de 12% ao longo dos últimos trimestres, bastante inferior a seus pares. Embora tal situação não represente risco significativo para a União em termos de perda de arrecadação de dividendos, uma vez que se trata da instituição de menor porte, a trajetória desse indicador deve despertar atenção por parte da administração daquela instituição inclusive quanto à adoção de medidas mitigadoras de forma a evitar o descumprimento da regulação.

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, com segurança, os seus limites operacionais, pode ser considerado risco remoto.

Em relação às demais empresas (não dependentes), a única empresa com previsão de receita de dividendos/JCP em valor relevante é a Petrobras, cuja previsão é de pagamento do dividendo mínimo obrigatório para os próximos exercícios, em linha com sua política de redução de endividamento. Assim, considera-se risco remoto uma eventual frustração dessa receita para os próximos anos.

Risco 2 - aporte emergencial

Quanto ao risco de despesas não previstas com aumentos de capital, embora se observe execução das despesas em valores superiores aos inicialmente previstos (materialização do risco) nos 3 últimos exercícios, trata-se de desvios relativamente pequenos em relação às estimativas das dotações iniciais. Ressalte-se que ocorreram compensações de valores entre empresas para que os valores totais apresentassem esses pequenos desvios.

Em relação às instituições financeiras federais, a mesma análise em relação ao risco de frustração de dividendos se aplica ao risco de aumento de capital, de forma que esse risco é remoto para este grupo de empresas estatais.

Há expectativa de que empresas não dependentes (não financeiras) enfrentem dificuldades de caixa para 2020, com destaque para Infraero, Emgea, Correios, Casa da Moeda e Companhias Docas. Estas empresas vêm adotando medidas de saneamento de seus planos de previdência complementar, reestruturação de planos de saúde, programas de demissão voluntária, reestruturações societárias, dentre outros. As demonstrações financeiras intermediárias de 2019 apresentaram tendências de melhorias em algumas empresas, mas possível agravamento da situação financeira em outras, o que eleva a expectativa em relação ao desempenho de 2020 e 2021, sujeito a fatores econômicos, de mercado, de legislação, entre outros. O Serpro, que vinha apresentando dificuldades de caixa, foi retirado do rol de empresas com risco fiscal em razão de melhorias verificadas em seu desempenho econômico e financeiro.

A previsão para essa despesa na LOA 2020 é de apenas R\$ 29 milhões (sendo R\$ 25 milhões referente a integralização de capital inicial na empresa NAV), além de R\$ 642,8 milhões inscritos em restos a pagar, o que representa um valor anual aquém do histórico recente observado dessa despesa.

Por isso, o risco da demanda de aporte de capital não previsto em 2021 em alguma daquelas estatais pode ser considerado possível. Todavia, não há meios de se obter uma mensuração do risco com suficiente segurança.

Tabela 66 - Risco 2 - Aportes emergenciais em empresas não dependentes não financeiras

Empresa ¹	Contexto	Principais Causas	Indicadores	Ações Mitigadoras	PND	Modelo de Desestatização
Correios	Capacidade operacional e solvência	Queda de receita/demanda, inserção mercadológica e estratégica	Receita Líquida, resultado operacional, resultado do exercício, despesas operacionais, obrigações atuariais	Plano Estratégico 2017-2022: Melhoria da gestão, redução de custos, desligamento voluntário, melhoria de processos, racionalização da estrutura, inclusão PPI	Não	Resolução CPPI nº 68/2019: “estudos com o objetivo de avaliar alternativas de parceria com a iniciativa privada, bem como propor ganhos de eficiência e resultado à empresa, com vistas a garantir sua sustentabilidade econômico-financeira”
Emgea	Fluxo de caixa	Dificuldade de realização de ativos (novação de créditos FCVS) para pagamento de obrigações	Fluxo de caixa, resultado operacional, resultado do exercício	Renegociação de dívidas para compatibilização de fluxos	Sim	Ainda não definido. Inclusão no PND (Res. CPPI nº 65/2019 e Decreto nº 10.008/2019).

Empresa ¹	Contexto	Principais Causas	Indicadores	Ações Mitigadoras	PND	Modelo de Desestatização
		(principalmente com o FGTS)				
Casa da Moeda	Capacidade operacional e solvência	Queda de receita, inserção mercadológica e estratégica	Receita líquida, resultado operacional e resultado do exercício	Redução de despesas, desligamento voluntário, inclusão PND	Sim	Ainda não definido. Resolução CPPI nº 17/2017 e Decreto nº 10.054/2019
Companhias Docas (CDC, CDP, Codeba, CDRJ, Codesa, Codern, Codesp)	Fluxo de caixa	Passivos de previdência complementar	Resultado operacional, resultado do exercício, fluxo de caixa, obrigações atuariais	Defesa judicial, monitoramento dos riscos	Sim Codesa e não demais	Somente Codesa – modelo não definido. Resolução CPPI nº 14/2017 e Decreto nº 9.852/2019
Telebras	Fluxo de caixa	Resultados negativos nos últimos anos, receita própria crescente, estrutura de ativos e passivos	Receita Líquida, resultado operacional resultado do exercício, despesas operacionais, passivos	Plano Estratégico prevê como objetivo assegurar a autonomia financeira no curto, médio e longo prazos, mediante: receitas com rentabilidade e estrutura de custos competitiva	Não	Res. CPPI nº 67/2019 e Decreto nº 10.067, de 15 de outubro de 2019: qualificação para fins de estudos, além de buscar ganhos de eficiência e resultado
Infraero	Capacidade operacional e solvência	Queda de receita inserção estratégica insatisfatória necessidade de aportes para inversões financeiras	Receita Líquida, resultado operacional, resultado do exercício, inversões financeiras, retorno de participações	Revisão estratégica, redução de despesas	Sim	Implantada a concessão dos principais aeroportos. Participação minoritária em consórcios.
Serpro	Fluxo de caixa	Atrasos de recebíveis, passivos trabalhistas	Resultado operacional, resultado do exercício, fluxo de caixa, passivos trabalhistas	Redução de despesas, desligamento voluntário, melhorias de gestão, inclusão PPI	Não	Res. CPPI nº 83/2019: realização de estudos para avaliação de alternativas de desestatização ou parceria com a iniciativa privada

¹ A Eletrobras (risco de fluxo de caixa) foi excluída do monitoramento de 2020 por melhoria dos seus resultados (venda das empresas de distribuição e melhoria do nível de endividamento), bem como as instituições financeiras (risco de reforço de capital) não estão incluídas no rol de riscos mapeados em função da margem confortável dos seus limites operacionais.

Fonte e elaboração: STN/ME.

Tabela 67 - Estimativa de materialização do risco de aportes emergenciais

Empresa ¹	Materialização do Risco			
	2020	2021	2022	2023
Correios	Possível	Possível	Possível	Possível
Emgea	Remoto	Remoto	Remoto	Remoto
Casa da Moeda	Possível	Possível	Possível	Possível
Companhias Docas (CDC, CDP, Codeba, CDRJ, Codesa, Codern, Codesp)	Remoto	Remoto	Remoto	Remoto

Empresa ¹	Materialização do Risco			
	2020	2021	2022	2023
Infraero	Remoto	Possível	Possível	Possível

¹ A Telebras foi excluída do monitoramento de 2020 devido a inserção na LOA como estatal dependente, bem como o Serpro foi excluído do monitoramento de 2020 em função da melhoria de desempenho.

Fonte e elaboração: STN/ME.

Risco 3 - esforço fiscal adicional (compensação de primário)

A Tabela 68 apresenta as metas de resultado primário referente ao agregado das empresas estatais federais definidas na LDO 2020.

Tabela 68 - Meta e estimativa do resultado primário das estatais federais

Em R\$ milhões

Exercício	Meta LDO		Resultado Estimado	
	R\$ milhões	Porcentagem do PIB	R\$ milhões	Porcentagem do PIB
2020	-3.810	0,05%	-2.546,8 ¹	0,03%
2021	-4.040	0,05%	n.d.	n.d.
2022	-4.240	0,05%	n.d.	n.d.

¹ Previsão RARDP 1º Bimestre/2020.

Fonte: LDO 2021. **Elaboração:** STN/ME

Em 2018 e 2019 houve aportes de capital significativos que não foram aplicados, ou seja, recursos que ainda se encontram nas disponibilidades das empresas, com destaque para Emgepron e Infraero.

Dessa forma, apenas no exercício em que essas disponibilidades forem efetivamente alocadas em seu objeto final haverá o registro de despesa primária, podendo haver déficit primário significativo, e, a depender da meta estabelecida para aquele exercício, poderá haver a consequente necessidade de compensação por parte do Tesouro Nacional.

Adicionalmente, as empresas estatais dependem de sua performance para o atingimento das expectativas de resultado primário. Eventuais mudanças no cenário econômico, ao longo do exercício financeiro, podem alterar esse resultado pela conjugação de outras variáveis e suas estratégias de atuação. Em razão da diversidade das atividades econômicas envolvidas, não há meios de se obter uma mensuração do risco com suficiente segurança.

Contudo, conforme previsão inicial constante do PDG, a compensação por parte do Governo Central pode ser considerado risco remoto.

Finalmente, a LOA de 2020 prevê recursos para a Telebrás, que passou a ser considerada empresa estatal dependente, pois são destinados a despesas correntes. Os riscos fiscais inerentes à Telebras, assim, não estão mais vinculados ao escopo das empresas estatais não dependentes, devendo ser tratados doravante no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Um possível custo decorrente do processo de classificação da Telebras como estatal dependente deverá ser o de fechamento de capital e resgate das ações dos acionistas minoritários.

4.3.3 Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) tem como objetivo financiar a graduação de estudantes em instituições privadas de ensino superior e foi instituído pela Medida Provisória (MP) nº 1.827, de 27/5/1999, transformada na Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001.

Após passar por diversos aprimoramentos em seu desenho, a partir do ano de 2018 o novo FIES²⁷ se caracteriza por ser um modelo de financiamento estudantil segmentado em diferentes modalidades e com uma escala de financiamentos que varia conforme a renda familiar do candidato. O novo programa traz melhorias na gestão do fundo, dando sustentabilidade financeira ao programa a fim de garantir seu avanço econômico e social e viabilizar um acesso mais amplo ao ensino superior.

4.3.3.1 Evolução dos financiamentos e sustentabilidade fiscal

Entre 1999 e 2010, o fluxo médio de contratos do Fies era de aproximadamente 50 mil por ano. Com a implantação, em 2010, do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) – fundo que concedia garantia de 80% ou 90% (a depender do ano de contratação) tendo a União como única cotista, o Fies cresceu até 2014, atingindo 733 mil novos financiamentos naquele ano. Entre 2015 e 2017, a contratação foi reduzida para um patamar anual inferior a 300 mil financiamentos. A Tabela 69 apresenta a evolução da concessão de contratos.

Tabela 69 - Evolução da concessão de contratos do Fies

Ano ¹	Quantidade de Contratos Concedidos em cada ano ²
2010	76.030
2011	154.297
2012	377.839
2013	559.803
2014	732.647
2015	287.542
2016	203.537
2017	175.985
2018	82.658
2019	85.031
Total	2.735.369

¹ Contratos assinados a partir de 15/1/2010.

² Posição em 31/12/2019.

Fonte e Elaboração: FNDE.

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

- Fase de utilização: período no qual o estudante está cursando o ensino superior e está limitado ao prazo de duração regular do curso. Nessa fase o estudante realiza o pagamento, a cada três meses, do valor referente aos juros incidentes sobre o financiamento;
- Fase de carência: período que se inicia logo após a conclusão do curso, tem duração de 18 (dezoito) meses e o estudante continua pagando trimestralmente os juros devidos sobre o financiamento; e

²⁷ Disciplinado pelas Portaria MEC nº 209, de 07/03/2018, e Portaria MEC nº 1.209, de 19/11/2018.

- c) Fase de amortização: período que se inicia no mês imediatamente seguinte ao final da fase de carência, quando é estabelecido o valor das prestações que o estudante irá pagar mensalmente até a liquidação do financiamento, cujo prazo poderá alcançar cerca de três vezes o período financiado do curso.

A Tabela 70 apresenta a evolução da carteira segundo a safra de concessão de crédito.

Tabela 70 - Valores da dívida segundo safra de concessão de crédito

Em milhões (R\$)

Ano	Valor da Dívida (\$) ¹
Até 2009	2.806,6
2010	2.829,9
2011	5.718,8
2012	13.835,3
2013	22.614,5
2014	32.681,3
2015	14.964,7
2016	7.155,2
2017	4.819,4
Total	107.426,1

¹ Posição 31/12/2019

Fonte e Elaboração: FNDE

Com o intuito de limitar os impactos fiscais do Fies no longo prazo, foi editada a Medida Provisória nº 785, de 6/7/2017, convertida na Lei nº 13.530, de 8/12/2017, que promoveu o aperfeiçoamento do programa de financiamento estudantil com foco na sustentabilidade e na melhoria da gestão. Em 2018, primeiro ano de vigência do Novo Fies, o volume total de financiamentos contratados ficou próximo a 100 mil. No acumulado entre 1999 e 2018, o Fies concedeu aproximadamente 3,2 milhões de financiamentos, sendo que 2,6 milhões foram formalizados a partir de 2010.

Conforme a Exposição de Motivos Interministerial EMI nº 37/2017, elaborada por ocasião do envio da MP nº 785/2017, foram destacadas as três principais causas que poderiam levar à insustentabilidade fiscal do Fies, conforme segue: (i) risco de crédito, (ii) subsídio implícito e (iii) governança do programa.

A concessão de crédito aos estudantes expõe a União ao risco de crédito do Fies, indicador que é monitorado mensalmente. O valor da exposição relativa às operações do Fies, em 31/12/19, era de R\$ 107,4 bilhões, sendo que R\$ 104,6 bilhões são referentes aos contratos formalizados a partir de 2010. Os valores por safra de concessão são apresentados na Tabela 70.

Os contratos de crédito do Fies possuem a particularidade de preverem desembolsos mensais para as instituições de ensino e renovações semestrais mediante os processos de aditamento, na medida em que o estudante avança na conclusão do curso. Em decorrência desse fato, relativamente aos contratos formalizados até 2017, a União submete-se a uma exposição adicional de R\$ 5,6 bilhões em recursos contratados ainda por liberar, chegando a uma exposição total de aproximadamente R\$ 113,1 bilhões, ao final de 2019 (Tabela 71).

Tabela 71 - Exposição ao risco de crédito, por ano

Exposição	Em milhões (R\$)	
	2018	2019
Contratos Legados (até 2010) (a)	3.098,2	2.806,6
Contratos Atuais (b)	95.815,2	104.619,4
Exposição por Valores já Liberados (c) = (a) + (b)	98.913,4	107.426,1
Valores a Liberar (estimativa) (d)	11.742,6	5.656,5
Total (c) + (d)	110.655,9	113.082,6

Fonte e Elaboração: FNDE.

4.3.3.2 Situação de inadimplência

Com o objetivo de definir os critérios para caracterização de inadimplência, risco de crédito e ajustes para perdas estimadas no âmbito do Fies, o Comitê Gestor do Fies (CG-Fies)²⁸, por meio da Resolução nº 27/2018, estabeleceu que os contratos em atraso são aqueles com prestações não pagas a partir do primeiro dia após o vencimento e que os inadimplentes são aqueles com prestações não pagas a partir do nonagésimo dia após o vencimento da prestação, observados na fase de amortização do financiamento.

O atraso nos pagamentos por parte dos estudantes dos financiamentos concedidos entre 2010 e 2017, contados a partir de um dia, foram observados em 64,8% dos contratos (1.627.965). Juntos, se considerado o saldo devedor integral desses contratos, respondem por um valor total de R\$ 60,5 bilhões, equivalente a 55,2% do total da carteira. Conforme observado, na Tabela 72, o maior volume de operações em atraso se concentra na faixa de 15 a 30 dias.

Tabela 72 - Situação dos contratos concedidos entre 2010 e 2017

Situação do Contrato ²	Quantidade de Contratos ¹	Em milhões (R\$)	
		Valor da Dívida (Em R\$ milhões)	Atraso Médio (Em dias)
Adimplente	885.323	44.034,2	0,0
1 a 14 dias de atraso	37.281	1.749,5	10,9
15 a 30 dias de atraso	436.286	22.789,1	23,3
31 a 60 dias de atraso	37.996	1.079,2	48,9
61 a 90 dias de atraso	21.032	647,3	81,9
91 a 120 dias de atraso	115.245	5.731,3	112,8
121 a 150 dias de atraso	12.221	382,1	142,2
151 a 180 dias de atraso	16.614	633,7	173,2
181 a 360 dias de atraso	154.587	6.501,1	255,2
> 360 dias de atraso	796.703	21.036,8	1.085,5
Total	2.513.288	104.584,6	

¹ Contratos assinados a partir de 15/1/2010.

² Posição em 31/12/2019.

Fonte e Elaboração: FNDE.

No caso dos contratos formalizados até 2009, os atrasos nos pagamentos²⁹, contados a partir de um dia, foram observados em 66,2% dos contratos (127.006). O saldo devedor integral desses contratos era de R\$ 1,7 bilhão, equivalente a 61,1% do total da carteira. Segundo a Tabela 73, o maior volume de operações em atraso se concentra na faixa acima de 360 dias de atraso.

²⁸ Previsto na Lei nº 13.530, de 8 de dezembro de 2017, instituído pelo Decreto de 19 de setembro de 2017.

²⁹ Posição em 31/12/2019

Tabela 73 - Situação dos contratos concedidos até 2009

Em milhões (R\$)

Situação do Contrato ¹	Quantidade de Contratos	Valor da Dívida (Em R\$ milhões)	Atraso Médio (Em dias)
Adimplente	64.989	1.091,2	0,0
1 a 14 dias de atraso	4.814	69,9	8,1
15 a 30 dias de atraso	11.913	161,7	20,6
31 a 60 dias de atraso	7.230	93,7	44,8
61 a 90 dias de atraso	2.629	35,6	77,6
91 a 120 dias de atraso	1.768	24,0	107,7
121 a 150 dias de atraso	1.503	21,2	138,8
151 a 180 dias de atraso	979	14,1	169,9
181 a 360 dias de atraso	4.693	77,2	264,0
> 360 dias de atraso	91.477	1.217,5	3007,7
Total	191.995	2.806,6	

¹ Contratos assinados até 15/1/2010.

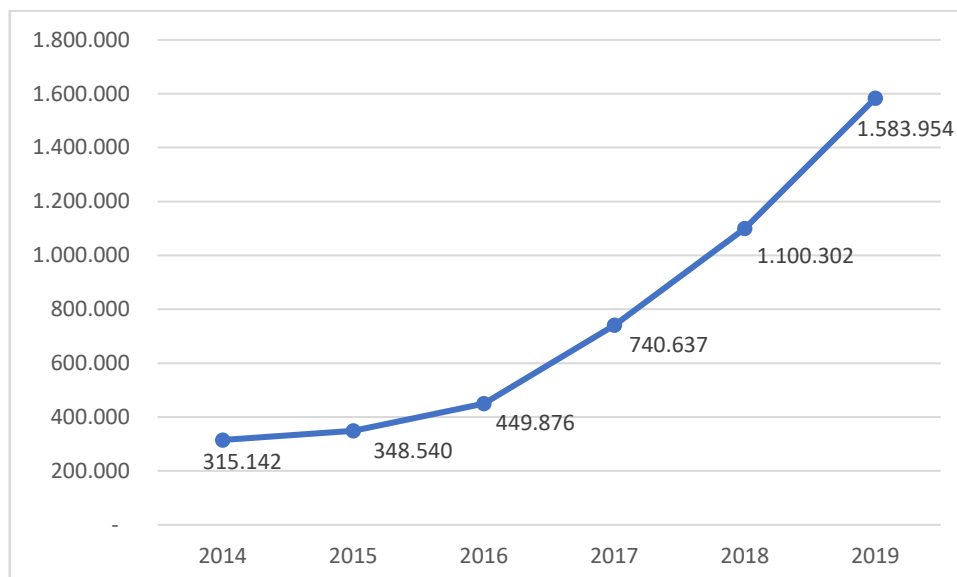
² Posição em 31/12/2019.

Fonte e Elaboração: FNDE.

O índice de recuperação dos valores a receber dos contratos que passaram a ser classificados como inadimplentes – prestações não pagas a partir do nonagésimo dia após o vencimento da prestação, nos termos da Resolução nº 27, de 10/9/2018 – alcançou 7,7%, superior ao verificado ao final do exercício de 2018, que foi de 7,5%.

A evolução da inadimplência dos financiamentos concedidos entre 2010 e 2017 tem se mostrado com tendência crescente, caracterizando um risco possível de ocorrer, principalmente em virtude da maior parte da safra de contratos formalizados nesse período encontrar-se na fase de amortização, isto é, na fase em que o estudante começa a pagar efetivamente pelo valor financiado, conforme observa-se na Figura 17.

Figura 17 - Evolução de contratos, concedidos entre 2010 e 2017, na fase de amortização



Fonte e Elaboração: FNDE.

4.3.3.3 Classificação de risco dos financiamentos

A Resolução nº 27/2018 definiu que a classificação do nível de risco dos financiamentos do Fies, para fins de realização de ajustes para perdas, deve ser efetuada em função da inadimplência verificada no pagamento das prestações durante a fase de amortização do contrato. Assim, não compõem o cálculo do ajuste as parcelas devidas pelos estudantes nas fases de utilização e carência que estão restritas ao pagamento trimestral dos juros contratuais (limitados a R\$ 50,00, para os contratos firmados de 2010 até o 1º semestre de 2015, ou a R\$ 150,00, no caso dos contratos firmados do 2º semestre de 2015 ao 2º semestre de 2017). Em consonância com o referido normativo, o saldo devedor integral dos contratos considerados inadimplentes alcançou o valor de R\$ 21,1 bilhões, representando 46,0% do valor total da dívida na fase de amortização.

Ainda em conformidade com a Resolução nº 27/2018, desconsiderando o impacto de eventuais instrumentos mitigadores de risco, o valor do ajuste para perdas estimadas alcançou R\$ 17,38 bilhões (Tabela 74), sendo este montante segregado em longo prazo (R\$ 17,22 bilhões) e em curto prazo (R\$ 0,16 bilhão), em atendimento ao disposto no Acórdão 1331/2019-TCU-Plenário.

Tabela 74 - Ajuste para perdas estimadas, segundo *rating*

Em milhões (R\$)

<i>Rating</i>	Fator de Provisão (%)	Quantidade de Contratos	Saldo devedor dos contratos	Valor do ajuste para perdas estimadas ¹
A	0,5	708.139	22.973,5	114,8
B	1,0	49.310	1.155,9	11,5
C	3,0	66.785	2.462,2	73,8
D	10,0	28.607	994,9	99,3
E	30,0	29.725	965,1	288,9
F	50,0	23.673	775,7	387,2
G	70,0	21.106	691,2	483,1
H	100,0	660.552	15.930,7	15.924,0
Total		1.587.897	45.949,6	17.382,8

¹ Posição em 31/12/2019.

Fonte e Elaboração: FNDE.

O valor do ajuste para perdas foi fortemente impactado pela elevação da quantidade de contratos que passaram da fase de carência para a fase de amortização no exercício. Ao final de 2019, 1,58 milhão de contratos estavam em amortização, com saldo devedor total de R\$ 45,9 bilhões, o que representa aumento de 44,3% e de 70,8%, respectivamente, em relação à quantidade e saldo devedor observados ao final do exercício de 2018.

4.3.3.4 Medidas de mitigação do risco de crédito

Os contratos de crédito do Fies contam com instrumentos mitigadores do risco, como fiança convencional, fiança solidária e o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC). Do total de contratos por modalidades de garantias, observa-se que 67% da carteira de contratos do Fies é garantida exclusivamente pelo FGEDUC e, se considerada a cobertura concomitante com fiança, esse percentual garantido pelo Fundo de Garantia representa 78,2% da carteira de financiamentos concedidos a partir de 2010 (Tabela 75).

Tabela 75 - Contratos e valor da dívida, segundo modalidade de garantia

Tipo de Garantia	Quantidade de Contratos ¹	Em milhões (R\$)
		Valor da Dívida ² (Em R\$ milhões)
FGEDUC	1.698.249	64.584,3
FGEDUC + FIANÇA	267.329	14.940,9
FIANÇA	547.710	25.059,3
Total	2.513.288	104.584,6

¹ Contratos assinados a partir de 15/1/2010.

² Posição em 31/12/2019.

Fonte e Elaboração: FNDE.

Os contratos de financiamento formalizados até 2009 não contam com cobertura de fundo garantidor e, portanto, são garantidos exclusivamente por fiança convencional ou por fiança solidária.

De acordo com o art. 21 do Estatuto do FGEDUC, a honra da garantia relativa ao saldo devedor da operação inadimplida, observados os encargos de normalidade do financiamento e o percentual de 80% ou 90%, poderá ser solicitada pelo agente operador do Fies após decorridos 360 (trezentos e sessenta) dias consecutivos da inadimplência verificada a partir da fase de amortização do financiamento. Em 31/12/2019, 316.663 contratos apresentavam condições passíveis de honra pelo FGEDUC (Tabela 76).

Tabela 76 - FGEDUC - Atrasos superiores a 360 dias na fase de amortização

Percentual de cobertura	Quantidade de contratos em atraso	Valor da dívida	Em milhões (R\$)
			Valor passível de honra pelo FGEDUC
FGEDUC (80%)	63.748	2.083,5	1.666,8
FGEDUC (90%)	252.915	5.391,1	4.852,0
Total	316.663	7.474,7	6.518,9

Fonte e Elaboração: FNDE (Posição 31.12.2019)

Conforme o Acórdão 1331/2019-TCU-Plenário, foi estabelecido que o Fies deveria registrar contabilmente esse direito à garantia como um ativo do Fundo. Nesses termos, no final do exercício de 2019, encontrava-se registrado nos demonstrativos contábeis do Fies o valor de R\$ 6.518,9 milhões em honras de garantias a receber, correspondente ao percentual do saldo devedor dos financiamentos que já atingiram os requisitos para a realização da honra pelo administrador do FGEDUC.

Adicionalmente, destaca-se que as entidades mantenedoras das instituições de ensino com adesão ao Fies participam, na condição de devedoras solidárias, de parte do risco de crédito dos financiamentos, na proporção de 15% a 30% do saldo devedor não coberto por fundo garantidor, conforme estabelecido no artigo 5º da Lei nº 10.260, de 2001, sendo que até 2007 essa participação estava limitada a 5% do saldo devedor.

De acordo com o Estatuto, o FGEDUC honrará as garantias prestadas em até dez pontos percentuais da carteira garantida (*stop loss*). Nesse contexto, a realização das perdas por inadimplência nos contratos garantidos pelo Fundo de Garantia, após o *stop loss*, constitui risco fiscal para a União, caso seja reconhecida a perda e efetuada a baixa do ativo.

Dentre as medidas adotadas com vistas a mitigar o risco fiscal, acrescenta-se que, por meio da Resolução nº 28, de 31 de outubro de 2018, o CG-Fies estabeleceu os critérios e procedimentos

para permitir a renegociação pelos agentes financeiros do Fies das dívidas vencidas há mais de 90 dias na fase de amortização abrangendo os contratos formalizados até 2017.

No primeiro semestre de 2019, o Fies possuía mais de 500 mil estudantes com atraso no pagamento das prestações superior a 90 dias. Nos termos aprovados pelo CG-Fies, no período de 29 de abril a 10 de outubro de 2019, foi permitida a renegociação desses contratos, com parcelamento mínimo em 48 meses. Cerca de 11 mil estudantes renegociaram seus débitos com o Fies, trazendo de volta à normalidade um saldo devedor da ordem de R\$ 354 milhões e possibilitando o ingresso de R\$ 12,4 milhões ao Tesouro Nacional, referente ao valor da entrada paga pelos financiados.

A partir de 2018, a oferta de novos financiamentos foi condicionada à adesão das entidades mantenedoras de instituições de ensino ao novo modelo do financiamento estudantil (Novo Fies) e ao Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies), pois a oferta de vagas anuais passou a ser fixada pelo CG-Fies, de acordo com o Plano Trienal elaborado pelo Grupo Técnico do Comitê, condicionada à realização dos aportes da União previstos na Lei do Fies.

Nesse contexto, já foram realizados três aportes de R\$ 500 milhões por parte do Governo Federal ao FG-Fies, que conta também com a contribuição das instituições de ensino, na condição de cotistas do Fundo, cujo percentual médio é da ordem de 16% do valor dos repasses. O saldo devedor dos contratos formalizados no âmbito do Novo Fies, a partir de 2018, alcançou, em dezembro de 2019, o valor de R\$ 2,2 bilhões, com comprometimento futuro de desembolso estimado da ordem de R\$ 6,7 bilhões, se forem cumpridas as exigências para a realização dos aditamentos semestrais do financiamento por parte dos estudantes financiados e das instituições de ensino.

Em relação ao risco moral do estudante, inserido no contexto do risco de crédito, a concessão do financiamento com recursos do Fies passou a exigir, a partir de 2018, uma participação mínima do estudante no pagamento dos encargos educacionais, proporcional à renda mensal per capita do grupo familiar. Com isso, não há mais a possibilidade de financiamento de 100% do valor da semestralidade do curso, o que facilita a compreensão pelo estudante de que se trata de um programa de financiamento estudantil e não de uma bolsa de estudo, além de, adicionalmente, contribuir para uma maior atenção para as alterações promovidas pelas instituições de ensino no valor das mensalidades, uma vez que o valor não financiado deve ser pago com recursos próprios do grupo familiar.

Foram implementadas, ainda, outras medidas que contribuirão para mitigar o risco fiscal ocasionado até então pelo Fies, notadamente relacionadas ao compartilhamento do risco do crédito com as entidades mantenedoras e a mecanismos para garantir o retorno do financiamento, como:

- a) Contribuições para o FG-Fies em percentual proporcional à inadimplência observada na carteira de cada instituição de ensino;
- b) Ausência de carência após a conclusão do curso;
- c) Pagamento consignado em folha e vinculado à renda do estudante financiado;
- d) Possibilidade de renegociação do saldo devedor;
- e) Coparticipação paga pelo estudante diretamente ao Agente Financeiro; e
- f) Seguro prestamista para assegurar a liquidação do financiamento no caso de falecimento ou invalidez permanente do estudante financiado.

Esse conjunto de alterações visa atender ao primado da sustentabilidade do Fundo em obediência aos princípios e normativos sobre responsabilidade fiscal, conforme recomendado pelo

Tribunal de Contas da União, como também contribuir para o atingimento das metas relativas à educação superior do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024.

4.3.3.5 Aspectos fiscais e orçamentários

A despesa específica com a oferta de novos financiamentos no âmbito do Fies, incluindo o aditamento de renovação semestral dos contratos, corre à conta da Ação 00IG - Concessão de Financiamento Estudantil e está estimada, para o período de 2020 a 2023, conforme Tabela 77.

Tabela 77 - Estimativa de desembolso para o período de 2020 a 2023, segundo ano do contrato

Ano do contrato	Em milhões (R\$)			
	2020	2021	2022	2023
2010-2017	5.113,6	2.531,1	1.050,8	224
2018-2023	3.746,9	5.821,4	6.222,3	6.341,0
Exposição Total	8.860,5	8.352,1	7.273,2	6.565,0

Fonte e Elaboração: FNDE

O decréscimo observado na estimativa dos recursos para fazer frente aos dispêndios relacionados aos aditamentos de renovação semestral (contratos de 2010 a 2017) é motivado pela redução da quantidade de contratos na fase de utilização, o que gera desembolsos do Fies para pagamento dos encargos educacionais financiados às instituições de ensino. Por outro lado, os recursos orçamentários estimados para fazer frente aos dispêndios relacionados às contratações do Novo Fies (contratos de 2018 a 2023) apresentam crescimento ao longo dos anos, dada a oferta equânime de vagas a cada ano.

Em 2019, as receitas arrecadadas do Fies relativas ao capital (amortização) e aos juros do financiamento estudantil alcançaram R\$ 2,7 bilhões frente a R\$ 2,1 bilhões em 2018, representando crescimento de 29% em relação ao ano anterior, conforme discriminado na Tabela 78.

Tabela 78 - Comparação entre as receitas estimadas e realizadas segundo natureza, por ano

Natureza da Receita	Em milhões (R\$)		
	Receita		
	Estimada (E)	Realizada (R)	
Retorno de operações, juros e encargos financeiros		2018	2019
	E	411,1	620,8
	R	770,9	1.118,1
Amortização de financiamento	E	915,4	1.183,6
	R	1.354,7	1.621,6
Total	E	1.326,5	1.804,4
	R	2.125,7	2.739,8

Fonte: FNDE. Elaboração: STN/ME

A Tabela 79 apresenta a comparação entre os valores estimados na Lei Orçamentária Anual (LOA) e aqueles efetivamente realizados (desembolso) no âmbito da Ação 00IG nos últimos três exercícios.

Tabela 79 - Comparação entre o desembolso estimado e realizado, por ano

Ano	Em milhões (R\$)		
	2017	2018	2019
Estimado	19.920,6	17.749,2	12.398,5
Realizado	19.485,7	11.483,3	8.949,7
Percentual de execução	98%	65%	72%

Fonte e Elaboração: FNDE

O impacto primário total do Fies antigo é composto pelas despesas administrativas, pelos aportes ao fundo garantidor e pelo resultado primário do programa. A despesa administrativa resulta do produto entre a remuneração paga ao agente financeiro – de R\$ 25 por contrato em utilização ou carência e R\$ 35 por contrato em amortização – pela projeção do número de contratos em cada fase, realizada a partir dos microdados do SisFIES. A Tabela 80 apresentada as estimativas do impacto primário associados ao Fies.

Tabela 80 - Estimativa de impacto primário, segundo programa, por exercício

Programa	Despesa	Em milhões (R\$)		
		2020	2021	2022
Fies antigo	Despesa administrativa	840,6	854,6	859,6
Fies antigo	Impacto primário	1.025,1	-650,9	-1.449,7
Fies novo	Aporte FG-Fies	500,0	500,0	500,0
Total		2.365,7	703,7	-90,2

Fonte e Elaboração: FNDE

O subsídio implícito (benefício creditício), refere-se ao impacto nas contas públicas decorrente da diferença entre a taxa de juros que remunera os títulos do Tesouro Nacional (custo de oportunidade) e a taxa de juros cobrada nos financiamentos aos estudantes. O cálculo foi realizado conforme metodologia descrita na Portaria nº 57, de 27/2/2013, que considera a diferença entre o saldo devedor efetivo e o saldo devedor que seria obtido caso a taxa de juros do programa fosse semelhante ao custo de oportunidade do Tesouro Nacional. A Tabela 81 apresenta as estimativas do subsídio implícito associados ao Fies.

Tabela 81 - Estimativa de subsídio implícito, segundo programa, por exercício

Programa	Em milhões (R\$)		
	2020	2021	2022
Fies antigo	3.789	4.651	5.972
Fies novo	252	544	896
Total	4.041	5.195	6.868

Fonte e Elaboração: FNDE

4.3.4 Sistema Financeiro Nacional

Segundo o Banco Central do Brasil (BCB), os potenciais riscos fiscais que o Sistema Financeiro Nacional (SFN) poderia trazer teria como origem duas fontes:

- Bancos com controle público, cuja análise já teria sido feita em outra seção do relatório; e
- Injeção de dinheiro público em uma instituição sistêmica de controle privado.

Para o segundo caso, não há previsão legal de socorro a bancos com problemas de solvência. De toda sorte, o BCB publica semestralmente no Relatório de Estabilidade Financeira (REF)³⁰ diversas análises que atestam a estabilidade do Sistema Financeiro. Entre essas análises, destacamos os rigorosos testes de estresse cujo último resultado, assim como os anteriores, atestam a confortável capacidade do SFN para enfrentar diversas condições adversas simuladas.

Assim, de acordo com o BCB, não são encontrados problemas de solvência em bancos sistêmicos mesmo nas condições severas que foram simuladas e o risco fiscal proveniente do SFN pode ser considerado desprezível.

4.3.5 Desastres

Os desastres podem causar grandes perdas, a depender da localização geográfica, magnitude e do intervalo de tempo em que tais eventos ocorrem, e impactar 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 tentativas de acelerar a recuperação econômica da localidade afetada.

No Brasil, os eventos associados a desastres são, preponderantemente, secas ou excesso de chuvas regionalizadas, principalmente nas regiões Nordeste e Sul. De modo geral, a ocorrência da maioria de tais eventos caracteriza-se por sua repetição ano a ano e pelo seu baixo potencial de constituir impactos fiscais desfavoráveis. Entre os anos de 2012 e 2019, foram gastos entre 0,02% e 0,06% do PIB, ao ano, nas ações voltadas a esses eventos, incluindo o planejamento e o controle dos riscos associados, conforme Tabela 82. Apesar do vasto território do país, o valor destinado aos desastres é relativamente pequeno.

Tabela 82 - Execução orçamentária do Programa 2040 (Gestão de Riscos e Desastres)

	<i>Em milhões (R\$)</i>							
Programa 2040	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dotação Inicial	2.074,1	2.400,4	2.921,8	1.721,0	345,0	1.058,5	787,6	1.103,4
Dotação Atualizada	5.270,8	6.542,3	4.398,4	2.928,4	1.801,4	2.072,6	1.777,3	1.161,3
Pagamento Total ¹	1.250,3	3.036,5	3.038,9	1.757,5	1.938,4	1.898,3	1.623,9	1.247,7
Porcentagem do PIB	0,03%	0,06%	0,05%	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%

¹ Inclui os pagamentos relativos à Restos a Pagar.

Fonte: SIAFI, IBGE. Elaboração: STN/ME.

A União possui o programa de governo Gestão de Riscos e de Desastres, que consta na LOA, voltado essencialmente 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:

- a) identificar os riscos de desastres naturais;
- b) apoiar a redução de riscos de desastres naturais em municípios críticos;

³⁰ A última edição foi publicada no dia 10/10/2019 e está disponível em <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/ref>.

- c) aprimorar a coordenação e a gestão das ações de preparação, prevenção, mitigação, resposta e recuperação para a proteção e defesa civil;
- d) monitorar e emitir alerta de desastres naturais; e
- e) 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.

Mesmo com a previsão orçamentária de recursos na ação de Defesa Civil no programa de Gestão de Riscos e Desastres, é possível ao poder público viabilizar recursos via créditos extraordinários em determinadas situações que demandem ação célere e específica.

4.3.6 Mudanças Demográficas

Embora o uso do crescimento vegetativo dos benefícios sociais para estimação das despesas seja razoavelmente confiável para as análises de curto prazo, há riscos não negligenciáveis de médio prazo decorrentes do aumento das despesas associados a elementos institucionais e estruturais que nem sempre estão sob controle do Governo. Nas próximas décadas, o Brasil passará por 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 é ilustrativo. Nele, os potenciais efeitos nos gastos oriundos da transformação demográfica, por exemplo, são significativos, o que sugere a necessidade de maior atenção para esse aspecto. O envelhecimento da população brasileira e o aumento da expectativa de sobrevida, aliados ao possível aumento anual do salário mínimo superior ao aumento da renda média, sugerem que as despesas com o BPC deverão aumentar substancialmente no futuro próximo.

Outra análise significativa pode ser feita em relação aos gastos com Educação e Saúde. Com relação à Educação, tal dinâmica atua de maneira favorável, no sentido de gerar uma menor pressão sobre os gastos, dado que o tamanho da população jovem tem caído não apenas em termos relativos, mas também em termos absolutos. No setor de Saúde, por outro lado, há 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.

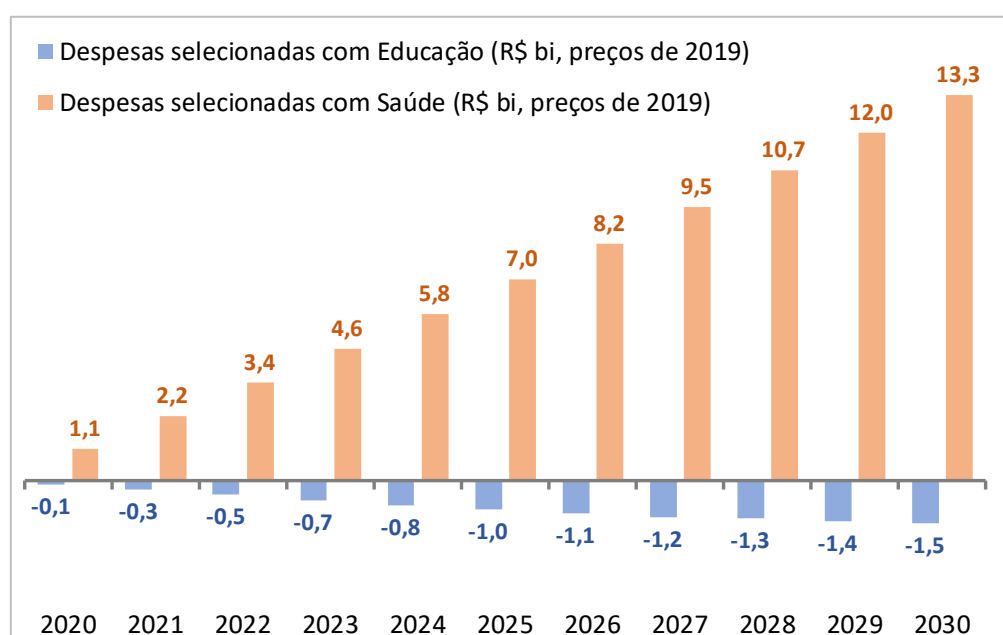
Para estimar o impacto da evolução demográfica nas despesas com saúde, foram considerados os blocos de Assistência Farmacêutica, inclusive Farmácia Popular, e da Atenção de Média e Alta Complexidade (atendimento hospitalares e ambulatoriais). Nas despesas com educação, foram consideradas as chamadas despesas com controle de fluxo, que correspondem, grosso modo, a todas as despesas da área, exceto pessoal ativo e inativo, Fundeb, Salário-Educação e o impacto primário do FIES. Somadas, as despesas analisadas alcançaram R\$ 91,4 bilhões em 2019, sendo R\$ 62,2 bilhões referentes à saúde e R\$ 29,2 bilhões referentes à educação.

A Figura 18 apresenta estimativa de impacto da evolução demográfica sobre as despesas selecionadas de saúde e educação no período 2020-2030. O referido impacto foi mensurado como a diferença entre a projeção das despesas considerando a evolução demográfica da população

(crescimento e mudança de composição etária), conforme projeções do IBGE³¹, relativamente a um cenário contrafactual em que tamanho e composição da população permanecessem constantes aos níveis de 2019. 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 (+ R\$ 13,3 bilhões em 2030) das despesas decorrente da evolução demográfica (crescimento e envelhecimento populacionais). Por sua vez, a evolução demográfica diminui a pressão por gastos na educação (- R\$ 1,5 bilhão em 2030). Como consequência, observa-se, apenas para as despesas consideradas, uma demanda adicional por despesas públicas que alcançaria, em 2030, aproximadamente R\$ 11,9 bilhões a preços de 2019. Por fim, mencione-se que os valores estimados não incluem os efeitos da emergência de saúde pública relacionados ao COVID-19.

Figura 18 - Impacto demográfico sobre despesas selecionadas de saúde e educação



Fonte e Elaboração: STN/ME

³¹ IBGE. Projeções da população: Brasil e Unidades da Federação: revisão 2018, 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de prover maior previsibilidade e transparência no planejamento e apuração dos resultados fiscais e dar cumprimento ao estabelecido no art. 4º, § 3º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o Anexo de Riscos Fiscais da LDO 2021 elencou as principais fontes de riscos fiscais para consecução do cenário base determinado no Anexo de Metas da mencionada lei.

Este Anexo de Riscos Fiscais apresenta pela primeira vez, no contexto dos documentos orçamentários, os riscos fiscais relativos aos Fundos Garantidores dos quais a União é cotista, os riscos fiscais relacionados aos Desastres e, ainda, uma seção específica para os riscos fiscais decorrentes das Contragarantias da União. Estes acréscimos somam-se aos avanços já implementados na edição anterior do Anexo de Riscos provendo ao documento maior alcance, clareza, funcionalidade e efetividade no mapeamento de riscos fiscais, com a convergência para a adoção de padrões internacionais de publicação de riscos fiscais, considerando as características específicas do país.