

Anexo V

Riscos Fiscais

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

Sumário

1	INTRODUÇÃO	7
2	SUMÁRIO EXECUTIVO	9
3	ANÁLISE DOS RISCOS MACROECONÔMICOS (GERAIS).....	14
3.1	SENSIBILIDADE DAS RECEITAS ADMINISTRADAS PELA RFB	14
3.1.1	Receitas Administradas pela RFB.....	14
3.1.2	Sensibilidade da Receita Administrada pela RFB aos Parâmetros Macroeconômicos..	15
3.2	SENSIBILIDADE DA DESPESA PRIMÁRIA	18
3.2.1	Sensibilidade da Despesa Primária Geral	18
3.2.2	Sensibilidade da Despesa com Subsídios e Subvenções	20
3.3	SENSIBILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA.....	21
3.3.1	Riscos de Mercado.....	21
3.3.2	Risco de Refinanciamento.....	27
3.4	ESTRESSE DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS E SIMULAÇÕES	29
3.4.1	Receitas.....	30
3.4.2	Despesas	31
3.4.3	Resultado Primário.....	32
3.4.4	Dívida Pública	33
4	ANÁLISE DOS RISCOS ESPECÍFICOS	39
4.1	PASSIVOS CONTINGENTES.....	39
4.1.1	Demandas Judiciais	40
4.1.2	Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento	61
4.1.3	Garantias Prestadas pelo Tesouro Nacional.....	64
4.1.4	Fundos Constitucionais de Financiamento.....	68
4.1.5	Seguro de Crédito à Exportação - Fundo de Garantia à Exportação	69
4.1.6	Fundos Garantidores	72
4.2	RISCOS FISCAIS ASSOCIADOS AOS ATIVOS.....	75
4.2.3	Dívida Ativa da União (DAU)	75
4.2.4	Depósitos Judiciais da União.....	78
4.2.5	Haveres Financeiros Não Relacionados a Entes Federativos.....	79
4.3	OUTROS RISCOS ESPECÍFICOS	84
4.3.3	Entes Subnacionais.....	84
4.3.4	Parcerias Público-Privadas e as Concessões Públicas	111
4.3.5	Estatais Federais.....	118

3.1.2	Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)	131
3.1.3	Riscos do Sistema Financeiro	140
3.1.4	Mudanças Demográficas	143
3.1.5	Riscos Ambientais.....	145
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	147

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Base de atuação dos Riscos Fiscais Específicos Consolidados	13
Tabela 2 - Previsão das Receitas Administradas pela RFB em 2022	14
Tabela 3 - Receitas Atípicas de 2022.....	15
Tabela 4 - Receitas Primárias do Governo Central Indexadas a Parâmetros Macroeconômicos	15
Tabela 5 - Receita Administrada pela RFB em 2024 – Impacto da variação de 1 p.p. em cada parâmetro	16
Tabela 6 - Receitas - Impacto da Variação de 1 p.p. nas Variáveis Macroeconômicas	17
Tabela 7 - Despesas Primárias do Governo Central Indexadas a Parâmetros Macroeconômicos	18
Tabela 8 - Despesas Primárias – Impacto % da variação de 1 p.p. no INPC	19
Tabela 9 - Despesas Primárias Seleccionadas – Efeito do INPC e do Salário-Mínimo.....	19
Tabela 10 - Efeito da variação de 0,1 p.p. no IPCA no limite das despesas sujeitas à EC nº 95	20
Tabela 11 - Previsões de sensibilidade da despesa orçamentária da dívida a choques de 1 pp.....	25
Tabela 12 - Sensibilidade da dívida aos juros, ao crescimento real do PIB e ao resultado primário	26
Tabela 13 - Limites e Condições para a realização de operações de crédito	37
Tabela 14 - Projeção da margem de suficiência da Regra de Ouro	38
Tabela 15 - Demandas Judiciais no âmbito da PGU.....	43
Tabela 16 - Ações judiciais de natureza tributária no STF	45
Tabela 17 - Ações judiciais de natureza tributária no STJ.....	46
Tabela 18 - Ações judiciais no âmbito da PGF	48
Tabela 19 - Demandas Judiciais das Empresas Estatais Federais Dependentes – Risco Possível	49
Tabela 20 - Passivo Contingente do BCB por instância.....	51
Tabela 21- Estimativas de impacto das ações judiciais de Risco Provável dos órgãos da AGU	52
Tabela 22- Demandas judiciais de Risco Provável no âmbito da PGU.....	53
Tabela 23 - Demandas judiciais de Risco Provável de natureza tributária.....	55
Tabela 24 - Ações judiciais de Risco Provável no âmbito da PGF	55
Tabela 25 - Demandas Judiciais de Risco Provável das Empresas Estatais Federais Dependentes	56
Tabela 26 - Ações judiciais de Risco Provável do BCB por instância.....	57
Tabela 27 - Ações judiciais de entes subnacionais contra a União - Risco Possível	58
Tabela 28 - Ações judiciais de entes subnacionais contra a União - Risco Provável.....	59
Tabela 29 - Demandas Judiciais de Risco Possível e Risco Provável	60
Tabela 30 - Despesas Judiciais em relação à Despesa Primária.....	60
Tabela 31 - Evolução dos passivos contingentes administrados pela STN	63
Tabela 32 - Valores provisionados no BGU e estimado na LOA, por tipo de Passivo.....	63
Tabela 33 - Obrigações oriundas de passivos contingentes a regularizar	64
Tabela 34 - Saldo devedor das Dívidas Garantidas em Operações de Crédito.....	65
Tabela 35 - Estimativas: Saldo Devedor e Honras de Garantias de Operações de Crédito.....	66
Tabela 36 - Garantias honradas pela União	66
Tabela 37 - Garantias prestadas pelo TN a fundos e programas.....	68
Tabela 38 - Fundos Constitucionais: previsão de despesas com provisão para devedores duvidosos..	68
Tabela 39 - Recuperação e estoque de créditos dos fundos constitucionais baixados como prejuízo ..	69
Tabela 40 - Indicadores de Solvência do FGE	70
Tabela 41 - Estimativa de impacto da manutenção do Seguro de Crédito à Exportação	72
Tabela 42 - Fundos garantidores com participação da União – Dezembro de 2022.....	74
Tabela 43 - Créditos da DAU, por exercício, segundo o tipo de crédito e classe (rating)	76
Tabela 44 - Expectativa de Perdas e Recuperação de Créditos da DAU.....	77
Tabela 45 - Fluxos da arrecadação dos créditos da DAU, estimados e realizados, por exercício	78

Tabela 46 - Estimativa de arrecadação dos créditos da DAU, por exercício	78
Tabela 47 - Evolução do fluxo dos depósitos judiciais por exercício, segundo movimentação	79
Tabela 48 - Fluxos estimados de depósitos judiciais por exercício	79
Tabela 49 - Evolução do estoque, segundo haver financeiro sob gestão da STN, por exercício.....	80
Tabela 50 - Fluxos estimados e realizados segundo haver financeiro.....	81
Tabela 51 - Fluxos estimados, segundo haver financeiro sob gestão da STN, por exercício	83
Tabela 52 - Estimativas dos riscos fiscais por haver financeiro	83
Tabela 53 - Riscos Fiscais Decorrentes dos Haveres e das Garantias Junto aos Estados e Municípios..	85
Tabela 54 - Riscos Fiscais Decorrentes de Relações Intergovernamentais	86
Tabela 55 - Estoque de haveres e créditos, segundo ativo/programa sob gestão da STN, por ano	90
Tabela 56 - Fluxos de haveres e créditos, estimados e realizados, segundo ativo/programa	92
Tabela 57 - Fluxos estimados de haveres e créditos, segundo Ativo/Programa, por exercício	93
Tabela 58 - Incertezas Decorrentes de Propostas Legislativas relativa aos Entes Subnacionais	97
Tabela 59 - Estimativas dos impactos da adesão dos entes subnacionais ao RRF, por exercício	97
Tabela 60 - Impactos estimados da LC nº 173/2020, segundo Ativo /Programa, por exercício	98
Tabela 61 - Impactos estimados da LC nº 178/2021, segundo cenário, por exercício.....	101
Tabela 62 - Ajustes de perdas para os empréstimos concedidos a Estados e Municípios, por ano	102
Tabela 63- Saldo devedor das Dívidas Garantidas em Operações de Crédito - Estados e Municípios	105
Tabela 64 - Evolução do estoque das contragarantias não executadas, segundo as motivações	108
Tabela 65 - Impactos das honras de garantias nas contas públicas, por ano.....	108
Tabela 66 - Estimativa de ressarcimento de honras realizadas pela União em decorrência do RRF ...	109
Tabela 67 - Valores de ajustes de perdas para os créditos sub-rogados (avais honrados).....	109
Tabela 68 - Valores Receitas de Concessões de Serviço Público, segundo exercício	113
Tabela 69 - Riscos fiscais em demandas administrativas	114
Tabela 70 - Concessões de Serviço Público Vigentes.....	115
Tabela 71 - Escopo da Análise de Riscos de Empresas Estatais Não Dependentes.....	119
Tabela 72 - Comparação entre os fluxos estimados e realizados - Estatais	123
Tabela 73 - Fluxos estimados - Estatais	124
Tabela 74 - Impactos estimados (Estatais Não Dependentes)	126
Tabela 75 - Projeção de dividendos/JCP ¹	127
Tabela 76 - Matriz de Risco	127
Tabela 77 - Índices de Capital Observados x Requerimentos Mínimos.....	127
Tabela 78 - Risco 2 - Aportes emergenciais em empresas não dependentes	129
Tabela 79 - Estimativa de materialização do risco de aportes emergenciais.....	130
Tabela 80 - Estimativa de materialização do risco de esforço fiscal adicional	131
Tabela 81 - Valores da dívida do Fies, segundo safra de concessão de crédito	132
Tabela 82 - Exposição ao risco de crédito do Fies, por ano	133
Tabela 83 - Situação dos contratos concedidos do Fies entre 2010 e 2017.....	133
Tabela 84 - Situação dos contratos do Fies concedidos até 2009	134
Tabela 85 - Ajuste para perdas estimadas do Fies, segundo rating	135
Tabela 86 - Contratos de crédito do Fies e valor da dívida, segundo modalidade de garantia	136
Tabela 87 - Estimativa de desembolso do Fies de 2023 a 2025, segundo ano do contrato	138
Tabela 88 - Comparação entre receitas estimadas e realizadas do Fies, segundo natureza, por ano.	139
Tabela 89 - Comparação entre o desembolso estimado e realizado do Fies, por ano.....	139
Tabela 90 - Estimativa de impacto primário do Fies, segundo programa, por exercício	140
Tabela 91 - Estimativa de subsídio implícito do Fies, segundo programa, por exercício	140
Tabela 92 - Evolução dos créditos do BCB originados de liquidação extrajudicial.....	140

Tabela 93 - Variação dos saldos dos créditos do BCB entre 2020 e 2022	142
Tabela 94 - Estimativas de fluxo de caixa, segundo instituição financeira, por ano	142
Tabela 95 - Execução orçamentária do Programa 2218 - Gestão de Riscos de Desastres	145
Tabela 96 - Gastos da União referentes ao programa Mudança do Clima (Programa 1058)	146
Tabela 97 - Gastos da União no Combate à COVID-19	147

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Riscos Fiscais - classificação e fonte.....	7
Figura 2 - Composição do estoque da DPF	22
Figura 3 - Risco de repactuação da DPF	23
Figura 4 - Estimativa da sensibilidade do estoque da DPF a choque de 1% nas variáveis macroeconômicas	24
Figura 5 - Teste de estresse de juros e câmbio sobre a DPF.....	25
Figura 6 - Perfil de Vencimentos do Estoque da DPF.....	27
Figura 7 – Evolução do prazo médio (meses)	28
Figura 8 - Reserva de Liquidez.....	29
Figura 9 - Espectro de cenários alternativos para Receitas Líquidas (R\$ bilhões).....	30
Figura 10 - Espectro de cenários alternativos para Despesas Totais (R\$ bilhões)	31
Figura 11 - Espectro de cenários alternativos para Resultado Primário (R\$ bilhões)	32
Figura 12 - Teste de estresse primário/PIB, PIB e Selic - DBGG (% PIB)	33
Figura 13 - Teste de estresse primário/PIB, PIB e Selic - DLSP (% PIB)	33
Figura 14 - Teste de estresse Selic - DBGG (% PIB)	34
Figura 15 - Teste de estresse Selic - DLSP (% PIB).....	34
Figura 16 - Cenários estocásticos para DBGG/PIB	35
Figura 17 - Cenários estocásticos para DLSP/PIB.....	36
Figura 18 - Cenários estocásticos assimétricos – DBGG (% PIB)	36
Figura 19 - Cenários estocásticos assimétricos – DLSP (% PIB).....	37
Figura 20 - Matriz de Risco - Dividendos.....	120
Figura 21 - Evolução do número de contratos inadimplentes do Fies, em fase de amortização ¹	135
Figura 22 - Impacto demográfico sobre despesas selecionadas de saúde e educação	144

1 INTRODUÇÃO

O Anexo de Riscos Fiscais tem por objetivo, conforme estabelecido pelo § 3º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), avaliar os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas caso os riscos se concretizem. 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 processos de concessões e Parcerias Público-Privadas – PPPs, fatores demográficos, entre outros. A análise dos riscos específicos envolve avaliação qualitativa das particularidades de cada tema, buscando identificar a materialização do risco no curto prazo, bem como mensurar seu custo.

Figura 1 - Riscos Fiscais - classificação e fonte



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

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

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 sensibilidade da receita administrada pela Receita Federal do Brasil (RFB) revela que a variação de 1 p.p. do PIB tem um impacto de 0,16% na receita previdenciária e 0,64% nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R\$ 12,5 bilhões em 2024.
- O efeito do choque de 1 p.p. na Inflação (IER)¹ tem um impacto de 0,15% na receita previdenciária e 0,60% nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R\$ 11,7 bilhões em 2024.
- O efeito do choque de 1 p.p. na Massa Salarial tem um impacto de 0,79% na receita previdenciária e 0,07% nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R\$ 6,3 bilhões.
- O efeito do choque de 1 p.p. do Câmbio e dos Juros tem um impacto de 0,09% e 0,01%, respectivamente, nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R\$ 1,8 bilhão.
- A análise de risco aplicada à despesa primária mostra que cada um real de aumento no salário-mínimo gera um incremento de R\$ 374,8 milhões ao ano nas despesas do governo;
- O choque de 1 p.p. da inflação (INPC) gera um acréscimo de R\$ 9,7 bilhões nas despesas, especialmente pelas despesas com benefícios previdenciários.
- O efeito do choque de 1 p.p. da inflação (IPCA) causa uma variação de R\$ 17,8 bilhões no limite das despesas a que se refere o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
- Considerando os vencimentos de dívida previstos para os anos de 2023 a 2026, destaca-se que a sensibilidade quanto à elevação/redução de 1 p.p. da taxa de juros elevaria/reduziria a despesa esperada com estes títulos em R\$ 16,8 bilhões em 2026.
- Para a DPF, no período de 2023 a 2026 espera-se uma tendência de reversão de aumento, atingindo em média 11,92% do PIB. Apesar da tendência de queda dos últimos dois anos, o patamar ainda se encontra acima da média histórica registrada entre 2008 e 2019, de 9,9%, reflexo do aumento da relação dívida PIB ao longo dos últimos anos.
- Os cenários de estresse apresentados para as trajetórias de resultado primário mostram que, no ano de 2024, os cenários identificados com baixa probabilidade podem ser em torno de R\$ 89 bilhões acima ou abaixo da meta estabelecida para o Governo Central (R\$ 0).

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

- Já para os anos de 2025 e 2026, os resultados das simulações relacionados mostram uma possível melhora ou piora de R\$ 135 bilhões e 174 bilhões, decorrentes da incerteza macroeconômica.

Riscos Fiscais Específicos

- O risco fiscal das demandas judiciais de risco possível aumentou de R\$ 1.260,4 bilhões em 2021 para R\$ 2.741,8 bilhões em 2022, o que corresponde a uma elevação de 117,5%. Em relação às demandas judiciais de risco provável, o valor passou de R\$ 871,9 bilhões em 2021 para R\$ 1.016,9 bilhões em 2022, um acréscimo de 16,7%. Por sua vez, as demandas de natureza tributária reduziram sua participação no total das demandas judiciais, correspondendo a 32,5% do risco possível, ante 66,9% em 2021, e a 28,9% do risco provável, ante 70,4% em 2021.
- Os valores efetivamente pagos associados à execução de demandas judiciais contra a União continuam sua trajetória de elevação, em números absolutos. Em 2022, o montante alcançou R\$ 58,7 bilhões, correspondente a 3,3% da despesa primária total.
- A estimativa dos pagamentos dos passivos em reconhecimento apresenta uma previsão na ordem de R\$ 31,4 bilhões para 2023 e R\$ 25,0 bilhões para 2024, com um estoque de R\$ 104,8 bilhões registrado ao final de 2022.
- As garantias concedidas pela União totalizam R\$ 280,4 bilhões (dez/22). Esse valor inclui R\$ 276,8 bilhões referentes ao saldo devedor das operações de crédito garantidas pela União e R\$ 3,6 bilhões referentes às garantias prestadas pela União a Fundos e Programas. Com o agravamento da situação fiscal dos entes subnacionais, no período de 2016 a 2022, a União foi instada a honrar garantias em operações de crédito concedidas aos entes, o que não havia ocorrido no período de 2005 a 2015. O total de honras pagas pela União em 2022 foi de R\$ 9,7 bilhões, representando aumento de cerca de 7,7% em relação ao pagamento de honras de 2021 (R\$ 9,0 bilhões). A previsão dos valores a serem honrados em 2023 e 2024 é de R\$ 15,1 bilhões e R\$ 14,5 bilhões, respectivamente.
- Os bancos administradores dos Fundos Constitucionais (FNO, FNE e FCO) estimam valores de despesas com provisão para devedores duvidosos da ordem de R\$ 1,1 bilhão e R\$ 1,2 bilhão para 2023 e 2024, respectivamente. O valor de estoque baixado como prejuízo relativo a operações com risco dos fundos alcançou, em dezembro de 2022, R\$ 15,9 bilhões. Em 2022, foi recuperado R\$ 1,05 bilhão, o que equivale a aproximadamente 6,60% do estoque de créditos baixados como prejuízo até 2022.
- A exposição total das operações no âmbito do Seguro de Crédito à Exportação (SCE), com risco de acionamento do Fundo de Garantia à Exportação (FGE), é de US\$ 6,4 bilhões, que corresponde a R\$ 32,7 bilhões, na posição de 31/01/2023. A estimativa de impacto da manutenção do SCE para 2024 e 2025 é R\$ 0,6 bilhão e R\$ 0,5 bilhão, respectivamente. Como o Fundo apresenta sustentabilidade atuarial e adequado provisionamento de liquidez, seu principal risco é de natureza orçamentária e cambial.
- Ao final de dezembro de 2022, a União possuía R\$ 71,2 bilhões de participação em cotas nos fundos garantidores privados, destinados a oferecer garantias no âmbito de políticas públicas e programas de governo. Apesar de não impactar as receitas e despesas da União, eventos de

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

- O estoque da Dívida Ativa da União alcançou o valor de R\$ 2,7 trilhões, representando um crescimento de 2,2% em relação ao exercício anterior. Desse valor, aproximadamente 79% (R\$ 2,2 bilhões) são tratados como perdas. Há uma expectativa de recuperação/arrecadação de R\$ 575,4 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 2022 com saldo positivo de R\$ 15,7 bilhões, tendo os volumes de recolhimento e levantamento (devoluções) de depósitos de R\$ 24,4 bilhões e R\$ 8,7 bilhões, respectivamente.
- O estoque dos haveres financeiros da União não relacionados aos entes federativos reduziu de R\$ 194,0 bilhões em 2021 para R\$ 107,5 bilhões em 2022. A expectativa de valores a receber, segundo haver financeiro sob gestão da STN, em 2023 e 2024 é de R\$ 40,9 bilhões e R\$ 5,1 bilhões, respectivamente.
- A exposição da União a riscos decorrentes de inadimplência do pagamento de dívidas e ao pagamento de honras em garantias concedidas aos entes subnacionais totalizou R\$ 938 bilhões em 2022, sendo R\$ 693 bilhões relacionados aos haveres financeiros da União com os entes subnacionais e R\$ 245 bilhões em operações de crédito garantidas pelo Governo Federal aos estados e municípios. O fluxo esperado de pagamentos à União, isto é, valores a receber, somando haveres e garantias a entes subnacionais, é de R\$ 65,9 bilhões em 2023 e de R\$ 78,7 bilhões em 2024. 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.
- As contragarantias de operações de crédito não executadas acumulam um estoque de R\$ 1,7 bilhão (dez/2022), decorrentes de ações judiciais contra a União impetradas pelos Estados e de avais a recuperar sob o Regime de Recuperação Fiscal.
- No que diz respeito às concessões, o risco fiscal pode se manifestar sob dois aspectos: pela ótica das despesas, na possibilidade de eventos extraordinários que venham a ser reconhecidos como caso fortuito, força maior ou fato do príncipe, acarretando ônus para a União; e pela ótica das receitas, na possibilidade de inadimplência de concessionários em contratos vigentes, ou mesmo na possibilidade de não celebração de novos contratos previstos para o período.
- No que se refere às estatais federais não dependentes, foi classificado como remoto o risco de frustração de receita de dividendos e JCP em 2023, assim se mantendo para os próximos exercícios. O risco de aporte emergencial da União para empresas com dificuldades é considerado possível ou remoto, e o risco de necessidade de esforço fiscal adicional para compensar o resultado primário das estatais é considerado remoto.
- O valor da exposição ao risco de crédito relativo às operações do Fies, ao final de 2022, era de R\$ 106,0 bilhões. O saldo devedor integral dos contratos considerados inadimplentes celebrados entre 2010 e 2017 e a partir de 2018, no âmbito do Novo Fies, alcançou, respectivamente, R\$ 57,1 bilhões (55,6% do valor total da dívida na fase de amortização) e R\$ 0,913 bilhão (57,3% do valor total da dívida na fase de amortização).

- Os riscos do sistema financeiro relacionados aos créditos do Banco Central do Brasil com instituições em liquidação extrajudicial e com liquidação extrajudicial encerrada, originários de operações do Proer, foram avaliados em R\$ 13,9 bilhões ao final de 2022, já considerando R\$ 3,4 bilhões relativos ao ajuste a valor recuperável. As implicações de risco fiscal relativo à estabilidade do Sistema Financeiro Nacional são consideradas muito baixas, segundo o Banco Central do Brasil.
- 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 e diminui a pressão por gastos na educação. No período 2023-2032, estima-se uma demanda líquida acumulada por despesas da União em saúde e educação no montante de R\$ 39,5 bilhões, em valores de 2022, considerando-se a demanda acumulada por gastos em saúde (+ R\$ 48,2 bilhões) e educação (- R\$ 8,7 bilhões).
- Os riscos fiscais ambientais, provenientes de desastres e fenômenos da natureza, normalmente estão associados às mudanças climáticas ou causados e originados pela atividade humana, como no caso da Covid-19. Entre os anos de 2014 e 2022, foram gastos entre 0,01% e 0,06% do PIB, ao ano, nas ações voltadas à gestão de riscos e de desastres, incluindo o planejamento e o controle dos riscos associados (Programa 2218 da LOA). Por sua vez, as ações de mitigação da mudança do clima apresentam uma tendência de elevação gradual a partir de 2020 (Programa 1058 da LOA), alcançando cerca de R\$ 458,0 milhões em 2022. Por sua vez, em 2022, os gastos para o combate dos efeitos da pandemia da COVID-19 foram de R\$ 20,8 bilhões.

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

Destaca-se também a instituição do Conselho de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais, criado pelo Decreto nº 11.379, de 12 de janeiro de 2023. Colegiado de caráter consultivo, foi criado no âmbito da Advocacia-Geral da União (AGU) para propor medidas de aprimoramento da governança de riscos fiscais judiciais da União, das suas autarquias e das suas fundações. Outro objetivo do Conselho é criar soluções para fortalecer e subsidiar as atividades desses órgãos em representações judiciais e no acompanhamento de eventos judiciais que possam afetar as contas públicas, ampliando a previsibilidade e a segurança na condução da gestão fiscal da União.

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 financeiro ou primário.

Tabela 1 - Base de atuação dos Riscos Fiscais Específicos Consolidados

Em R\$ bilhões

Item		Tipo Impacto	Estoque		% Estoque 2022	Fluxos Estimados		Referência
			2021	2022		2023	2024	
Impacto Financeiro	Passivos Contingentes em Reconhecimento	↑ despesa	112,3	104,8	1,8%	31,4	25,0	Tabela 32 Tabela 33
	Garantias da União	↑ despesa	303,4	280,4	4,8%	15,1	14,5	Tabela 34 Tabela 35 Tabela 37
	Haveres Finan. Não Relacionados a Entes Federativos	↓ receita	194,0	107,6	1,8%	40,9	5,1	Tabela 49 Tabela 50
	Haveres Finan. Relacionados a Entes Federativos	↓ receita	638,2	692,7	11,8%	26,9	40,8	Tabela 55 Tabela 57
	Contragarantias Não Executadas	↑ despesa	41,0	1,7	0,0%	10,4	10,4	Tabela 64 Tabela 65
	Créditos do BCB	↓ receita	19,2	13,9	0,2%	4,7	4,9	Tabela 93 Tabela 94
Subtotal Financeiro			1.308,1	1.201,1	20,5%			
Impacto Primário	Passivos relacionados a Demandas Judiciais (Riscos Possíveis)	↑ despesa	1.260,4	2.741,8	47,6%	n.d.	n.d.	Tabela 29
	Passivos relacionados a Demandas Judiciais (Riscos Prováveis) ¹	↑ despesa	871,9	1.016,9	17,7%	n.d.	n.d.	Tabela 29
	Passivos relacionados aos Fundos Constitucionais	↑ despesa	16,5	15,9	0,3%	1,1	1,2	Tabela 38 Tabela 39
	Seguro de Crédito à Exportação ²	↑ despesa	38,4	32,7	0,6%	0,9	0,6	Tabela 40 Tabela 41
	Fundos Garantidores	n.a. ³	70,2	71,2	1,2%	n.a.	n.a.	Tabela 42
	Dívida Ativa ⁴	↓ receita	524,3	575,4	10,0%	31,9	30,6	Tabela 44 Tabela 46
	Concessões e PPPs	↓ receita	n.a.	n.a.	-	1,4	0,0	Tabela 69
	Dividendos das Estatais	↓ receita	n.a.	n.a.	-	47,6	21,4	Tabela 73
	Fundo de Financiamento Estudantil – Fies ⁴	↓ receita	107,6	106,0	1,8%	n.d.	n.d.	Tabela 82
Subtotal Primário			2.889,3	4.559,9	79,2%			
Subtotal por Tipo de Impacto		↑ despesa	2.643,9	4.194,2	72,8%			
		↓ receita	1.483,3	1.495,6	26,0%			
		n.a.	70,2	71,2	1,2%			
Total Geral			4.197,4	5.761,0	100,0%			

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

¹ Para fins de alinhamento com o Balanço Geral da União – BGU 2021 e 2022, vide nota explicativa contida na pág.35, Tabela 16 do ARF LDO 2023.² O valor do Seguro de Crédito à Exportação está referenciado em dólar e foi convertido para reais pela cotação Ptax do último dia do mês para venda.³ 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.⁴ Impacto predominantemente primário.

Elaboração: STN/MF.

3 ANÁLISE DOS RISCOS MACROECONÔMICOS (GERAIS)

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

3.1 SENSIBILIDADE DAS RECEITAS ADMINISTRADAS PELA RFB

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

3.1.1 Receitas Administradas pela RFB

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

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

Tabela 2 - Previsão das Receitas Administradas pela RFB em 2022

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

Em R\$ milhões

Em R\$ milhões

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

Fonte e Elaboração: RFB/MF.

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

Tabela 3 - Receitas Atípicas de 2022

Em R\$ milhões

Receitas	Valor	Principais Fatores Originários
I.R. - PESSOA JURÍDICA	30.060,0	Arrecadações extraordinárias em razão, principalmente, de valorização de commodities, no exterior. Esse efeito foi observado tanto na arrecadação do ajuste anual que decorre de apurações do ano anterior quanto nos recolhimentos efetuados na modalidade paga por estimativa, em 2022.
I.R.R.F. - RENDIMENTOS DE RESIDENTES NO EXTERIOR	2.800,0	Arrecadações extraordinárias de pagamentos referentes a royalties e assistência técnica e trabalho assalariado no exterior.
CSLL - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL S/ LUCRO LÍQUIDO	11.940,0	Arrecadações extraordinárias em razão, principalmente, de valorização de commodities, no exterior. Esse efeito foi observado tanto na arrecadação do ajuste anual que decorre de apurações do ano anterior quanto nos recolhimentos efetuados na modalidade paga por estimativa, em 2022.
Total	44.800,0	

Fonte e elaboração: RFB/MF.

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 são apresentadas em três grandes grupos: Receitas Administradas pela RFB, líquidas de restituições; Arrecadação Líquida para o RGPS; e Receitas não administradas pela RFB. A Tabela 4 mostra a participação de cada grupo na receita primária total de 2022.

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

Itens de Receitas relacionados a parâmetros macroeconômicos	Receita em 2022 (R\$ milhões)	Participação na Receita Primária Total	Indexadores
Receitas Administradas pela RFB	1.390.000,0	60,1%	PIB, Inflação, Câmbio, Massa Salarial, Juros (Over)
Receitas Previdenciárias	535.710,0	23,9%	PIB, Inflação, Massa Salarial
Receitas Não Administradas pela RFB			
Contribuição do Salário Educação	27.292,0	1,2%	PIB, Inflação
Exploração de Recursos Naturais	132.482,0	5,7%	Preços de Petróleo, Minério de Ferro, Câmbio

Itens de Receitas relacionados a parâmetros macroeconômicos	Receita em 2022 (R\$ milhões)	Participação na Receita Primária Total	Indexadores
Total dos Itens	2.085.484,0	90,2%	

Fonte: RFB/MF. Elaboração: STN/MF.

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

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

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

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

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

Parâmetro	Impacto sobre a Receita Administrada pela RFB	
	Exceto Previdenciária	Previdenciária
PIB	0,64%	0,16%
Inflação (IER) ⁽¹⁾	0,60%	0,15%
Câmbio	0,09%	-
Massa Salarial	0,07%	0,79%
Juros (Over)	0,01%	-

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

Fonte: RFB/MF.

Como se percebe, 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 que se refere 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\$ 12,5 bilhões na arrecadação, sendo a maior parte concentrada nas receitas administradas pela RFB (R\$ 11,4 bilhões). Da mesma forma, uma alta na inflação, com tudo o mais constante, resulta em uma elevação de R\$ 11,7 bilhões na receita total. No agregado, considerando-se uma elevação conjunta de todas as variáveis em 1 p.p., ter-se-ia um aumento da receita de R\$ 32,2 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	11.439,0	10.724,0	1.609,0	1.251,0	179,0
Receitas Previdenciárias	1.018,0	955,0	-	5.027,0	-
Total	12.458,0	11.679,0	1.609,0	6.278,0	179,0

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

Fonte: RFB/MF. Elaboração: STN/MF.

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

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

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

3.2 SENSIBILIDADE DA DESPESA PRIMÁRIA

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 52,2% das despesas primárias do Governo Central em 2022.

A Tabela 7, apresenta, ainda, as despesas com Pessoal e Encargos Sociais. No entanto, para esta rubrica, 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. Desta forma, essas despesas são majoritariamente afetadas pelos reajustes salariais acordados que, indiretamente, podem ser afetados pelas projeções de inflação. O conjunto de despesas indexadas somado às despesas de pessoal representa 70,9% de despesas primárias do Governo Central.

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

Em R\$ milhões

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

Fonte e Elaboração: STN/MF.

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

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

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	0,75%

Fonte e elaboração: STN/MF.

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 pode-se observar, cada um real de aumento no salário mínimo gera um incremento, em 2024, de R\$ 374,8 milhões nas despesas do Governo Central e um aumento de R\$ 6,3 milhões na arrecadação previdenciária, resultando em redução líquida de R\$ 368,5 milhões no resultado primário do Governo Central de 2024. Por seu turno, a inflação medida pelo INPC afeta o reajuste de um número maior de beneficiários, gerando um acréscimo, em 2024, de R\$ 969,4 milhões nas despesas do Governo Central e um acréscimo de R\$ 8,2 milhões na arrecadação previdenciária, resultando em diminuição líquida de R\$ 961,1 milhões no resultado do Governo Central de 2024. Para avaliar o impacto sobre o espaço para as Despesas Discricionárias e cumprimento do 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 ⁽²⁾	6,3	-	-	8,2
II. Benefícios Previdenciários	266,0	343,5	488,7	832,2
III. Déficit do RGPS (II - I)	259,7	-	-	823,9
IV. Benefícios Assistenciais	68,8	68,9	0,0	68,9
IV.1 RMV	0,7	0,7	0,0	0,7
IV.2 BPC/LOAS	68,1	68,2	0,0	68,2
V. FAT	40,0	51,9	16,4	68,3
V.1 Abono Salarial	19,5	25,3	0,0	25,3
V.2 Seguro-Desemprego	20,5	26,6	16,4	43,0
Total de Receitas (I)	6,3	-	-	8,2
Total de Despesas (II + IV + V)	374,8	464,3	505,1	969,4
Total de Resultado (III + IV + V)	368,5	-	-	961,1

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

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

Fonte e elaboração: STN/MF.

³ Equivalente a um aumento de R\$ 1,302 nos benefícios de até um Salário-Mínimo.

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 apurada no exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. Para 2024, como demonstra a Tabela 10, o desvio de 0,1 p.p. da variação estimada do IPCA causa uma variação de R\$ 1.776,60 milhões no limite de despesas.

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

Em R\$ milhões

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

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

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

Fonte e elaboração: STN/MF.

3.2.2 Sensibilidade da Despesa com Subsídios e Subvenções

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

Basicamente, essa modalidade de subvenção garante à instituição financeira o recebimento de uma taxa de mercado (como a TLP) além de um spread, ao mesmo tempo em que garante ao mutuário uma taxa fixa pelo empréstimo definida nos programas subvencionados (como Plano Safra ou Programa de Sustentação do Investimento - PSI). A diferença entre essas taxas é equalizada 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.

Foram realizadas 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 somente o atual estoque de operações já contratadas até 31 de janeiro de 2023, e que representam compromissos já assumidos pela União, uma elevação de apenas 0,5 ponto percentual nos parâmetros macroeconômicos (IPCA, TLP, SELIC e RDP) representa um impacto sob a forma de aumento de despesas com impacto primário na ordem aproximada de R\$ 475 milhões, o que indica

⁴ A EC nº 95, de 2016, instituiu o Teto de Gastos, que vigorará por vinte exercícios financeiros. Para o exercício de 2024, o Teto de 2023 será corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para o período de doze meses encerrado em dezembro de 2023.

que elevações nessas taxas impactarão necessariamente e diretamente as dotações de recursos necessários para esta finalidade e podem ensejar pedidos de crédito suplementar para que a União possa honrar os compromissos já assumidos.

3.3 SENSIBILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA

A Dívida Pública Federal (DPF) corresponde à soma da Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi) com a Dívida Pública Federal externa (DPFe), sendo esta última subdividida em mobiliária e contratual. A estratégia de financiamento da DPF 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 é o aumento do estoque nominal da dívida decorrente de alterações de mercado que afetem o custo de emissão dos títulos públicos, seja por variação na taxa básica de juros, nas taxas de câmbio ou de inflação. Tais variações acarretam efeitos adversos no orçamento anual, pois alteram o volume de recursos necessários para o pagamento do serviço da dívida, com consequências, inclusive, para os orçamentos dos anos posteriores. O risco de mercado é também especialmente relevante por alterar a relação entre Dívida Líquida do Setor Público/Produto Interno Bruto (DLSP/PIB) e Dívida Bruta do Governo Geral/Produto Interno Bruto (DBGG/PIB).

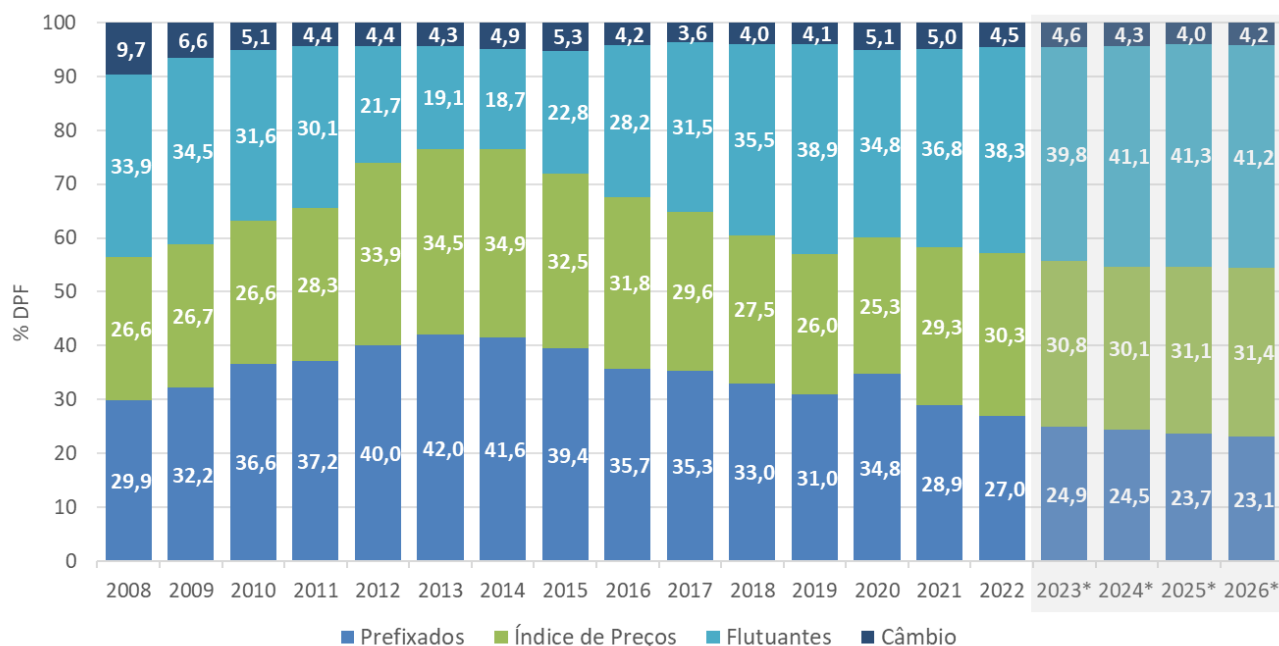
A composição da DPF é o indicador mais imediato do risco de mercado, pois o estoque da dívida é composto por títulos com diferentes características, de acordo com o tipo de remuneração a que estão condicionados. Em anos recentes, a composição da DPF registrou o aumento da participação de títulos remunerados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

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

A Figura 2 apresenta a evolução das parcelas da dívida mais expostas a riscos de mercado, composta pela dívida atrelada à taxa Selic e pela dívida cambial, sensíveis a choques na taxa de juros e câmbio. Após um período de redução, de 2010 a 2015, a parte da dívida exposta a variações de juros voltou a crescer a partir de 2016 e encontra-se atualmente em nível mais elevado aos observados nos últimos 15 anos. O risco associado à variação da taxa de câmbio, por sua vez, vem se mantendo estável, em decorrência da manutenção de patamares inferiores a 5% da parcela da dívida

pública atrelada a moedas estrangeiras desde 2011. Em contrapartida, as parcelas de dívida prefixada e indexada a índice de preços, que são menos suscetíveis a esses choques, perderam espaço na composição da DPF. A parcela de dívida prefixada deve atingir 24,9% da DPF em 2023, patamar abaixo de todos os valores históricos observados no período analisado. A parcela da dívida indexada por índice de preços apresentou uma leve recuperação a partir de 2021, após um período de quedas sucessivas entre 2015 e 2020, mas o seu patamar atual e dos anos seguintes (previsão de 30,8% em média) ainda ficam abaixo do valor de 2014 (34,9%), valor mais alto da série.

Figura 2 - Composição do estoque da DPF



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

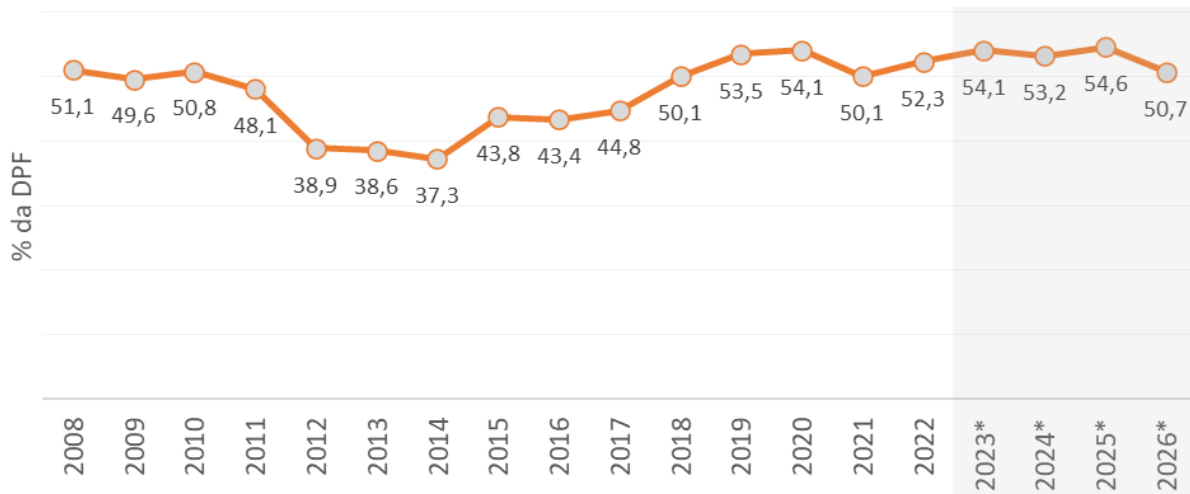
Fonte e elaboração: STN/MF.

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

A

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

Figura 3 - Risco de repactuação da DPF



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

Fonte e elaboração: STN/MF.

Todavia, a reversão da trajetória de risco de mercado requer um ambiente mais favorável à consolidação fiscal e emissões com custo menor. Esta condição macroeconômica favorável é essencial para criar um ambiente propício à redução do endividamento e à melhora no perfil de risco da dívida.

3.3.1.1 Sensibilidade da Dívida Pública aos Parâmetros Macroeconômicos

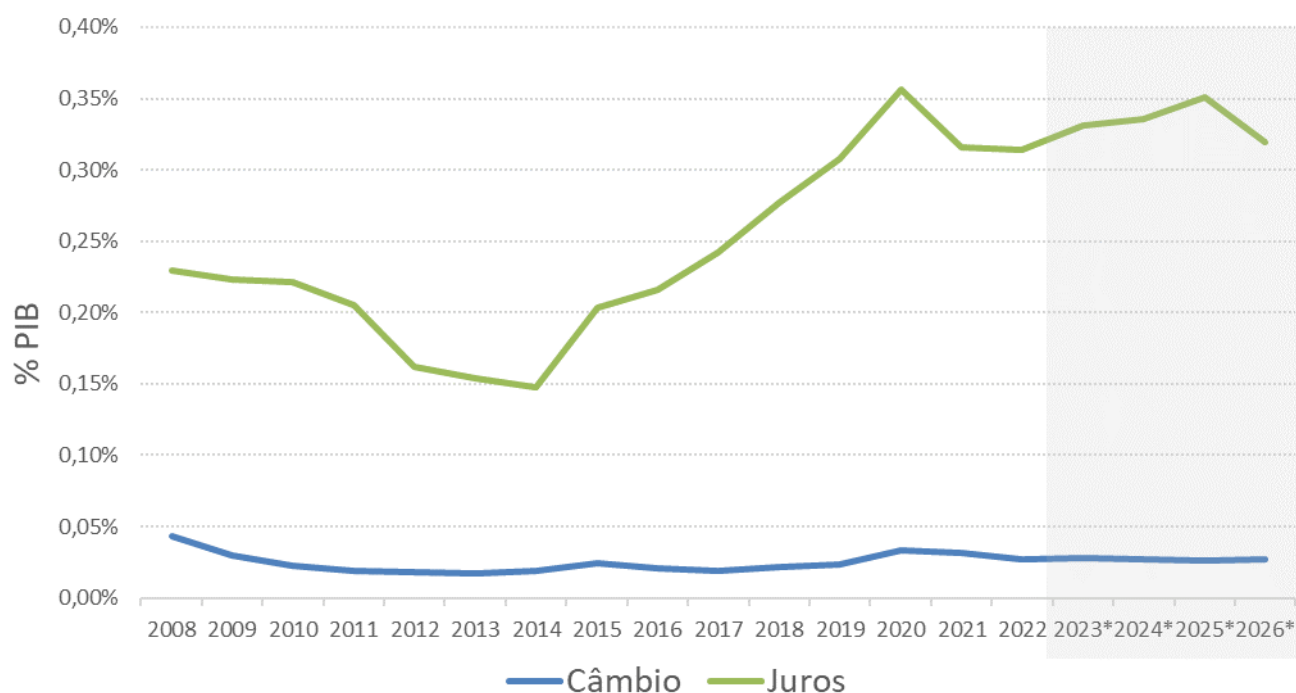
3.3.1.1.1 Riscos da Dívida Pública Federal (DPF)

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

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

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

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



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

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

Fonte e elaboração: STN/MF.

A Figura 4 mostra a elevada sensibilidade da DPF a alterações nos juros de curto prazo e a baixa sensibilidade da dívida pública com relação a alterações na taxa de câmbio. Este cenário reflete o incremento de títulos com taxas de juros flutuantes na composição da dívida, devido à persistência de desequilíbrios fiscais, e a reduzida participação de títulos denominados em moeda de outras nacionalidades na DPF.

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

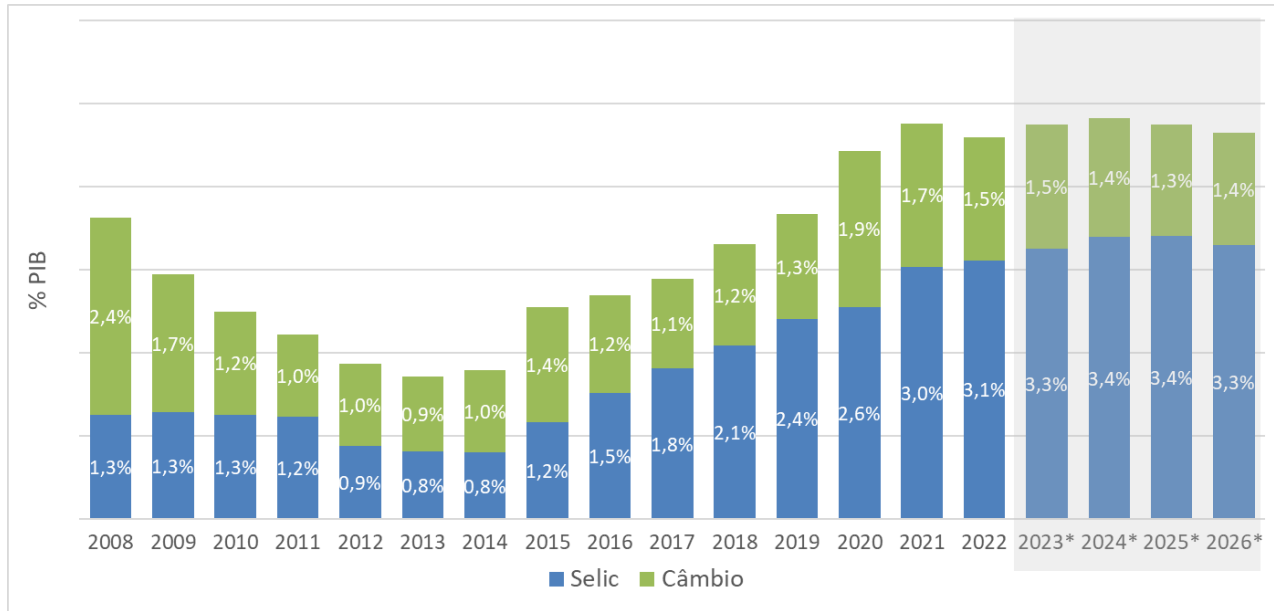
Por sua vez, o risco associado à variação da taxa de câmbio encontra-se em patamar aderente a estrutura de dívida proposta pelo portfólio de benchmark. Ademais, o efeito de transbordamento no caso de uma crise cambial seria amortecido diante do atual volume de reservas internacionais administradas pelo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

Na Figura 5 temos o resultado do teste de estresse para a evolução do estoque da DPF frente a choques reais nos juros e no câmbio, de forma a evidenciar o efeito dessas variáveis em

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

situações de grande e persistente volatilidade⁷. Considerando o estoque de dívida em final de período, o impacto de um cenário de estresse corresponderia a um incremento total na dívida de 4,8% do PIB em 2023.

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



* Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2023.
Fonte e elaboração: STN/MF.

Além da análise de impactos no estoque, é relevante avaliar o cronograma de maturação e a sensibilidade da despesa orçamentária da dívida às variáveis macroeconômicas. Tendo como referência projeções baseadas na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2023 e considerando os vencimentos de dívida previstos entre 2023 e 2026, os efeitos de um aumento (redução) imediato e permanente de um ponto percentual nas taxas de inflação e de juros e na variação cambial podem ser observados na Tabela 11.

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

Variáveis Macroeconômicas	2023*		2024*		2025*		2026*	
	% PIB	Milhões R\$	% PIB	Milhões R\$	% PIB	Milhões R\$	% PIB	Milhões R\$
Câmbio	0,005	543	0,005	599	0,010	1.220	0,009	1.080
Inflação	0,006	596	0,043	4.853	0,051	5.993	0,104	12.993
Juros	0,014	1.481	0,048	5.424	0,084	9.960	0,134	16.832

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

Fonte e elaboração: STN/MF.

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

A sensibilidade apresentada na Tabela 11 varia conforme o cronograma de maturação dos títulos da DPF e será mais acentuada com relação a uma das variáveis econômicas naqueles anos em que houver maior concentração de vencimentos de títulos indexados àquela mesma variável. A sensibilidade da despesa orçamentária é menor que aquela correspondente ao estoque da DPF, pois considera apenas o montante da dívida que será resgatada em determinado exercício. Não obstante, trata-se de um efeito relevante por estar relacionado ao impacto de curto prazo na despesa orçamentária para o pagamento da dívida. Como esperado, o choque na taxa de juros é o fator de maior efeito na evolução da despesa orçamentária da dívida, seguido pelo choque na taxa de inflação. Especificamente em relação ao risco de taxa de juros para a despesa orçamentária, note-se que, devido ao efeito cumulativo do choque nas taxas de juros, o aumento da despesa orçamentária com resgates de títulos indexados à SELIC teria o potencial de atingir R\$ 16,8 bilhões ao final do próximo triênio, em 2026.

3.3.1.1.2 Riscos da DLSP e da DBGG

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

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

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

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

Choques simulados	DLSP				DBGG			
	2023	2024	2025	2026	2023	2024	2025	2026
PIB – 1 p.p.	1,0%	2,3%	4,1%	6,3%	1,1%	2,7%	4,6%	6,9%
Primário/PIB – 1 p. p.	1,1%	2,2%	3,3%	4,4%	1,1%	2,2%	3,3%	4,4%
SELIC + 1 p.p	0,2%	0,7%	1,2%	1,9%	0,2%	0,7%	1,2%	1,8%
Choques combinados	2,3%	5,2%	8,7%	12,8%	2,4%	5,5%	9,2%	13,3%

Diferença em relação ao Cenário Base.

Fonte e elaboração: STN/MF.

O impacto da variação do PIB é via denominador e também por meio da correlação com o primário – uma alteração no PIB tem impacto sobre o primário. O efeito de um primário menor é via numerador, sem diferença em relação aos indicadores de DLSP e DBGG. A sensibilidade da Selic é captada tanto pela parcela de LFT na composição da DPF quanto pelo volume de operações

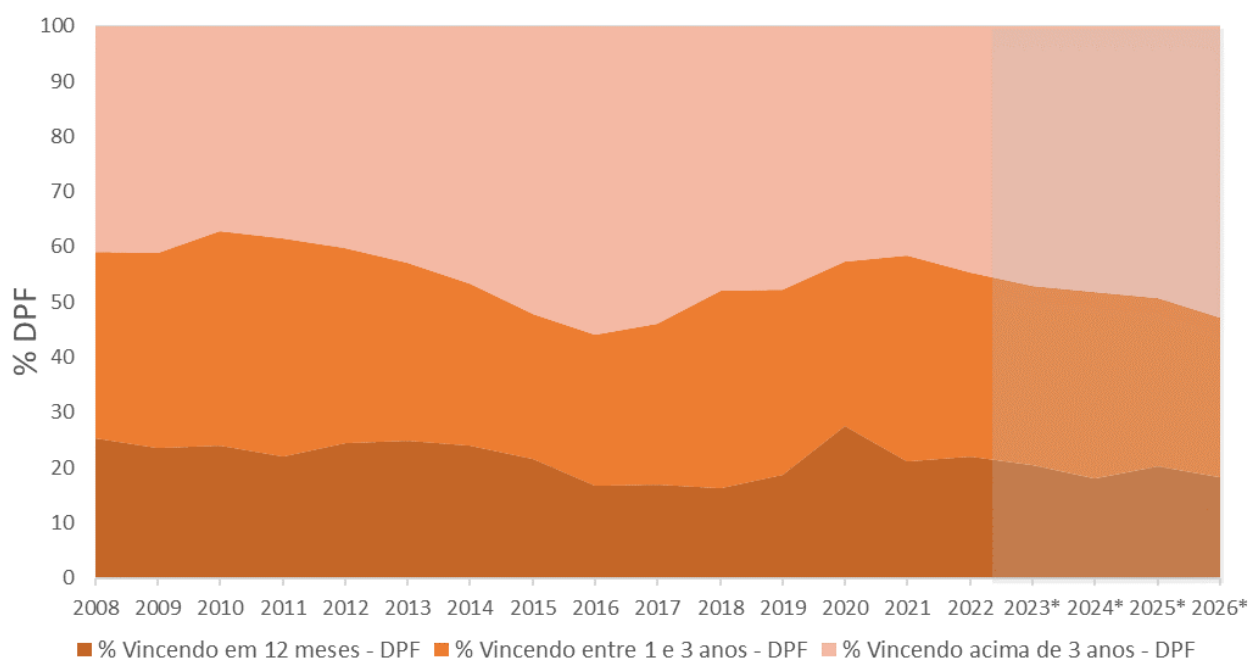
compromissadas do BCB e pelas parcelas indexadas à Selic dos demais passivos e ativos das diferentes esferas de governo. Ressalte-se que a combinação de choques não consiste na soma dos choques individualizados, mas considera a dinâmica de choques simultâneos.

3.3.2 Risco de Refinanciamento

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

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

Figura 6 - Perfil de Vencimentos do Estoque da DPF



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

Fonte e elaboração: STN/MF.

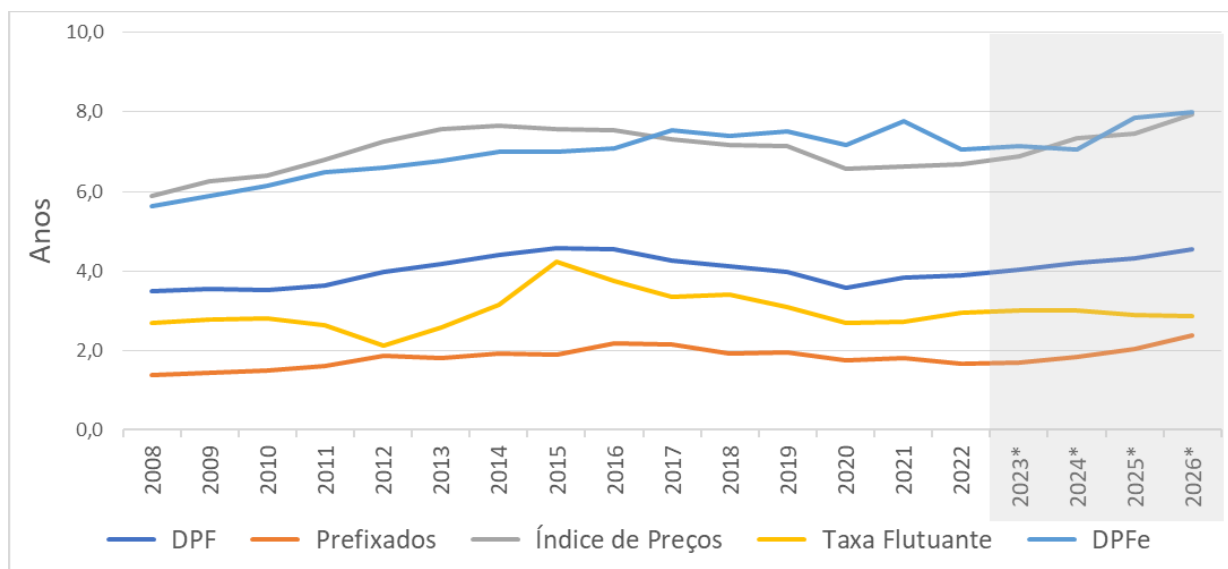
O risco de refinanciamento também pode ser avaliado considerando-se a parcela da DPF que vence em até 12 meses como proporção do PIB. Essa relação aumentou abruptamente ao final de 2020, atingindo 18,15% do PIB. Já a partir de 2021, observa-se uma tendência de reversão deste

aumento, que deve se sustentar no período de 2023 a 2026, atingindo em média 11,92% do PIB. Apesar da tendência de queda dos últimos dois anos, o patamar ainda se encontra acima da média histórica registrada entre 2008 e 2019, de 9,9%, reflexo do aumento da relação dívida PIB ao longo dos últimos anos.

O prazo médio da DPF apresentou leve melhora nos últimos dois anos, aumentando de 3,6 anos ao final de 2020 para 3,9 anos ao final de 2022. A expectativa para os anos seguintes, como pode ser visto na Figura 7, é de evolução progressiva deste indicador, que deve atingir em média 4,4 anos no próximo triênio.

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

Figura 7 – Evolução do prazo médio (meses)

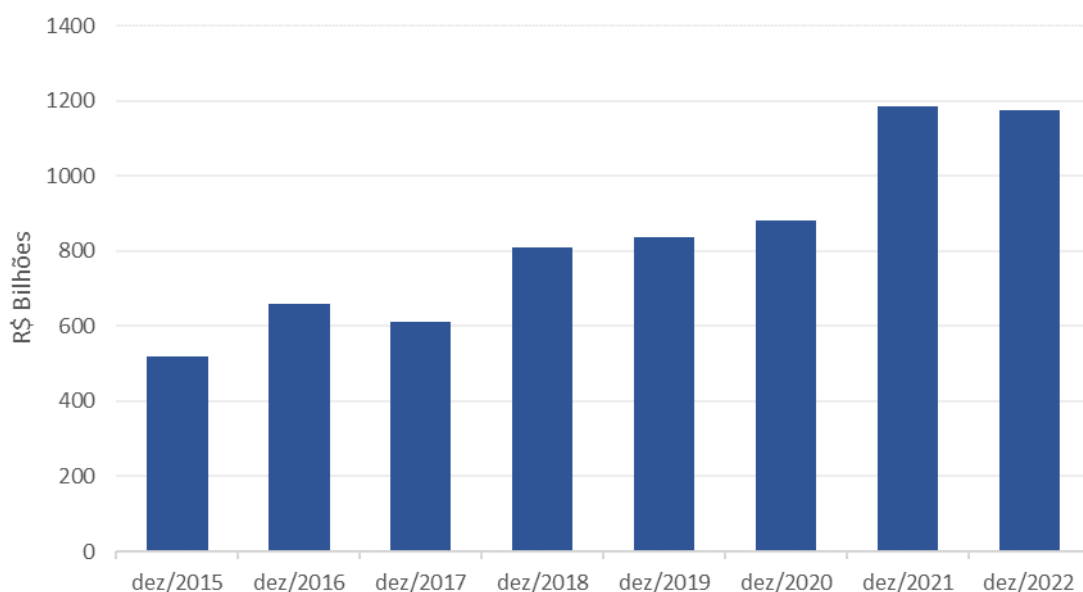


* 2023: Projeção com base no ponto médio do PAF 2023. De 2024 a 2026: Simulações STN.

Fonte e elaboração: STN/MF.

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

Figura 8 - Reserva de Liquidez



Fonte e Elaboração: STN/MF.

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

3.4 ESTRESSE DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS E SIMULAÇÕES

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

O cálculo dos cenários de estresse dos parâmetros macroeconômicos utiliza o método de simulação de Monte Carlo, construída a partir de uma distribuição normal multivariada, na qual o vetor de médias dos parâmetros são os valores projetados na Grade de Parâmetros fornecida pela SPE/ME⁸ e a matriz de variância-covariância é estimada por meio do histórico de dados dos parâmetros macroeconômicos⁹. É importante ressaltar que este método permite a construção de cenários economicamente consistentes, ou seja, as relações diretas e inversas entre as variáveis são adequadamente refletidas nos resultados, considerando suas correlações históricas. Por exemplo,

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

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

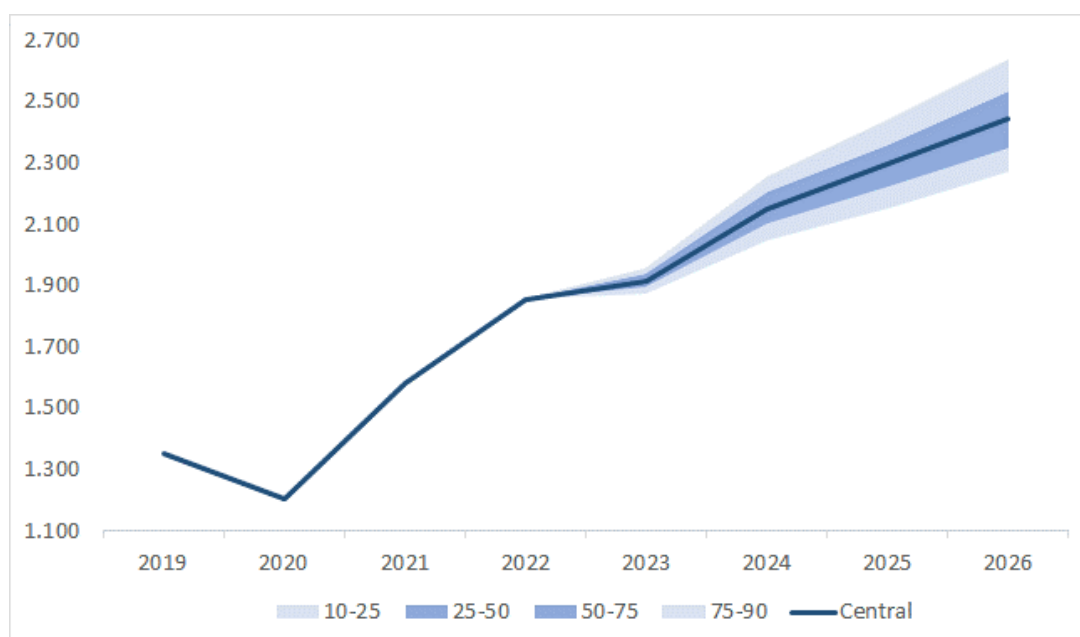
nota-se que cenários em que as taxas de juros são maiores estão, em geral, associadas a menores níveis de crescimento.

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

3.4.1 Receitas

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

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



Fonte e Elaboração: STN/MF.

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

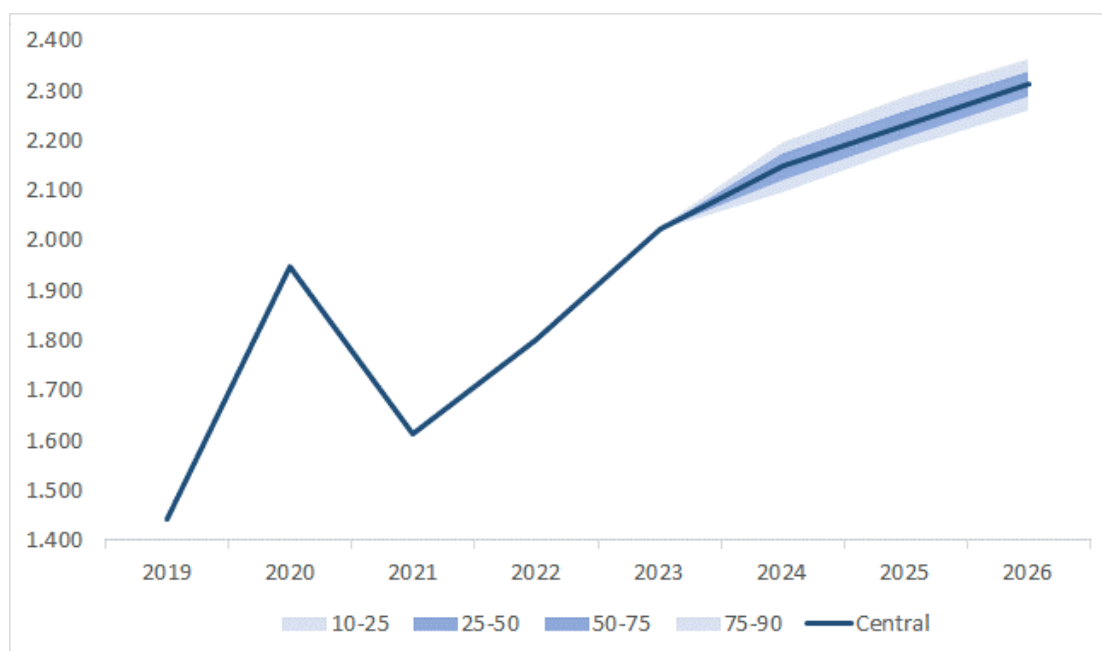
Para o ano de 2024, as estimativas constantes no Anexo de Metas Fiscais apontam uma receita líquida no montante de R\$ 2.150,0 bilhões. A amplitude do leque mais interno (percentil 75 e

25), indicado no gráfico em azul escuro, é de R\$ 51 bilhões. Já o leque externo (percentil 90 e 10) possui amplitude de R\$ 103,0 bilhões. Para os anos de 2025 e 2026, a projeção central é de R\$ 2.294,0 bilhões e R\$ 2.443,0 bilhões, respectivamente. A amplitude do leque interno, para os anos de 2025 e 2026, é de mais ou menos R\$ 70 bilhões e de mais ou menos R\$ 93 bilhões, respectivamente.

3.4.2 Despesas

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

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



Fonte e Elaboração: STN/MF.

As simulações comprovam o fenômeno já amplamente conhecido de que as receitas são sensivelmente mais suscetíveis à volatilidade dos parâmetros macroeconômicos em comparação com as despesas. Este fato se traduz, graficamente, em um leque de menor amplitude, conforme pode ser observado na figura acima. Em linhas gerais, a explicação para este fenômeno é que as receitas possuem uma forte dependência à trajetória futura tanto da inflação quanto do PIB real, enquanto as despesas possuem uma dependência maior à inflação e a fatores demográficos, que são relativamente estáveis, sendo que este último componente não é incluído nesta análise, uma vez que aqui tratamos da sensibilidade aos parâmetros macroeconômicos.

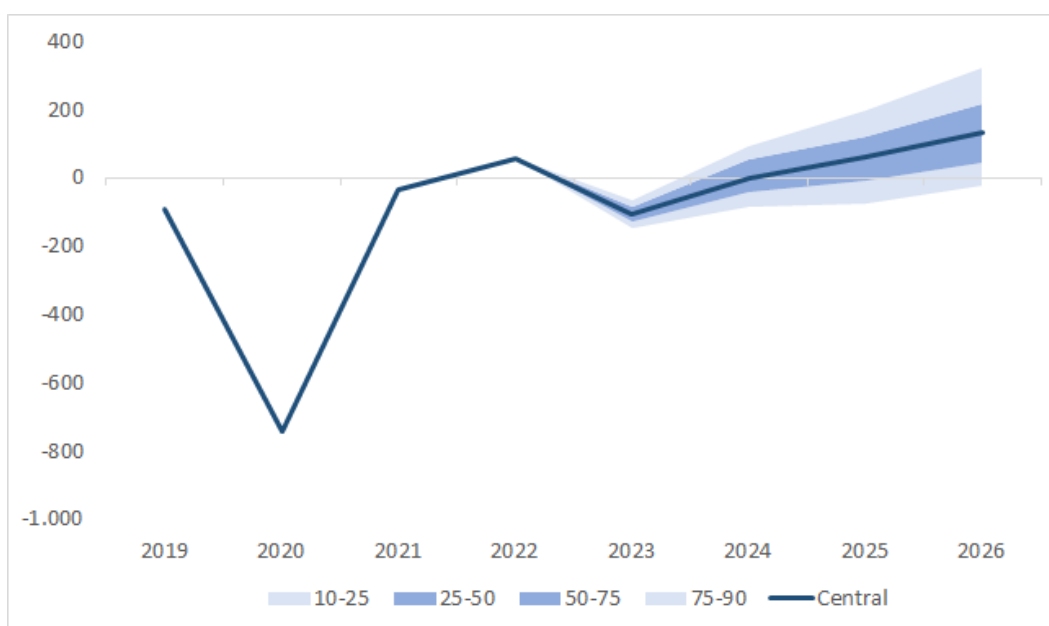
Pelas razões expostas, espera-se que em casos extremos, cuja probabilidade associada é pequena (percentis 10 e 90), haja uma variação nas despesas, para mais ou para menos, em torno de

R\$ 51 bilhões em 2024 e 2025 e cerca de R\$ 52 bilhões em 2026. Esses valores não incluem eventuais cortes ou aumentos de despesas discricionárias, que podem ampliar ou reduzir os valores apresentados e estão sob o controle do governo.

3.4.3 Resultado Primário

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

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



Fonte e Elaboração: STN/ MF.

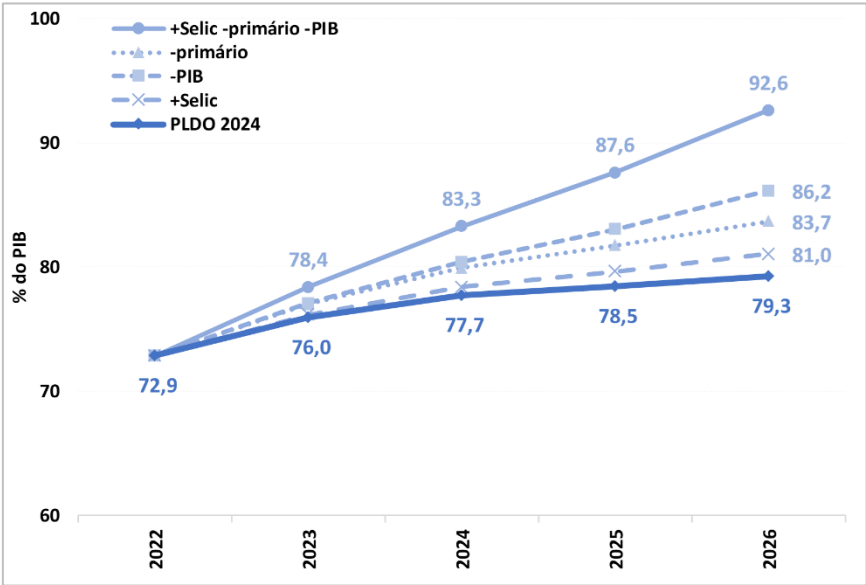
As trajetórias de resultado primário apresentadas mostram que, no ano de 2024, os cenários extremos superior e inferior (percentis 10 e 90) se encontram em torno de R\$ 89 bilhões acima ou abaixo da meta estabelecida para o Governo Central (R\$ 0,0). Já para os anos de 2025 e 2026, os resultados relacionados aos mesmos cenários mostram uma melhora ou piora de cerca de R\$ 135,0 bilhões e R\$ 174,0 bilhões. Interessante notar que o nível da volatilidade mensurada para o resultado primário em 2024 (R\$ 89,0 bilhões) é menor que a soma das volatilidades da receita (R\$ 103,0 bilhões) e da despesa (R\$ 50,0 bilhões), pela razão já explicitada de que parâmetros macroeconômicos que geram receitas maiores podem gerar também despesas maiores ou vice-versa.

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

3.4.4 Dívida Pública

Na sequência são apresentados alguns testes de estresse, de forma a avaliar os efeitos potenciais sobre os indicadores de endividamento bruto e líquido. A trajetória futura da dívida é sensível a alterações nos parâmetros macroeconômicos. O exercício na Figura 12 mostra o impacto na DBGG de estresses de 100 pontos base sobre o crescimento do PIB, o resultado fiscal primário e a taxa Selic subjacentes ao cenário PLDO 2024. Além disso, o exercício apresenta o impacto sobre a trajetória da DBGG de um choque negativo simultâneo nas três variáveis: ao fim do horizonte de projeções, a DBGG atingiria 92,6% do PIB em um cenário mais adverso.

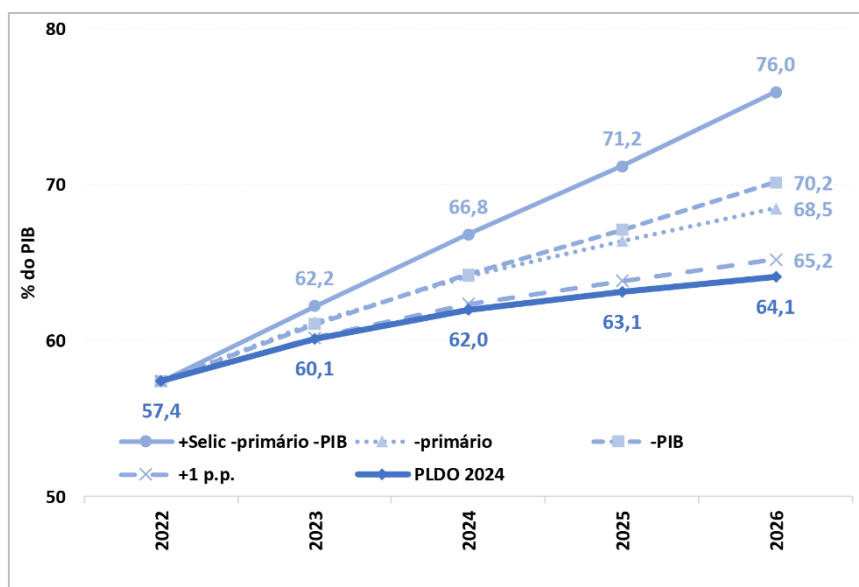
Figura 12 - Teste de estresse primário/PIB, PIB e Selic - DBGG (% PIB)



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

A Figura 13 traz o resultado deste exercício para a DLSP, que ao final de 2026 apresentaria um endividamento líquido superior ao cenário PLDO 2024, atingindo 76% do PIB em decorrência de eventual estresse combinado no resultado primário, no PIB e na taxa Selic.

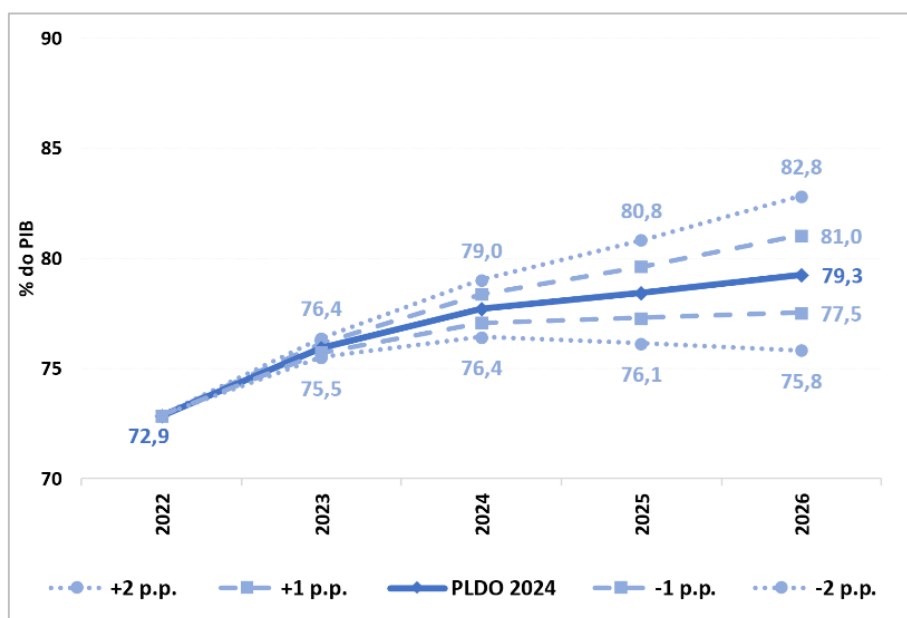
Figura 13 - Teste de estresse primário/PIB, PIB e Selic - DLSP (% PIB)



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

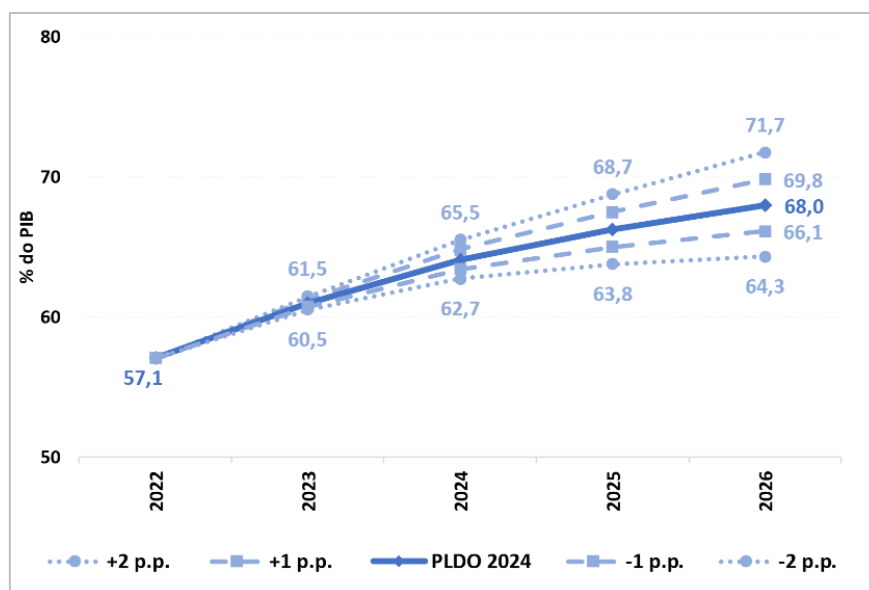
Alterações na taxa de juros sensibilizam o custo da dívida e a transmissão de mudanças na taxa Selic para o custo da dívida tende a ser rápida, uma vez que existe elevada proporção de instrumentos de financiamento expostos às mudanças nos juros de curto prazo. A Figura 14 e a Figura 15 apresentam como seriam as projeções de DBGG e de DLSP face a uma trajetória de juros que se desviasse em 1 ou 2 p.p., para cima ou para baixo, da trajetória prevista no cenário base. Um choque de +2 p.p. na Selic, por exemplo, teria o potencial de elevar a DBGG em 3,5 p.p. do PIB e a DLSP em 3,7 p.p. do PIB ao final de 2026.

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



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

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

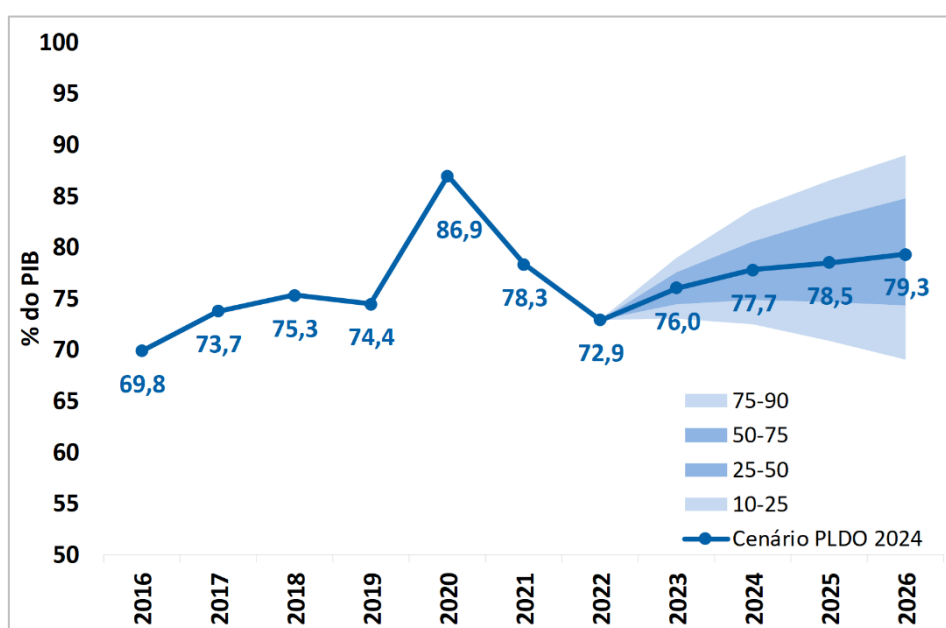


Fonte: Realizado, BCB. Projeções, STN/MF. Elaboração: STN/MF

Na Figura 16 e na

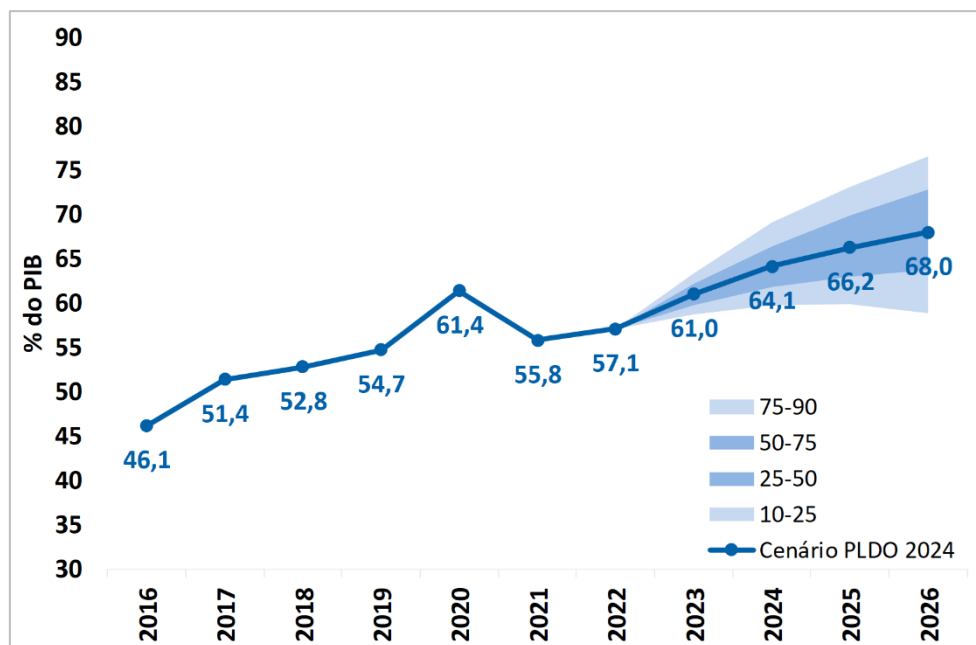
Figura 17 são mostrados os resultados estocásticos das simulações de DLSP e DBGG. As linhas sólidas representam o cenário PLDO 2024 (Tabela 3 do Anexo de Metas Fiscais) e são muito próximas àquelas das medianas das distribuições. Estas figuras são conhecidas como *fan charts* e mostram o intervalo de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

Figura 16 - Cenários estocásticos para DBGG/PIB



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

Figura 17 - Cenários estocásticos para DLSP/PIB

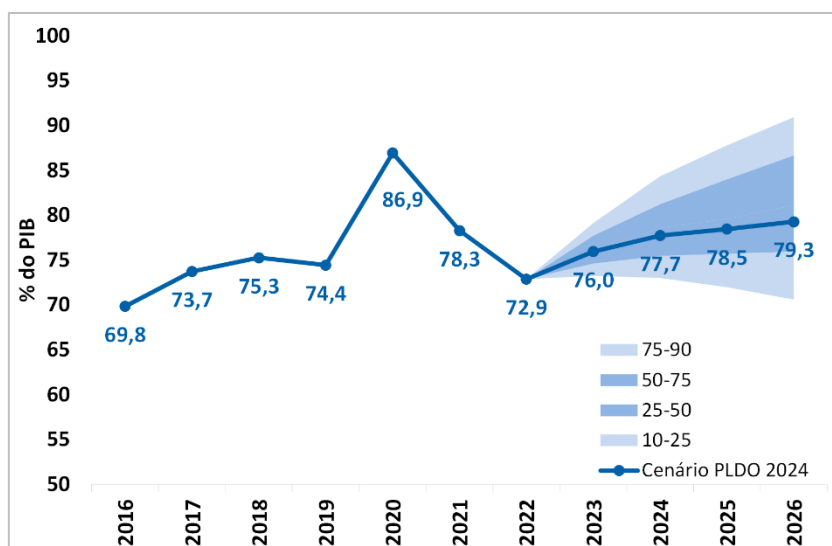


Fonte: Realizado, BCB. Projeções, STN/MF. Elaboração: STN/MF

De forma complementar, são apresentados na Figura 18 e na

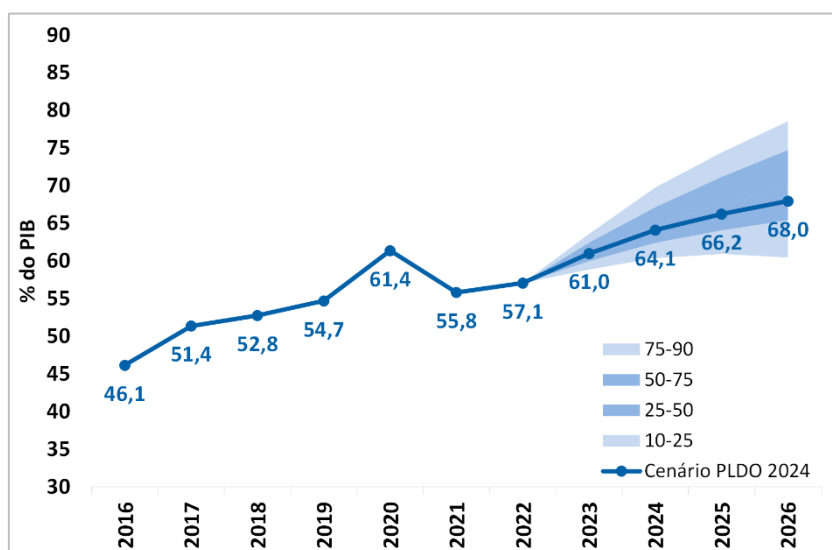
Figura 19 *fan charts* da DBGG e DLSP assimétricos, em decorrência de uma taxa de Selic estressada em 100 pontos base a partir de maio de 2023. Trata-se de um exercício de avaliação de *downside risk*. Em um contexto de taxa Selic estressada, torna-se maior o risco de a DBGG e a DLSP superarem as projeções do cenário PLDO 2024 ao final de 2026 na presença de choques desfavoráveis à atividade e na ausência de consolidação fiscal.

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



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

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



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

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

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

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

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

Fonte e Elaboração: STN/MF.

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

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

Cenário	Em R\$ milhões		
	2024	2025	2026
Cenário base	21.532,8	21.573,3	22.379,0

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/MF.

Em 2022 as dotações iniciais da Lei Orçamentária indicavam operações de crédito excedentes e despesas a serem pagas com recursos da dívida condicionadas à aprovação de crédito suplementar ou especial, pois tais operações de crédito estariam acima do montante previsto para as despesas de capital do exercício. No entanto, após a apuração do superávit financeiro do exercício anterior foi

possível efetuar o remanejamento daquelas fontes condicionadas e cumprir, com razoável margem, este mandamento constitucional.

Para 2023, as dotações iniciais do orçamento também indicavam um excesso de operações de crédito sobre as despesas de capital e outro possível descumprimento da regra de ouro neste exercício. Novamente, com a apuração do superávit financeiro do exercício anterior e o remanejamento das fontes condicionadas foi possível projetar, no cenário atual, a eliminação daquele descumprimento.

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

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

4 ANÁLISE DOS RISCOS ESPECÍFICOS

Os riscos específicos 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.

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; (4) Contragarantias da União; (5) Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste; (6) Seguro de Crédito à Exportação - Fundo de Garantia à Exportação; e (7) Fundos Garantidores.

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

4.1.1 Demandas Judiciais

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

- I. Advogado-Geral da União: representa a União junto ao Supremo Tribunal Federal (art. 4º, III, da Lei Complementar nº 73/1993), em que é assistido pela Secretaria-Geral de Contencioso (SGCT), (art. 9º do Decreto nº 11.174/2022);
- II. Procuradoria-Geral da União (PGU): representa a União junto ao Poder Judiciário nas suas diferentes instâncias, com exceção do STF (art. 9º da Lei Complementar nº 73/1993);
- III. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN): apura a liquidez e certeza da dívida ativa da União e realiza a sua inscrição para fins de cobrança, amigável ou judicial e representa judicialmente a União nas causas de natureza fiscal (art. 12 da Lei Complementar nº 73/1993);
- IV. Procuradoria-Geral Federal (PGF): representa as autarquias e fundações públicas junto ao Poder Judiciário (art. 10 da Lei nº 10.480, de 02 de julho de 2002); e
- V. Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil (PGBC): representa o Banco Central do Brasil junto ao Poder Judiciário (art. 4º da Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998).

Vale evidenciar 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.

Normativamente, a análise e classificação das demandas judiciais em relação ao risco fiscal, tem como fundamento a Portaria Normativa AGU nº 68/2022¹⁰, que define critérios e procedimentos na prestação de informações sobre ações judiciais que possam representar riscos fiscais à União, suas autarquias ou fundações públicas¹¹.

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

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

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

I - risco provável, que abrange:

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

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

¹⁰ A Portaria Normativa AGU nº 68/2022, revogou a Portaria AGU nº 40/2015 e a Portaria AGU nº 318/2018.

¹¹ Com exceção da Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC), que utiliza critérios próprios de classificação das ações judiciais que possuem risco fiscal.

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

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

II - risco possível, que abrange:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nesse contexto, cabe destacar que serão avaliados nesta subseção, primeiramente, os processos com probabilidade de perda classificada como possível (risco possível), conforme metodologia de classificação indicada anteriormente e, em seguida, as ações judiciais classificadas como de risco provável (em continuidade às ações de transparência na divulgação das informações acerca das Demandas Judiciais).

Também serão detalhadas as ações, tanto de risco provável quanto possível, ajuizadas pelos entes subnacionais contra a União. As informações a respeito das demandas judiciais no âmbito da AGU têm por base a Nota Técnica nº 12/2023/SGE/AGU, de 3/3/2023, que possui atualizações em relação às informações apresentadas no Balanço Geral da União (BGU), posição de dezembro de 2022.

Ressalta-se que, em se tratando de demandas judiciais, nem sempre é possível estimar com clareza o montante real envolvido nas causas, visto que se tratam de eventos imprevistos e incertos. Nas ações listadas, as fontes para informação no que se refere aos impactos fiscais 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. Destaca-se que, para algumas ações judiciais, não há informações disponíveis sobre o impacto fiscal estimado para a União, o qual deduz-se que o impacto real pode ser maior que o apresentado nos demonstrativos.

Além do caráter probabilístico da natureza dessas 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. Essas características impõem uma avaliação e interpretação cautelosa dos valores apontados como passivos contingentes de ações judiciais. De qualquer forma, o elevado montante relacionado às ações judiciais revela a necessidade de uma especial atenção ao tema.

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 logre êxito. Cumpre enfatizar que neste Anexo não são consideradas as ações judiciais para as quais já exista inscrição em precatório ou já tenha havido o pagamento judicial ou administrativo.

4.1.1.2 Demandas Judiciais Contra a Administração Direta da União

Compete à AGU, por intermédio da PGU, a representação judicial e extrajudicial da Administração Direta da União. Observa-se, conforme exposto na Tabela 15, que o risco fiscal relativo

a demandas judiciais contra a Administração Direta da União¹² é estimado em R\$ 1.161,8 bilhões (R\$ 276,6 bilhões na atualização do ARF de 2023). Destaca-se que, devido às alterações recentes da Portaria Normativa AGU nº 68/2022, houve reclassificação de diversas ações judiciais que passaram a ser incluídas na tabela a seguir:

Tabela 15 - Demandas Judiciais no âmbito da PGU

Em R\$ bilhões

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto	
		LDO 2023	PLDO 2024
Reforma da Previdência EC nº 103/2019 (SGCT)	ADIs 6254, 6255, 6256, 6258, 6271, 6279, 6289, 6309, 6336, 6361, 6367, 6384, 6385, 6731, 6916	-	621,0
FGTS correção monetária (SGCT)	ADI 5090	-	295,9
Intervenção do Estado no domínio econômico (SGCT) ¹	ARE 1.265.503	95,0	-
Setor Sucroalcooleiro - Responsabilidade civil do Estado	RESP 1347136/DF (2012/0207039-3) 0025517-61.1999.4.01.3400. No STF, ARE 884325.	79,6	79,6
ACP - Devolução das diferenças pagas pelos mutuários de Cédulas. de Crédito Rural- Plano Collor I	ERESP 1.319.232/DF	79,0	79,0
Fator Previdenciário (SGCT)	ADI 2110 e ADI 2111	-	54,6
Fornecimento Medicamento pelo Poder Público (SGCT)	RE 566471, RE 657718, RE 855178, RESP 1.657.156/RJ (Tema 106 do STJ)	14,0	14,0
Reforma da Previdência e Magistratura (SGCT)	ADIs 3308 3363 3998 4802 4803	-	4,3
Reajuste e pensões no RPPS (SGCT)	RE 1372723	-	4,3
Indenização em pecúnia por férias não gozadas por servidor ativo (SGCT)	ARE 721001	3,9	4,1
Trem-bala Rio de Janeiro-São Paulo	Decreto Injuntivo 47/2012	2,1	2,0
Liquidação de Sentença - Indenização por Restrição Ambiental	5033010-49.2020.4.04.7000 (TRF4_1_PR)	1,0	1,0
Ação de Desapropriação	REsp 1505733; REsp 1522030; REsp 1505700; REsp 1505696 - 0003108-05.2011.4.04.0000	1,0	1,0
Ação Declaratória - Estado do Paraná	5018638-71.2015.4.04.7000	1,0	1,0
Equiparação do valor das diárias devidas a membros do Ministério Público e do Poder Judiciário (SGCT)	RE 968646	n.d.	n.d.
Isonomia entre Magistratura e Ministério Público para licença prêmio (SGCT)	RE 1059466	n.d.	n.d.
Responsabilidade da União pelo pagamento dos honorários das perícias requeridas pelo MPF	Sem referência	n.d.	n.d.
Anistia – Aeronáutica (SGCT)	ADPF 777	-	n.d.
Reestruturação da carreira auditoria do Tesouro Nacional (SGCT)	ADI 4151 e ADI 4616	-	n.d.
Total		276,6	1.161,8

n.d. (informação não disponível).

¹ Conforme nota retificadora n. 00199/2023/SGCT/AGU, de 10 de abril de 2023, o valor do impacto potencial deve ser alterado de R\$ 95 bi para R\$ 9,52 bi. A partir do PLDO 2024 este risco foi reclassificado e passou a ser risco provável.

Fonte: AGU. Elaboração: STN/MF.

4.1.1.3 Demandas Judiciais Contra a União de Natureza Tributária

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).

¹² Na Tabela 15 são apresentadas também as ações judiciais que se encontram na Secretaria-Geral de Contencioso (SGCT), quando não relacionadas a tema tributário.

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.

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. Assim, como no item anterior, ressalta-se a inclusão de novas ações judiciais, em razão de alterações recentes da Portaria Normativa AGU nº 68/2022.

Estima-se que o impacto das ações judiciais de natureza tributária, no âmbito do STF, seja de aproximadamente de R\$ 812,4 bilhões (R\$ 1.412,7 bilhões na atualização do ARF de 2023), conforme a Tabela 16.

Tabela 16 - Ações judiciais de natureza tributária no STF

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto	
		LDO 2023	PLDO 2024
PIS e COFINS. Validade de critérios de aplicação da não-cumulatividade.	RE 841.979	472,7	-
COFINS/PIS. Importação. Exigência de lei complementar para a disciplina de PIS e COFINS sobre a importação. Lei nº 10.865/2004.	RE 565.886	325,0	325,0
Fundo de participação de estados (FPE) e Municípios (FPM).	RE 1.288.634	279,0	-
PIS/COFINS das instituições financeiras. Discussão a respeito da possibilidade de incidência de PIS/COFINS sobre as receitas de instituições financeiras que decorrem de seu objeto social e incluiriam, portanto, as receitas de natureza financeiras, com fulcro na Lei 9.718/98.	RE 609.096 e 880.143	115,2	115,2
Imposto de Renda pessoa Física - dedução de despesas com educação.	ADI 4927	-	105,0
Inclusão do PIS e da Cofins nas suas próprias bases de cálculo.	RE 1.233.096	65,7	65,7
Reintegra - devolução de resíduo tributário remanescentes na cadeia de produção de bens exportados no Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras.	ADIs 6055 e 6040	-	49,9
PIS e COFINS. Base de cálculo, inclusão do ISS. Questiona-se a inclusão da parcela relativa ao ISS na base de cálculo da contribuição para o PIS e COFINS (sistemática da tributação por dentro).	RE 592.616	35,4	35,4
Funrural	ADI 4395	-	20,9
PIS E COFINS. Incidência sobre as receitas decorrentes da locação de bens móveis.	RE 659.412	20,2	20,2
CIDE sobre remessas ao exterior. Discussão a respeito da incidência da CIDE criada pela Lei nº 10.168/2000, destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação.	RE 928.943	19,6	19,6
Possibilidade de exclusão da base de cálculo do PIS e do COFINS dos valores correspondentes a créditos presumidos de ICMS decorrentes de incentivos fiscais concedidos pelos Estados e pelo Distrito Federal.	RE 835.818	16,5	16,5
PIS sobre locação de bens imóveis. Discussão sobre a incidência de PIS sobre as receitas decorrentes da locação de bens imóveis, inclusive no que se refere às empresas que alugam imóveis esporádica ou eventualmente.	RE 599.658	16,0	16,0

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto	
		LDO 2023	PLDO 2024
FUNRURAL PJ - Contribuições devidas à seguridade social pelo empregador, pessoa jurídica, que se dedique à produção rural, incidentes sobre a receita bruta proveniente da comercialização da sua produção. Art. 25, I e II, e § 1º, da Lei 8.870/1994.	RE 700.922	12,2	-
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	12,0	-
PIS/COFINS e CSLL sobre atos cooperativos. Discussão sobre a incidência do PIS, COFINS e CSLL sobre os valores resultantes dos atos cooperativos próprios das sociedades cooperativas.	RE 672.215	9,1	9,1
Constitucionalidade do artigo 11, § 1º, incisos V a VIII, da Emenda Constitucional 103/2019, ante a previsão de alíquotas progressivas às contribuições previdenciárias dos servidores públicos federais.	RE 1.384.562	-	5,8
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	5,2	-
Aplicabilidade do princípio da anterioridade geral (anual ou de exercício) em face das reduções de benefícios fiscais previstos no Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários.	RE 1.285.177	4,0	4,0
Multa por indeferimento administrativo de pedidos de ressarcimento, compensação e restituição. Discussão sobre a aplicação das multas de 50% dos §§ 15 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	2,8
Exclusão dos valores relativos ao PIS e à COFINS da base de cálculo da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB).	RE 1.341.464	1,3	1,3
IOF. Fato gerador. Incidência nos contratos de mútuo onde não participem instituições financeiras. Factoring. Artigo 13 da Lei nº 9.779/99.	RE 590.186	n.d.	n.d.
IRPJ. Demonstrações financeiras. Correção monetária. Julho e agosto de 1994. Constitucionalidade. Art. 38 da Lei 8880/94.	RE 595.107	n.d.	n.d.
Imposto de importação. Comércio internacional. Direitos Antidumping. Retroatividade. Diversidade de estágios da operação de importação.	RE 632.250	n.d.	n.d.
Crédito presumido de IPI na base de cálculo do PIS e da COFINS.	RE 593.544	n.d.	-
Contribuição Previdenciária. Cooperativas. LC 84/96, artigo 1º, inciso II. Alegação de cobrança de alíquotas superiores às das empresas em geral.	RE 597.315	n.d.	n.d.
CSL e IRPJ sobre rendimentos em aplicações financeiras de renda fixa ou variável e superávits das entidades fechadas de previdência complementar. Ausência de finalidade lucrativa.	RE 612.686	n.d.	-
Constitucionalidade da inclusão dos expurgos inflacionários na correção monetária incidente sobre valores depositados em juízo.	RE 1.141.156	n.d.	n.d.
Alcance da imunidade tributária prevista no artigo 150, inciso VI, alínea e, da Constituição Federal, em relação a suportes materiais importados e produzidos fora do Brasil que contenham obras musicais de artistas brasileiros.	ARE 1.244.302	n.d.	n.d.
Equiparação de Caixa de Assistência de grupo profissional a entidades beneficentes de assistência social para fins de imunidade tributária.	RE 600.010	n.d.	n.d.
Imunidade tributária recíproca em favor de sociedade de economia mista prestadora de serviço público relativo à construção de moradias para famílias de baixa renda.	ARE 1.289.782	n.d.	n.d.
Incidência da alíquota de 25% (vinte e cinco por cento) do imposto de renda exclusivamente na fonte, sobre as pensões e os proventos de fontes situadas no País, percebidos por pessoas físicas residentes no exterior.	ARE 1.327.491	n.d.	n.d.
Aplicabilidade do prazo bienal, previsto no artigo 7º, XXIX, da Constituição Federal, para cobrança dos depósitos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), por nulidade de contratações temporárias efetuadas pelo Poder Público.	RE 1.336.848	n.d.	n.d.
Total		1.412,7	812,4

n.d. (informação não disponível).

Fonte: AGU. Elaboração: STN/MF.

Por sua vez, as ações judiciais de natureza tributária em trâmite no Superior Tribunal de Justiça (STJ), representam um risco possível estimado da ordem de R\$ 80,4 bilhões (R\$ 35,2 bilhões na atualização do ARF de 2023), consoante o exposto na Tabela 17.

Tabela 17 - Ações judiciais de natureza tributária no STJ

Ações Judiciais	Processo de referência	Em R\$ bilhões Estimativa de impacto	
		LDO 2023	PLDO 2024
Excluir os benefícios fiscais relacionados ao ICMS, - tais como redução de base de cálculo, redução de alíquota, isenção, imunidade, diferimento, entre outros - da base de cálculo do IRPJ e da CSLL (extensão do entendimento firmado no ERESP 1.517.492/PR	REsp's: 2010095/RS, 2010089/RS, 1945110/RS, 1987158/SC	-	47,0
Creditamento de PIS/Cofins na revenda de produtos submetidos à tributação monofásica dessas Contribuições, realizada à alíquota zero, no regime não cumulativo.	REsp's 1.894.741/RS e 1.895.255/RS (Tema - 1.093 RR)	-	31,0
CSLL 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	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	5,0	-
Possibilidade de inclusão de valores de ICMS nas bases de cálculo do Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica - IRPJ e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, quando apurados pela sistemática do lucro presumido	REsp 1767631/SC ; REsp 1772634/RS e REsp 1772470/RS (Tema - 1.008 RR)	-	2,4
Limitação a 20 (vinte) salários mínimos na apuração da base de cálculo de contribuições a terceiros.	REsp 1.898.532/CE e REsp 1.905.870/PR (tema 1079)	n.d.	n.d.
Total		35,2	80,4

n.d. (informação não disponível).

Fonte: AGU. **Elaboração:** STN/MF.

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\$ 675,9 bilhões (R\$ 631 bilhões na atualização do ARF de 2023), como demonstrado na

Tabela 18, 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.

Ressalta-se a inclusão de novas ações judiciais no âmbito da PGF, em razão de alterações recentes da Portaria Normativa AGU nº 68/2022.

Tabela 18 - Ações judiciais no âmbito da PGF

Ações Judiciais	Processo de referência	Em R\$ bilhões	
		Estimativa de impacto	
		LDO 2023	PLDO 2024
¹ Reconhecimento aos segurados que ingressaram na Previdência Social até o dia anterior à publicação da Lei nº 9.876/99 o direito de opção, na apuração do seu salário-de-benefício, entre a regra “de transição” estabelecida no art. 3º da Lei nº 9.876/99. (Revisão da Vida Toda)	REsp 1554596/SC e REsp 1596203/PR (TEMA 999, STJ) e RE nº 1276976/DF e RE nº 1276977/DF (TEMA 1102)	480,0	-
Auxílio-alimentação, pago em espécie e com habitualidade, por meio de vale-alimentação ou na forma de tickets, tem natureza salarial e integra o salário de contribuição para fins de cálculo da renda mensal inicial (RMI).	RE 1413882 e PEDILEF n. 5002880-91.2016.4.04.7105	-	419,4
Aposentadoria especial do vigilante.	RESP 1830508 (TEMA 1031)	151,0	165,0
Exclusão do fator previdenciário da base de cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição	RE 639856 (TEMA 616)	-	89,0
Juros Compensatórios da Desapropriação para Fins de Reforma Agrária	ADI 2332	-	2,5
Cálculo do salário-de-contribuição. Atividades concomitantes.	RESP 1870891 (TEMA 1070)	n.d.	-
Termo inicial de auxílio-acidente decorrente de cessação de auxílio-doença.	RE 1382897 (TEMA 1225) e RESP 1729555 (TEMA 862)	n.d.	-
Cumprimento de sentença. Recebimento de parcelas pretéritas de aposentadoria concedida judicialmente até a data da aposentadoria concedida administrativamente.	RESP 1767789 (TEMA 1018)	n.d.	-
Servidor. Aposentadoria. Reconhecimento e cômputo, nos proventos, de direito não concedido enquanto o servidor estava em atividade.	RESP 1783975 (TEMA 1017)	n.d.	n.d.
Honorários advocatícios em cumprimento de sentença	RESP 1883715 (RRC)	-	n.d.
Majoração de verba honorária contra o INSS	RESP 1864633 (TEMA 1059)	-	n.d.
Revisão do Tema 692/STJ. Devolução de valores recebidos a título de concessão de benefício previdenciário por decisão judicial precária	RESP 1734627 (TEMA 51) e PET 12482	-	n.d.
Revisão de benefício previdenciário por erro administrativo. Decadência	RE 699535 (TEMA 632)	-	n.d.
Cumulação de benefícios previdenciários	RE 687813 (TEMA 599)	-	n.d.
Eficácia do EPI. Agentes nocivos à saúde.	REsp 1828606/RS (Tema RR 1090)	-	n.d.
Total		631,0	675,9

n.d. (informação não disponível).

¹ A partir do PLDO 2024 foi reclassificado e passou a ser risco provável.

Fonte: AGU. Elaboração: STN/MF.

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 cerca de R\$ 3,6 bilhões, sendo constituídas por demandas judiciais de natureza trabalhista, tributária, previdenciária e cível, conforme demonstrado na Tabela 19.

As reclamações trabalhistas totalizam aproximadamente R\$ 1,2 bilhão. 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 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 dependentes, as ações se referem a uma diversidade de questionamentos, como indenizações por danos materiais, acidentes, desapropriação, garantia de participação do impetrante em contratos de opção e leilões eletrônicos, ação de cobrança, protesto de títulos, suspensão dos efeitos dos atos administrativos, suspensão de multa, dentre outros. As ações cíveis das Estatais Federais Dependentes somaram aproximadamente R\$ 2,3 bilhões.

As demandas previdenciárias totalizaram cerca de R\$ 20,8 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 lides de ordem tributária somaram R\$ 89,5 milhões e derivam de não recolhimento de impostos pelas Empresas, notadamente os devidos aos estados e municípios.

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

Em R\$ milhões

Empresa	Tipo de Demanda/Estimativa de Impacto									
	Trabalhista		Cível		Previdenciário		Tributário		Total	
	LDO 2023	PLDO 2024	LDO 2023	PLDO 2024	LDO 2023	PLDO 2024	LDO 2023	PLDO 2024	LDO 2023	PLDO 2024
(*) Engenharia, Construções e Ferrovias - VALEC	70,4	-	1.091,3	-	8,9	-	8,2	-	1.178,8	-
Cia Desenvolvimento V. S. Francisco e Parnaíba - CODEVASF	6,5	33,4	1.113,3	425,1	-	-	0,2	20,9	1.120,0	479,4
Empresa Brasileira de serviços hospitalares - EBSERH	314,5	277,9	154,6	191,4	-	-	-	-	469,1	469,2
Cia Brasileira De Trens Urbanos - CBTU	304	270,8	75,5	83,0	-	-	6	1,2	385,5	354,9

Empresa	Tipo de Demanda/Estimativa de Impacto									
	Trabalhista		Cível		Previdenciário		Tributário		Total	
	LDO 2023	PLDO 2024	LDO 2023	PLDO 2024	LDO 2023	PLDO 2024	LDO 2023	PLDO 2024	LDO 2023	PLDO 2024
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa	146,7	159,2	14	9,5	1	-	0,2	1,9	161,9	170,6
Grupo Hospitalar Conceição - GHC	56,5	198,8	63,6	109,5	-	-	-	-	120,1	308,3
Telecomunicações Brasileiras S.A - TELEBRAS	0,6	0,6	93,5	95,6	-	-	23,3	24,0	117,4	120,1
Empresa Brasil de Comunicação - EBC	58,7	62,8	7,2	5,4	12,1	12,2	2	2,1	80,0	82,5
Cia Nacional de Abastecimento - CONAB	40,2	42,9	5,2	7,8	-	-	15,2	31,2	60,6	81,9
(*) Empresa de Planejamento e Logística - EPL	0,3	-	48,7	-	-	-	-	-	49,0	-
Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A - TRENSURB	9,5	15,5	23,2	21,3	-	-	-	-	32,7	36,8
Nuclebras Equipamentos Pesados S/A - NUCLEP	11,5	11,0	17,7	51,9	-	-	-	-	29,2	62,9
(1) Infra S.A.	-	64,2	-	1.288,2	-	8,6	-	8,3	-	1.369,4
(2) Indústrias Nucleares do Brasil S.A. - INB	9,6	-	7,3	-	-	-	5,4	-	22,3	-
Indústria de Material Bélico do Brasil - IMBEL	17	18,2	2,7	2,5	-	-	-	-	19,7	20,7
Centro Nac. de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A - CEITEC	5,3	5,1	2,1	2,1	-	-	-	-	7,4	7,1
Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A - AMAZUL	6,5	4,8	-	0,0	-	-	-	-	6,5	4,8
Cia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM	3,4	1,0	1,2	2,2	-	-	-	-	4,6	3,2
Empresa Pesquisa Energética - EPE	-	0,3	-	0,0	-	-	-	-	0	0,4
Hospital de Clínicas de Porto Alegre - HCPA	-	0,0	-	0,0	-	-	-	-	0	-
Total	1.061,2	1.166,3	2.720,9	2.295,5	22,0	20,8	60,5	89,5	3.864,6	3.572,1

Obs.: ARF LDO 2023, Posição: 30/6/2022. ARF PLDO 2024, Posição: 31/12/2022. Valores das colunas LDO 2023 referem-se à atualização do ARF de 2023.

¹ A Infra S.A. empresa pública que nasce da junção da (*) Valec Eng., Const. e Ferrovias S.A. com a (*) Empresa de Planejamento e Logística (EPL).

² INB se tornou estatal não dependente em 2022, o que faz com que as demandas judiciais deixem de constar nesse quadro de risco possível, a partir deste ARF PLDO 2024.

Fonte: SEST/MGI. Elaboração: STN/MF.

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

O Banco Central do Brasil (BCB), em 31 de dezembro de 2022, era parte em 8.969 ações, sendo 2.509 no polo ativo, 6.179 no polo passivo e 281 tendo o BCB como parte interessada.

As ações judiciais nas quais o BCB era parte em 31 de dezembro de 2022 referem-se a diversos assuntos, entre os quais planos econômicos, reclamações trabalhistas, liquidações de instituições financeiras e privatizações.

Em atenção ao disposto no art. 35 da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2023), as dotações aprovadas na lei orçamentária anual destinadas ao pagamento de débitos oriundos de decisões judiciais transitadas em julgado serão descentralizadas aos tribunais requisitantes dos precatórios, aos quais competirá efetuar os pagamentos aos beneficiários. Em virtude disso, os recursos orçamentários e financeiros não transitarão pelo BCB (entidade devedora).

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 de dezembro de 2022, havia 778 ações nessa situação, totalizando R\$ 7,7 bilhões. A maior parte desse valor refere-se a regimes especiais de resolução para instituições financeiras, no montante de R\$ 6,9 bilhões.

A área jurídica 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.

O Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) era parte em 553 ações judiciais em 31 de dezembro de 2022, sendo 3 no polo ativo, 547 no polo passivo e 3 tendo o Proagro como parte interessada. As ações judiciais estão relacionadas, principalmente, a contestação das decisões 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 foram consideradas como passivos contingentes e assim não foram provisionadas. Em 31 de dezembro de 2022, havia 129 ações nessa situação, totalizando R\$ 48,0 milhões.

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

Tabela 20 - Passivo Contingente do BCB por instância

Em R\$ milhões

Instância	Estimativa de Impacto					
	LDO 2023			PLDO 2024		
	BCB	Proagro	Total	BCB	Proagro	Total
STF	-	-	-	30,0	-	30,0
STJ	167,0	-	167,0	147,0	-	147,0
TST	6,0	-	6,0	7,0	-	7,0
Turmas Recursais	2,0	-	2,0	2,0	-	2,0
Juizado Especial	1,0	1,0	2,0	1,0	1,0	2,0
1º Grau	7.121,0	24,0	7.145,0	7.266,0	26,0	7.292,0
2º Grau	248,0	21,0	269,0	183,0	21,0	204,0

Em R\$ milhões

Instância	Estimativa de Impacto					
	LDO 2023			PLDO 2024		
	BCB	Proagro	Total	BCB	Proagro	Total
Total	7.545,0	46,0	7.591,0	7.636,0	48,0	7.684,0

Posição: 31/12/2022. Valores das colunas LDO 2023 referem-se à atualização do ARF de 2023.

Fonte: BCB. Elaboração: STN/MF.

4.1.1.7 Demandas Judiciais classificadas como de Risco Provável

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

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

I - risco provável, que abrange:

- a) ação de conhecimento, ação de controle concentrado de constitucionalidade ou recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida, com decisão do Supremo Tribunal Federal desfavorável à Fazenda Pública;*
- b) ação de conhecimento ou recurso repetitivo com decisão do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior do Trabalho desfavorável à Fazenda Pública, que não tenha matéria passível de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal;*
- c) ação de conhecimento contra a Fazenda Pública, cuja questão de direito tenha sido julgada desfavorável à Fazenda Pública nos termos das alíneas “a” e “b” deste inciso; e*
- d) ações judiciais que se encontrem em fase de cumprimento de sentença, cuja questão de direito tenha sido julgada desfavorável à Fazenda Pública nos termos das alíneas “a” e “b” deste inciso.*

O conjunto de normativos utilizado pela AGU na classificação das demandas judiciais quanto à probabilidade, e, exaustivamente mencionados ao longo desta seção, auxilia a estimativa do risco e a composição do impacto financeiro das respectivas ações judiciais acompanhadas pela instituição. Nas tabelas a seguir, estão listadas as ações judiciais classificadas como de risco provável, no âmbito da AGU, e, portanto, incluem as ações de responsabilidade dos seguintes órgãos: Procuradoria-Geral da União (PGU), Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e Procuradoria-Geral Federal (PGF), além das ações judiciais de risco provável a cargo da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST) e do Banco Central do Brasil (BCB).

A PGF representa as autarquias e fundações públicas junto ao Poder Judiciário e, dentre as instituições consideradas no escopo da AGU, foi a de maior representatividade acerca das ações com risco provável, com cerca de R\$ 482,5 bilhões (R\$ 2,5 bilhões na atualização do ARF de 2023), montante este significativamente alterado em razão da Portaria Normativa AGU nº 68/2022.

No âmbito da PGU¹³, que representa a União junto ao Poder Judiciário em suas diversas instâncias, as ações com risco provável somam cerca de R\$ 227,4 bilhões (R\$ 188,0 bilhões na atualização do ARF de 2023), com destaque para as ações que têm como tema o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF.

No âmbito da PGFN, que representa a União nas ações judiciais relativas à tributação federal, as ações desta natureza de risco provável alcançaram o montante de R\$ 293,9 bilhões (R\$ 324,7 bilhões na atualização do ARF de 2023).

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

Em R\$ bilhões

Órgão Responsável	Estimativa de impacto	
	LDO 2023	PLDO 2024
Procuradoria-Geral Federal (PGF)	2,5	482,5
Procuradoria-Geral da União (PGU)	188,0	227,4
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)	324,7	293,9
Total	515,2	1.003,8

Fonte: AGU. **Elaboração:** STN/MF. Valores da coluna LDO 2023 referem-se à atualização do ARF de 2023.

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

Em R\$ bilhões

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto	
		LDO 2023	PLDO 2024
FUNDEF - ACP 0050616-27.1999.4.03.6100.	Diversas Ações. Exemplos: 1000943-94.2017.4.01.3700 (municípios do Estado do Maranhão)1022241-74.2019.4.01.3700 (Estado do Maranhão) 0802946-41.2018.4.05.8200 (Estado da Paraíba)	90,0	90,0
FUNDEF.	ACOs 648 (Bahia), 660 (Amazonas), 661 (Maranhão), 669 (Sergipe), 683 (Ceará), 700 (Rio Grande do Norte), 701 (Alagoas), 722 (Minas Gerais), 718 (Pará) e 658 (Pernambuco)	22,5	24,4
Compensação de ICMS dos Estados. LC 192 e LC 194	ACO 3586; ACO 3587; ACO 3590; ACO 3591; ACO 3592; ACO 3594; ACO 3595; ACO 3596; ACO 3601; ACO 3605; ACO 3607; ACO 3611; ACO 3614; ACO 3615; ACO 3620	-	19,6
FUNDEF - Ações movidas diretamente pelos entes federados.	Execuções apuradas no DCP da PGU (08003527320174058108)	18,6	18,6
¹ Intervenção do Estado no domínio econômico. Fixação de tarifas pelo ente central no período compreendido entre 1987 a 1992. Manutenção da equação financeira original do contrato de concessão.	ARE 1265503	-	9,5
Audidores fiscais. Reajuste de 28,86% sobre a RAV. Incidência na forma integral.	RESP Nº 1318315/AL (Número de origem: 0004027-64.2011.4.05.0000) e demais ações relacionadas ao tema	7,1	7,1
Diferenças salariais.	Vários processos como por exemplo: ASPOMETRON – 306745320154013400/17710820154013400 :R\$ 15.250.787,97,03/2015 - AO 0020877-34.2007.4.01.3400	5,8	4,8

¹³ Na Tabela 22 são apresentadas também as ações judiciais que se encontram na Secretaria Geral de Contencioso (SGCT), quando não relacionadas a tema tributário

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto	
		LDO 2023	PLDO 2024
Gratificações de desempenho – GDAT.	Diversos, como exemplo o 0005097-39.2016.4.01.3400 - MS COLETIVO 0028427-61.1999.4.01.3400 / MS COLETIVO 0006246-61.2002.4.01.3400	4,3	4,3
Correção de expurgos inflacionários.	0002243-78.1993.4.01.3400	3,8	3,8
Equiparação dos aposentados e pensionistas do extinto DNER com os servidores do DNIT.	RESP nº 1244632/CE (Número de origem: 0016386-69.2006.4.05.8100) e demais ações relacionadas ao tema	3,1	3,1
Ação Ordinária - 28,86% s/RAV.	"AO 97.3486-0, AO 97.6372-0 e AO 98.0008-9"	3,0	-
Incorporação de GAT ao VB.	0000423-33.2007.4.01.3400	3,0	3,0
ASDNER - PEC DNIT - Reenquadramento dos aposentados e pensionistas do DNER no DNIT.	0006542-44.2006.4.01.3400	-	2,9
Servidor Público - Pagamento de GIFA.	AR 5549/DF (2015/0015867-0) - 0015867-54.2015.3.00.0000	2,6	2,6
Desapropriação.	Algumas ações :0020878-23.2001.4.03.6100 (SC ADM consorcio Almeida Prado) 0216425-57.1900.4.02.5101(Americo da Costa - espolio) 50170449120194036100 (Arnaldo e Angelo Poci - espolio)	2,3	2,3
Indenização por dano material. Aeroporto internacional de Rio Branco/AC.	0002042-15.1999.4.01.3000	2,0	2,0
Reajuste de 28,86% incidentes sobre a RAV.	0400291-47.1994.4.03.6103 e demais ações relacionadas ao tema	2,0	2,0
Anistia política. Possibilidade de acumulação de reparação econômica com indenização por danos morais.	EResp nº 1467148 / SP (2014/0151681-2) 0004263-64.2007.4.03.6126 e demais ações relacionadas a todos os anistiados e herdeiros dos anistiados pela Lei n. 10.559/02	1,8	1,8
Pagamento de GIFA aos substituídos da ANFIP (Auditores Previdenciários) aposentados ou pensionistas em paridade com os ativos	0039117-76.2004.4.01.3400	-	1,8
Reenquadramento de TFC para AFC	0016612-14.1992.4.01.3400	-	1,8
Indenização por Dano Material	0045939-32.2014.4.01.3400 (TRF1_1)	-	1,7
Ação Ordinária – Sucroalcooleiro.	0021305-84.2005.4.01.3400	1,6	1,6
Reajuste 3,17%.	0003632-22.1997.4.05.8000	1,5	1,5
Ação Ordinária - Fundos de Pensão.	0008839-79.1999.4.02.5101 (0000690-59.2020.4.02.5101/RJ)	1,2	1,2
Ação Coletiva - SUS - Recomposição de Diárias.	Ação Coletiva NR 0006409-12.2000.4.01.3400	1,1	1,1
Restituição de Valores / Indenização por dano material.	00227832719944025101 / 0003843-28.2005.4.02.5101 / 1030855-27.2021.4.01.3400	1,1	1,1
Adiantamento PCCS (47,12%) e URPs de abril a maio de 1988.	RT 3126/1995 (0312600-79.1995.5.02.0064)	1,1	1,1
Auditores fiscais. Reajuste de 28,86% sobre a GEFA. Incidência de forma integral.	RESP Nº 1478439/RS (Número de origem: 200571000235728) e demais ações relacionadas ao tema	1,0	1,0
Ação Ordinária – Sucroalcooleiro.	0022411-76.2008.4.01.3400	1,0	1,0
Ação Ordinária - Indenização – Fibrosa.	0086241-05.1995.8.17.0001 (001.1995.086241-0/00)	1,0	1,0
Ação Ordinária – SUCRO.	0000627-09.1990.4.05.8300	1,0	1,0
Ação Trabalhista - Diferenças Salariais.	MS 0737165-73.2001.5.55.5555- 1055745-37.2020.4.01.3700 (TRF1_1) -	1,0	1,0
Desapropriação por Interesse Social -	0015826-09.1997.4.01.0000 e REsp 1179444	1,0	1,0
Pagamento de RAV aos Técnicos do Tesouro Nacional no teto de 8x maior vencimento da carreira.	0002767-94.2001.4.01.3400	-	1,0
Pagamento de GIFA aos substituídos do SINDIRECEITA	6ª VARA FEDERAL CÍVEL DA SJDF (TRF1)	-	1,0
Títulos da Dívida Pública	0027424-66.2002.4.01.3400	-	1,0

Em R\$ bilhões

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto	
		LDO 2023	PLDO 2024
Reenquadramento de Servidores – PUCRCE	O processo gerou diversos pedidos de liquidação: 1008139-67.2020.4.01.3100, 1008204-62.2020.4.01.3100, 1008648-95.2020.4.01.3100, dentre outros.	-	1,0
Reajuste de Remuneração - ASPOMETRON	Mandado de Segurança 10.438/DF (0023175-61.2005.3.00.0000) e Reclamação nº 22.536/DF (0321657-77.2014.3.00.0000)	-	1,0
Reequilíbrio do contrato de antecipação de recursos financeiros decorrentes do recebimento futuro de royalties de petróleo e gás natural	ACO 2178	-	1,0
² Ação Execução – FUNDEF.	0006119-05.2015.4.05.8300	1,0	-
Reenquadramento de servidores.	0010391-24.00.010510-0	0,8	-
Fundo Constitucional do Distrito Federal e Imposto de Renda Retido na Fonte das forças de segurança pública do DF.	ACO 3455	0,7	0,7
Licença maternidade e salário maternidade.	ADI 6327	n.d.	-
Refinanciamento das dívidas dos Estados	ACO 3091 (AP);	n.d.	n.d.
Suspensão de execução de garantia e contragarantia da União em relação aos Estados	AO 1726 (AL); ACO 3438 (MA); ACO 3485 (SC)	-	n.d.
Total		188,0	227,4

¹ Conforme nota retificadora n. 00199/2023/SGCT/AGU, de 10 de abril de 2023, o valor do impacto potencial deve ser alterado de R\$ 95 bi para R\$ 9,52 bi. Mencionado risco sofreu reclassificação.

² Risco sofreu reclassificação.

Valores da coluna LDO 2023 referem-se à atualização do ARF de 2023.

Fonte: AGU. Elaboração: STN/MF.

Tabela 23 - Demandas judiciais de Risco Provável de natureza tributária¹⁴

Em R\$ bilhões

Ações Judiciais	Processo de referência	Estimativa de impacto	
		LDO 2023	PLDO 2024
¹ Cofins/PIS. Base de Cálculo, inclusão do ICMS	RE 574.706 - Tema de Repercussão Geral nº 0069	236,8	236,8
Cebas - Lei 12.101/2009	ADI 4480 e ADI 4891	29,4	-
Crédito-Prêmio de IPI.	000280-45.1987.4.01.3400	13,2	13,3
Tema 304 - Cofins/PIS. Não-cumulatividade. Vedação à apropriação de créditos na aquisição de resíduos, desperdícios ou aparas.	RE 607.109	9,4	9,4
Lei do Bem. Revogação antecipada da alíquota zero de PIS/COFINS para os varejistas dos produtos da Lei de Informática (MP 690/15)	REsp 1.725.452/RS, REsp 1.640.493/PE, REsp 1.674.821/PR, REsp 1.691.578/RS, REsp 1.726.347/RS e REsp 1.809.906/CE	6,7	-
Imposto de renda sobre pensões alimentícias	ADI 5422	6,5	-
Índice de Correção de Balanço de Instituições Financeiras em Liquidação Extrajudicial em Débitos com o PROER.	0004181-63.2006.4.01.3300	6,4	6,4
Alíquota zero PIS-Cofins combustíveis	ADI 7181	n.d.	5,7
Imunidade Recíproca	1074228-74.2022.4.01.3400 (ação originária: 0008066-96.1994.4.01.3400)	-	4,7
Crédito-Prêmio de IPI.	1998.34.00.023369-3 / 1998.34.00.091966-4	4,0	4,0

¹⁴ Ações judiciais de risco provável de natureza tributária no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Secretaria-Geral de Contencioso.

Crédito-Prêmio de IPI.	2000.01.00.103398-8,1998.34.00.016686-2 e 0012458-40.1998.4.01.3400	3,0	3,0
Alargamento da base de cálculo do PIS/COFINS – Art. 3º, § 1º da Lei n. 9.718/98.	2005.51.01.011297-9 (0011297-59.2005.4.02.5101)	2,4	2,4
Imunidade quanto ao IRPJ e ao ITR, para sociedade de economia mista.	5075103-52.2019.4.04.7100	1,3	1,4
Crédito-Prêmio de IPI.	0703143-93.1993.4.03.6106	1,3	1,3
Crédito-Prêmio de IPI.	0015993-50.1993.4.01.3400	1,2	1,2
IPI nas saídas de produtos importados	5006109-31.2022.4.04.7208	-	1,2
Crédito-Prêmio de IPI.	0008307-07.1993.4.01.3400	1,1	1,1
Crédito-Prêmio de IPI.	5020376-80.2018.4.04.7100	1,0	-
Contribuição previdenciária patronal, RAT e para terceiros (INCRA, SEBRAE-APEX-ABDI, SESC e SENAC).	5017076-13.2018.4.04.7100	1,0	1,0
IPI nas saídas de produtos importados	5006106-76.2022.4.04.7208	-	1,0
Produto da arrecadação do IRRF - Bens e serviços.	ACO 2866; ACO 2847; ACO 2897; ACO 3296; ACO 2864; ACO 2970; ACO 2929; ACO 2881; ACO 2854; ACO 2930	n.d.	n.d.
Imunidade. Imposto Importação. Caracterização de atividade filantrópica (Tema 336).	RE 630.790	n.d.	-
Precatórios	ADI 5755	n.d.	n.d.
Total		324,7	293,9

¹Alinhamento com o BGU 2021 e 2022, vide explicação contida na pág 35, Tabela 16, da Atualização do ARF LDO 2023.

Valores da coluna LDO 2023 referem-se à atualização do ARF de 2023.

Fonte: AGU. Elaboração: STN/MF.

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

Ações Judiciais	Processo de referência	Em R\$ bilhões	
		Estimativa de impacto	
		LDO 2023	PLDO 2024
¹ Reconhecimento aos segurados que ingressaram na Previdência Social até o dia anterior à publicação da Lei nº 9.876/99 o direito de opção, na apuração do seu salário-de-benefício, entre a regra “de transição” estabelecida no art. 3º da Lei nº 9.876/99. (Revisão da Vida Toda)	REsp 1554596/SC e REsp 1596203/PR (TEMA 999, STJ) e RE nº 1276976/DF e RE nº 1276977/DF (TEMA 1102)	-	480,0
Ação de desapropriação nº 0000232-92.1993.4.01.4300 (Fazenda Araguaia)	RESP 1179444 e RESP 1179444	1,5	1,5
Agência Nacional de Transportes Terrestres - Pretensão indenizatória formulada pela empresa EUCATUR.	AR 6151	1,0	1,0
Índice de atualização de precatórios e pagamentos judiciais. Correção monetária nas condenações.	ADIs 4425 e 4357	n.d.	n.d.
Aposentadoria especial. "Pico de ruído"	RESP 1886795 (Tema RR 1083)	n.d.	-
Cobrança de valores recebidos indevidamente a título de benefício previdenciário	RE 1371095 (TEMA 1222) RESP 1852691 (TEMA 1064)	n.d.	-
Total		2,5	482,5

¹ Riscos sofreram reclassificação.

Valores da coluna LDO 2023 referem-se à atualização do ARF de 2023.

Fonte: AGU. Elaboração: STN/MF.

O montante do valor das demandas judiciais sob responsabilidade da SEST, que eram classificadas como de risco provável, em 31/12/2022, somava R\$ 3,3 bilhões. As reclamações trabalhistas e as ações de natureza cível, destacaram-se como as demandas de maior importância em termos de valor de ações provisionado, totalizando, em conjunto, R\$ 3,2 bilhões.

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

Empresa	Tipo de Demanda/Estimativa de Impacto									
	Trabalhista		Cível		Previdenciário		Tributário		Total	
	LDO 2023	PLDO 2024	LDO 2023	PLDO 2024	LDO 2023	PLDO 2024	LDO 2023	PLDO 2024	LDO 2023	PLDO 2024
(*) Engenharia, Construções e Ferrovias - VALEC	56,8	-	421,6	-	0,9	-	0,1	-	479,4	-
Cia Desenvolvimento V. S. Francisco e Parnaíba - CODEVASF	30,4	7,9	141,6	160,9	-	-	-	-	172,0	168,8
Empresa Brasileira de serviços hospitalares - EBSERH	245,4	400,8	32,6	47,9	-	-	-	-	278,0	448,8
Cia Brasileira De Trens Urbanos - CBTU	170,6	133,9	703,9	281,9	-	-	322	37,1	1196,5	453,0
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa	85,3	87,7	2,2	2,0	19,5	20,5	1	0,1	108,0	110,3
Grupo Hospitalar Conceição - GHC	440,3	823,3	8,6	40,6	-	-	-	-	448,9	863,9
Telecomunicações Brasileiras S.A - TELEBRAS	13,8	13,3	50,8	49,0	-	-	0,1	0,8	64,7	63,1
Empresa Brasil de Comunicação - EBC	21,4	21,1	15,3	16,3	-	-	-	-	36,7	37,4
Cia Nacional de Abastecimento - CONAB	253,3	249,2	51,3	39,3	-	-	31,3	15,1	335,9	303,6
(*) Empresa de Planejamento e Logística - EPL	1,5	-	1,2	-	-	-	-	-	2,7	-
Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A - TRENSURB	104	97,0	19,9	31,0	-	-	-	-	123,9	128,0
Nuclebras Equipamentos Pesados S/A - NUCLEP	20	28,0	55,1	17,6	-	-	-	-	75,1	45,6
(1) Infra S.A.	-	83,5	-	436,3	-	0,9	-	0,1	-	520,8
(2) Indústrias Nucleares do Brasil S.A. - INB	72,1	-	13,8	-	-	-	19,3	-	105,2	0,0
Indústria de Material Bélico do Brasil - IMBEL	20,3	16,6	13,9	5,9	-	-	-	-	34,2	22,6
Centro Nac. de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A - CEITEC	2,6	3,4	-	0,0	-	-	-	-	2,6	3,4
Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A - AMAZUL	1,3	4,3	0,1	0,1	-	-	-	-	1,4	4,4
Cia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM	2,4	2,4	4,7	4,7	-	-	-	-	7,1	7,1
Empresa Pesquisa Energética - EPE	3,1	4,3	-	0,0	-	-	2,5	6,6	5,6	10,9
Hospital de Clínicas de Porto Alegre - HCPA	60,4	57,1	1,9	3,4	-	-	-	-	62,3	60,6
Total	1.605,0	2.034,2	1.538,5	1.136,9	20,4	21,3	376,3	59,9	3.540,2	3.252,3

ARF LDO 2023, Posição: 30/6/2022. ARF PLDO 2024, Posição: 31/12/2022. . Valores da coluna LDO 2023 referem-se à atualização do ARF de 2023.

¹ A Infra S.A. é a empresa pública que nasce da junção da (*) Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. com a (*) Empresa de Planejamento e Logística (EPL).

² Excluída, tendo em vista que essa empresa se tornou estatal não dependente no exercício de 2022.

Fonte: SEST/MGI. Elaboração: STN/MF.

De acordo com as informações prestadas pela Procuradoria-Geral do Banco Central, as provisões são contabilizadas em 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%, segundo a metodologia própria de classificação de risco desta Procuradoria. Em 31 de dezembro de 2022,

foram contabilizadas provisões para 813 ações nas quais o BCB era parte, em um montante da ordem de R\$ 9,5 bilhões. Em relação às ações com risco de perda provável ao Proagro, foram contabilizadas provisões para 192 ações, totalizando R\$ 398,0 milhões. Conforme descrito na Tabela 26, o valor total de ações judiciais de risco provável sob responsabilidade do Banco Central é de R\$ 9,9 bilhões.

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

Em R\$ milhões

Instância	Estimativa de impacto					
	LDO 2023			PLDO 2024		
	BCB	Proagro	Total	BCB	Proagro	Total
STF	1.551,0	-	1.551,0	1.035,0	-	1.035,0
STJ	1.119,0	3,0	1.122,0	2.635,0	9,0	2.644,0
TST	5,0	-	5,0	6,0	-	6,0
Turmas Recursais	1,0	-	1,0	1,0	-	1,0
Juizado Especial	-	2,0	2,0	-	1,0	1,0
1º Grau	5.008,0	331,0	5.339,0	4.360,0	355,0	4.715,0
2º Grau	1.675,0	28,0	1.703,0	1.497,0	33,0	1.530,0
Total	9.359,0	364,0	9.723,0	9.534,0	398,0	9.932,0

Posição LDO 2023: 30/06/2022. Posição PLDO 2024: 31/12/2022.
Valores da coluna LDO 2023 referem-se à atualização do ARF de 2023.
Fonte: BCB. **Elaboração:** STN/MF.

4.1.1.8 Demandas Judiciais dos entes subnacionais contra a União¹⁵

As ações judiciais de entes subnacionais contra a União, de risco possível e de risco provável, sofreram uma expressiva redução em relação ao último Anexo de Riscos Fiscais e foram estimadas na ordem de R\$ 250,3 bilhões (R\$ 507,8 bilhões na atualização do ARF de 2023). Desse montante, as ações relacionadas ao FUNDEF, que envolvem diversos processos e entes subnacionais, representam R\$ 133,5 bilhões, cerca de 53% do total. Ressalta-se que tais ações estão incluídas nas tabelas anteriores, sendo apresentadas nesta seção para fins de detalhamento dos riscos de ações que envolvem os entes subnacionais.

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

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

Em R\$ bilhões

Ações Judiciais	Processo de Referência	Estimativa de impacto	
		LDO 2023	PLDO 2024
Fundo de participação de estados (FPE) e Municípios (FPM)	RE 1288634	279,0	-

¹⁵ As ações judiciais apresentadas nessa subseção apresentam, apenas, um recorte distinto ao tratamento do tema Entes Subnacionais, sendo que tais demandas já foram retratadas ao longo da seção de Demandas Judiciais.

Em R\$ bilhões

Ações Judiciais	Processo de Referência	Estimativa de impacto	
		LDO 2023	PLDO 2024
¹ Intervenção do Estado no domínio econômico. Fixação de tarifas pelo ente central no período compreendido entre 1987 e 1992. Manutenção da equação financeira original do contrato de concessão.	ARE 1265503	95,0	-
Ação Declaratória - Estado do Paraná	5018638-71.2015.4.04.7000	1,0	1,0
Tema 254 - Equiparação de Caixa de Assistência de grupo profissional a entidades beneficentes de assistência social para fins de imunidade tributária.	RE 600.010	n.d.	n.d.
Tema 1122 - Imunidade tributária recíproca em favor de sociedade de economia mista prestadora de serviço público relativo à construção de moradias para famílias de baixa renda.	ARE 1.289.782	n.d.	n.d.
Tema 1189 - Aplicabilidade do prazo bienal, previsto no artigo 7º, XXIX, da Constituição Federal, para cobrança dos depósitos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), por nulidade de contratações temporárias efetuadas pelo Poder Público.	RE 1336848	n.d.	n.d.
Total		375,0	1,0

¹ Conforme nota retificadora n. 00199/2023/SGCT/AGU, de 10 de abril de 2023, o valor do impacto potencial deve ser alterado de R\$ 95 bi para R\$ 9,52 bi. Mencionado risco sofreu reclassificação.

Valores da coluna LDO 2023 referem-se à atualização do ARF de 2023.

Fonte: AGU. Elaboração: STN/MF.

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

Ações Judiciais	Processo de Referência	Estimativa de impacto	
		LDO 2023	PLDO 2024
FUNDEF - ACP 0050616-27.1999.4.03.6100.	Diversas Ações. Exemplos: 1000943-94.2017.4.01.3700 (municípios do Estado do Maranhão)022241-74.2019.4.01.3700 (Estado do Maranhão) 0802946-41.2018.4.05.8200 (Estado da Paraíba	90,0	90,0
FUNDEF	ACOs 648 (Bahia), 660 (Amazonas), 661 (Maranhão), 669 (Sergipe), 683 (Ceará), 700 (Rio Grande do Norte), 701 (Alagoas), 722 (Minas Gerais), 718 (Pará) e 658 (Pernambuco).	22,5	24,4
Compensação de ICMS dos Estados. LC 192 e LC 194	ACO 3586; ACO 3587; ACO 3590; ACO 3591; ACO 3592; ACO 3594; ACO 3595; ACO 3596; ACO 3601; ACO 3605; ACO 3607; ACO 3611; ACO 3614; ACO 3615; ACO 3620	-	19,6
FUNDEF - Ações movidas diretamente pelos entes federados	Execuções apuradas no DCP :08003527320174058108 / 100189118.2017401.3900 / 5513-45.2005.401.3900/02478-6.2017.401.3907 / 08087754620174058100 / 100017802.2017.4013902 / 08002097120184058101 / 08002097120184058101 / 00373 - Informações PRU5 :EXECUÇÕES decorrentes da coletiva da AMA 0011204-19.2003.4.05.8000, da coletiva da AMUPE 0000001-28.2006.4.05.8300, algumas de coletiva da APRECE e individuais.	18,6	18,6
¹ Intervenção do Estado no domínio econômico. Fixação de tarifas pelo ente central no período compreendido entre 1987 a 1992. Manutenção da equação	ARE 1265503	-	9,5

Ações Judiciais	Processo de Referência	Em R\$ bilhões	
		Estimativa de impacto	
		LDO 2023	PLDO 2024
financeira original do contrato de concessão.			
Ação Execução – FUNDEF	0006119-05.2015.4.05.8300	1,0	-
Fundo Constitucional do Distrito Federal e Imposto de Renda Retido na Fonte das forças de segurança pública do DF.	ACO 3455	0,7	0,7
Reequilíbrio do contrato de antecipação de recursos financeiros decorrentes do recebimento futuro de royalties de petróleo e gás natural	ACO 2178	-	1,0
Refinanciamento das dívidas dos Estados	ACO 3091 (AP)	n.d.	n.d.
Produto da arrecadação do IRRF - Bens e serviços.	ACO 2866; ACO 2847; ACO 2897; ACO 2881; ACO 2854;	n.d.	n.d.
Suspensão de execução de garantia e contragarantia da União em relação aos Estados	AO 1726 (AL); ACO 3438 (MA); ACO 3485 (SC)	(*)	n.d.
Total		132,8	163,8

¹ Conforme nota retificadora n. 00199/2023/SGCT/AGU, de 10 de abril de 2023, o valor do impacto potencial deve ser alterado de R\$ 95 bi para R\$ 9,52 bi. Risco sofreu reclassificação.

Valores da coluna LDO 2023 referem-se à atualização do ARF de 2023.

Fonte: AGU. Elaboração: STN/MF.

4.1.1.9 Avaliação de Risco das Demandas Judiciais

Conforme explicitado ao longo da seção, as demandas judiciais de risco provável, ainda que provisionadas no BGU, passaram a ser apresentadas com maior detalhamento neste Anexo V desde a divulgação do Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2023 (exercício de 2022), devido à elevada possibilidade de que parte desse risco se transforme em precatórios no curto prazo, impactando as despesas previstas no orçamento da União. Desse modo, observa-se que o risco total de demandas judiciais, somando o risco provável e o possível, alcançou R\$ 3.758,7 bilhões, um aumento de R\$ 1.626,4 bilhões em relação ao observado em 2021, o que representa um acréscimo de 76,3%.

As ações classificadas como de risco possível alcançaram o valor de R\$ 2.741,8 bilhões em 2022, um acréscimo nominal de R\$ 1.481,4 bilhões em relação ao observado em 2021, representando um aumento de 175,3%. Já as ações de risco provável totalizaram o montante de R\$ 1.016,9 bilhões, um aumento de R\$ 145 bilhões, ou 16,7% em relação a 2021.

Nos grupos de ações acima referidas, o principal motivo para a elevação expressiva nos impactos projetados foi a reclassificação de ações judiciais promovida pela nova Portaria Normativa AGU nº 68/2022.

Conforme apresentado na Tabela 29, destacam-se nas ações classificadas como de risco possível, as demandas referentes à Administração Direta, que representam 42,3% do total das ações deste grupo. Já para as ações de risco provável, sobressaem-se as demandas judiciais referentes as autarquias e fundações que representam 47,4% do total das ações de risco provável.

Tabela 29 - Demandas Judiciais de Risco Possível e Risco Provável

Em R\$ bilhões

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

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

A Tabela 30 mostra que as despesas decorrentes de demandas judiciais contra a União apresentam, de maneira geral, comportamento crescente, como percentual da despesa primária, desde 2014. No ano de 2022, tais despesas alcançaram o montante de R\$ 58,7 bilhões, em termos nominais, correspondendo a 3,3% da despesa primária total do ano.

Tabela 30 - Despesas Judiciais em relação à Despesa Primária

Em R\$ bilhões									
Despesa	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ações Judiciais (Valores pagos) ¹	18,8	26,1	30,3	31,7	36,5	41,3	50,3	54,9	58,7
Despesa Primária Total	1.046,5	1.164,5	1.249,4	1.279,0	1.351,8	1.441,8	1.947,2	1.614,7	1.802,0
Percentual da Despesa Primária Total	1,8%	2,2%	2,4%	2,5%	2,7%	2,9%	2,6%	3,4%	3,3%

¹ Valores pagos referem-se a todas as Despesas da União em cumprimento a sentenças judiciais.

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

4.1.2 Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento

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

1. Dívidas decorrentes da extinção/dissolução de entidades da Administração Federal;
2. Dívidas diretas da União; e
3. Dívidas decorrentes do Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS.

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

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.

Dívidas Diretas da União

As dívidas de responsabilidade direta da União originam-se de variados eventos. Dentre esses, podem-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.

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*”. As receitas destinadas ao Fundo consistiram/consistem em um aporte inicial da União, mais as 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 levou ao colapso do sistema, pois o FCVS não teve/teria fluxo de receitas suficiente para fazer frente aos vultosos saldos devedores reais que resultaram daqueles fatores.

Com a finalidade de equacionar esse passivo, foi editada a Medida Provisória nº 1.520, 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).

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

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

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

i) VAF 3, previsto no art. 15 da Lei nº 10.150/2000, que autorizou 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;

ii) VAF 4, incorporado no 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 Sistema Financeiro da Habitação – SFH, celebrados até dezembro de 1987 com mutuários finais, lastreados com recursos do FGTS, e a taxa efetiva de 3,12% a.a., referente ao período de 1º/1/1997 a 31/12/2001.

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

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

O passivo da União decorrente do FCVS vem sendo progressivamente liquidado mediante a celebração de sucessivos contratos entre a União e os agentes financeiros (ou seus cessionários, ou o FGTS). De fato, desde 1998 foram celebrados 563 contratos de novação (dos VAFs 1 e 2) ou de assunção (dos VAFs 3 e 4), totalizando R\$ 223,0 bilhões, em valores posicionados em fevereiro/2023. Os contratos estabelecem o pagamento mediante títulos de longo prazo denominados CVS, com vencimento em 1º de janeiro de 2027, com pagamento de parcelas mensais de juros desde 1º de janeiro de 2005, e de parcelas mensais do principal desde 1º de janeiro de 2009.

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

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

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

Tabela 31 - Evolução dos passivos contingentes administrados pela STN

Em R\$ milhões

Classificação	2020			2021			2022		
	LOA	Empenhado	Pago	LOA	Empenhado	Pago	LOA	Empenhado	Pago
Extinção de entidades	5.670,90	-	0	5.670,00	-	0	6.220,70	0	
Dívida direta		-	0		-	0		24,4	24,4

FCVS	15.857,10	3.816,00	2.623,00	25.000,00	11.923,40	6.541,00	25.000,00	11.359,80	5.097,10
Total	21.528,00	3.816,00	2.623,00	30.670,00	11.923,40	6.541,00	31.220,70	11.384,20	5.121,50

Obs.: Inclui pagamentos relativos a restos a pagar

Fonte e Elaboração: STN/MF

Até o Anexo de Riscos Fiscais do exercício anterior, os valores apresentados nesta tabela referiam-se aos valores contratados no ano civil. Contudo, a partir de 2021, passou-se a inscrever os processos de FCVS que se encontravam em estágio avançado de contratação em restos a pagar. Com isso, passou a existir uma divergência significativa entre o que foi contratado no ano civil e a execução orçamentária do exercício. Desse modo, a partir deste ARF, passou-se a adotar a execução orçamentária (sob a lógica da Lei nº 4.320/67) como forma de segregação dos exercícios. Isso significa que novos pagamentos relativos a empenhos de 2021 e 2022 ainda devem ser realizados neste ano, quando se aproximarão dos valores que foram efetivamente empenhados.

Além disso, vale destacar no que tange ao FCVS que as publicações das Leis nº 13.932, de 11 de dezembro de 2019, e, posteriormente, da nº 14.257, de 1º de dezembro de 2021 (que promoveram alterações na Lei nº 10.150/2000) trouxeram um aumento significativo nos valores empenhados e pagos, como pode-se verificar na tabela ao se comparar o exercício de 2020 com 2021 e 2022, ainda que a execução esteja em um patamar aquém do necessário para a liquidação do passivo até 31/12/2026.

A Tabela 32 traz a posição do estoque conforme registrado no balanço das unidades gestoras 170700 e 170381, bem como o estimado na LOA do exercício corrente.

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

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

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

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

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

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

A Tabela 33 apresenta a estimativa de pagamentos dos passivos em reconhecimento para o exercício de 2023 e para os três subsequentes, bem como demonstra o impacto fiscal para cada um deles.

Tabela 33 - Obrigações oriundas de passivos contingentes a regularizar

						Em R\$ milhões
Passivo	Credores	Fluxo Estimado				Impacto Financeiro (F) Primário (P)
		2023 ¹	2024	2025	2026	
Extinção de entidades	Diversos	280,1	-	-	-	F
Dívida direta	CAIXA ²	6.105,0	-	-	-	F

Em R\$ milhões

Passivo	Credores	Fluxo Estimado				Impacto Financeiro (F) Primário (P)
		2023 ¹	2024	2025	2026	
FCVS VAFs 1 e 2	Agentes do SFH ou seus cessionários	23.000,0	23.000,0	23.000,0	21.562,0	F
FCVS VAFs 3 e 4	FGTS, com eventual repasse aos agentes do SFH ou seus cessionários	2.000,0	2.000,0	2.000,0	1.883,2	F
Total		31.385,1	25.000,0	25.000,0	23.445,2	

¹ Dentro dos limites estabelecidos no LOA 2023 - ações 00Q3 e 00QE.

² Posição em 31/12/2022.

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

Destaca-se que as potenciais obrigações atinentes à dívida direta, conforme demonstrado no BGU, referem-se a dois passivos junto à CAIXA. O processo de reconhecimento e liquidação de tais obrigações está a cargo da comissão de que trata o Decreto nº 10.802, de 17 de setembro de 2021.

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

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

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

4.1.3.1 Garantias de Operações de Crédito

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

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

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

<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-quadrimestral-de-operacoes-de-credito-garantidas-rqg/2022/29>

A Tabela 34 sintetiza a evolução do saldo devedor das operações de crédito garantidas pela União conforme Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas do terceiro quadrimestre de 2022, segundo as diferentes naturezas das operações.

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

Em R\$ bilhões

Garantias em Operações de Crédito	Saldo Devedor Valor Realizado (\$) ¹					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Garantias Internas	111,5	114,3	109,3	114,1	112,9	105,4
Estados	84,7	91,4	90,9	97,3	96,7	90,1
Municípios	3,9	3,9	4,9	6,9	8,2	9,2
Bancos Federais	6,5	6,1	5,4	4,7	4,1	3,2
Estatais Federais	16,0	12,7	8,2	5,1	3,9	2,9
Entidades Controladas	0,4	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Garantias Externas	121,9	143,9	146,6	181,9	190,5	171,5
Estados	91,2	107,7	109,6	135,2	137,4	123,8
Municípios	11,1	13,4	14,6	20,0	22,4	21,7
Bancos Federais	12,6	13,1	12,3	14,4	18,7	15,9
Estatais Federais	1,4	2,2	2,4	2,9	2,9	2,5
Entidades Controladas	5,6	7,5	7,7	9,5	9,2	7,6
Total	233,4	258,2	255,9	296,0	303,4	276,8

¹ Utilizada PTAX de venda do fechamento de 31/12/2022 para apuração de valores em reais.

Fonte e elaboração: STN/MF.

Ao final do 3º quadrimestre de 2022, o saldo da dívida garantida em operações de crédito alcançou R\$ 276,85 bilhões, com a dívida garantida em operações de crédito externas respondendo por R\$ 171,48 bilhões, equivalente a 61,94% do total, enquanto a dívida garantida em operações de crédito internas representa R\$ 105,37 bilhões, 38,06% do total. O saldo devedor das operações de crédito garantidas pela União apresenta um crescimento de aproximadamente 18,64% no período entre 2017 e 2022.

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

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

Em R\$ bilhões

Estimativas	2023	2024	2025	2026
Saldo Dev. das Garantias de Op. Cred. (estoque)	279,1	266,4	247,8	226,6
Honras de Garantias a Op. Cred. (fluxo)	15,1	14,5	14,1	13,8

Fonte e elaboração: STN/MF.

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

Tabela 36 - Garantias honradas pela União

Em R\$ milhões

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

Fonte e Elaboração: STN/MF.

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

4.1.3.1.1 Medidas de mitigação de riscos

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

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

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

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

4.1.3.1.2 Valores provisionados na LOA referentes aos riscos apresentados

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

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

4.1.3.1 Garantias de Fundos e Programas

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

Em 2022, a STN realizou o pagamento de R\$ 30,9 milhões no âmbito do Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana (ação orçamentária 00QM). Destaca-se que esse valor já estava previsto na LOA 2022 e em RAP com dotação orçamentária específica. Da mesma forma, foi previsto na LOA 2023 o valor de R\$ 100 milhões para a mesma finalidade no âmbito do Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana.

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

Tabela 37 - Garantias prestadas pelo TN a fundos e programas

Em R\$ milhões

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

Fonte e elaboração: STN/MF.

4.1.4 Fundos Constitucionais de Financiamento

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

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

A Portaria Interministerial nº 11, 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 assumam risco integral ou compartilhado, o banco administrador de cada Fundo deve constituir provisão para créditos de liquidação duvidosa referentes às parcelas do principal e encargos vencidos há mais de cento e oitenta dias. Tais provisionamentos resultam em déficit primário no momento de sua ocorrência.

Com base no balanço dos Fundos Constitucionais de 31/12/2022 para o FCO, o FNE e o FNO, constata-se que as despesas com provisões para devedores duvidosos somaram, respectivamente, R\$ 13,5 milhões, R\$ 919,6 milhões e R\$ 173,6 milhões, totalizando R\$ 1.106,7 milhões. Tais valores estão apresentados nas contas de resultado dos balanços dos respectivos fundos. Adicionalmente, os bancos administradores desses fundos projetam os valores de provisão esperados para os anos futuros. A Tabela 38 consolida essas informações.

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

Em R\$ milhões

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

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

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

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

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

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

Em R\$ milhões

Fundos ¹	Recuperação de créditos baixados como prejuízo (A)	Estoque de créditos baixados como prejuízo (B)	Quociente de recuperação (A/B)
FCO	6,5	728,2	0,90%
FNE	791,2	11.096,2	7,13%

Em R\$ milhões

Fundos ¹	Recuperação de créditos baixados como prejuízo (A)	Estoque de créditos baixados como prejuízo (B)	Quociente de recuperação (A/B)
FNO	253,6	4.096,1	6,19%
Total	1.051,3	15.920,6	6,60%

¹Posição: 31/12/2022

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

Elaboração: STN/MF.

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

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

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

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

As principais informações atuariais do FGE são apresentadas a seguir, com destaque para os valores de exposição total do fundo, que totalizam US\$ 6,4 bilhões (posição de jan/2023).

Em relação à solvência, que é a capacidade do fundo de fazer frente às suas obrigações correntes, além da capacidade de reter novas obrigações, as métricas para o seu cálculo encontram-se na Tabela 40.

Tabela 40 - Indicadores de Solvência do FGE

Indicadores de Solvência FGE	Em milhões (R\$/US\$)		
	jan/2023	dez/2022	Δ%
Patrimônio Líquido do FGE (Contábil) (R\$)	40.842,2	40.676,6	0,4%
Patrimônio Líquido do FGE (Contábil) (US\$)	8.009,4	7.795,9	2,7%
PPNG (Provisão de Prêmios não ganhos) (US\$)	394,6	416,3	-5,2%
Exposição Vigente Total (Cobertura Total Atual) (A) (US\$)	6.410,5	6.620,9	-3,2%
Capital Requerido (k%) (B)	10,01%	10,05%	-0,4%
Margem de Solvência (Patrimônio Líquido Exigido - PLE) = (A)*(B) US\$	641,6	665,4	-3,6%

*Cotação Ptax do último dia do mês para venda.

Fonte: ABGF.

Elaboração: CAMEX/SE/MDIC.

4.1.5.1 Riscos fiscais mapeados relacionados a operações do FGE

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

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

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

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

Os últimos exercícios vêm consolidando tendência de queda acentuada na exposição brasileira relacionada ao uso da ferramenta de seguro de crédito à exportação, principalmente em virtude de:

- O Fundo de Garantia à Exportação – FGE, que dá lastro ao Seguro, passou a enfrentar restrições orçamentárias mais significativas a partir de 2017, quando o volume de sinistros nas operações cobertas pelo SCE aumentou de maneira importante devido aos *defaults* soberanos de Moçambique, Venezuela e Cuba;
- Como efeito secundário, o aumento nas constrições orçamentárias enfrentadas pelo Fundo levou à adoção de mecanismos internos prudenciais adicionais para a aprovação de novas operações, como por exemplo a impossibilidade de avaliação nos comitês de operações com potencial impacto financeiro no mesmo exercício da aprovação quando não há adequação entre a dotação orçamentária e os compromissos já assumidos;
- Registra-se que entendimento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (Parecer nº 4.392/2022/ME, de 4 de abril de 2022), esclareceu não haver necessidade de dotação orçamentária específica para aprovação de novas operações dado que não implica dispêndio. Logo, novas operações são esperadas nos próximos meses;
- Como resultado secundário das punições oriundas de processos judiciais envolvendo empresas que detinham fatia significativa da exposição na política pública, com

destaque para o setor de infraestrutura, uma parte das operações aprovadas tiveram seus saldos cancelados e excluídos da exposição nacional;

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

Em janeiro de 2023, a exposição total do FGE estava em US\$ 6,4 bilhões com a seguinte distribuição por setor do devedor: 45,6% em Transporte Aéreo de Passageiros, 43,7% em Administração Pública, 5,3% em Energia Elétrica, 4,8% em Defesa e 0,5% em outros setores. Quanto à exposição do FGE por agente financeiro, em janeiro de 2023, 91,3% do total da carteira corresponde às operações financiadas pelo BNDES.

4.1.5.2 Possíveis consequências de insuficiência de orçamento do FGE

Na hipótese de a União não honrar sua obrigação em um contrato regularmente constituído, o Garantido poderá procurar a execução da dívida via processo judicial e a União terá que pagar juros de mora em razão do atraso, conforme determinado pelo Artigo 5º da Lei nº 11.960, de 29 de junho de 2009:

“Art. 5º Nas condenações impostas à Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, remuneração do capital e compensação da mora, haverá a incidência uma única vez, até o efetivo pagamento, dos índices oficiais de remuneração básica e juros aplicados à caderneta de poupança”.

No entanto, as consequências do não pagamento das obrigações do SCE/FGE podem ter maior abrangência. A fim de detalhar essa perspectiva tem-se que, até o momento, as indenizações dos sinistros que já estão em curso têm como beneficiário o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e o Banco do Brasil. A inadimplência com esses Garantidos pode configurar operação de crédito com instituição financeira controlada pela União, prática vedada pelo Artigo 36 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

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

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

4.1.5.3 Mensuração dos impactos da manutenção do SCE - FGE

A estimativa do impacto nas contas públicas da manutenção do SCE, com lastro no FGE, considerando atual carteira do fundo, em 2023 e nos três anos subsequentes, é apresentada na Tabela 41.

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

	Em R\$ milhões			
	2023	2024	2025	2026
Estimativa de pagamentos do FGE (R\$) ¹	868,0	633,0	493,0	415,0

¹ As estimativas foram obtidas a partir da estimativa de impacto orçamentário em 2024, ponderada pelo Run-Off dos exercícios seguintes, fornecido pela ABGF.

Fonte: CAMEX/SE/MDIC.

4.1.6 Fundos Garantidores

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 responsabilidade dos cotistas é limitada ao valor aportado. Além disso, são cobradas taxas e comissões dos beneficiários das garantias, que complementam as receitas do fundo e contribuem para a remuneração do administrador, de forma a buscar sua sustentabilidade a longo prazo.

A União pode ser cotista única ou participar dos fundos juntamente com outros cotistas. A participação se dá conforme autorização em lei específica, que define a finalidade do fundo e estabelece parâmetros para a sua atuação. Os fundos são normalmente administrados por instituição financeira federal ou empresa pública, conforme previsto no seu estatuto, que os representam 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):** criado pela Lei nº 11.786/2008, 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. O FGCN é administrado pela Caixa Econômica Federal – CAIXA;
- b) **Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab):** criado pela Lei nº 11.977/2009, o fundo visa prestar garantias a contratos de financiamento habitacional firmados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), quando da ocorrência dos eventos de Morte e Invalidez Permanente (MIP), Danos Físicos ao Imóvel (DFI) e Redução Temporária da Capacidade de Pagamento (RTCP)/desemprego). O fundo tinha originalmente um limite de 2 milhões de contratos, que foi atingido em 2016. Em 2022, a Lei nº 14.462/2022 ampliou o objetivo do fundo para garantir parte do risco em operações contratadas a partir de 1º de junho de 2022, deixando o fundo apto a retomar as concessões de garantia no âmbito dos programas habitacionais do governo federal. Em complemento, a Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, promoveu novas alterações na Lei nº 11.977/2009, em especial no art. 20 que autoriza a participação da União no FGHab, retirando o limite financeiro de participação da União no fundo. O FGHab é administrado pela CAIXA, conforme definido em seu Estatuto.
- c) **Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC):** criado pela Lei nº 12.087/2009, o FGEDUC tem por finalidade garantir o risco em operações de crédito educativo, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior

(Fies) para operações de financiamento estudantil contratadas até o final de 2017. O FGEDUC é administrado pela CAIXA.

- d) **Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil (FG-Fies):** instituído pela Lei nº 13.530/2017, sua finalidade é garantir o crédito do financiamento a estudantes no âmbito do Fies a partir do primeiro semestre de 2018. Assim como o FGEDUC, o FG-Fies é administrado pela CAIXA, que também exerce o papel de agente operador do Fies para as operações contratadas a partir de 2018.
- e) **Fundo Garantidor para Investimentos (FGI):** o FGI foi criado pela Lei nº 12.087/2009, com a finalidade de garantir financiamentos para micro, pequenas e médias empresas para a aquisição de bens de capital. O FGI tradicional consiste em um produto perene, enquanto o FGI PEAC consiste em um programa de garantias de crédito com vigência determinada por Lei (Lei nº 14.042/2020), com o objetivo de possibilitar a ampliação ao acesso ao crédito para Microempresários Individuais (MEIs), micro, pequenas e médias empresas (MPMEs), permitindo a manutenção do emprego e da renda, por meio da concessão de garantias em financiamentos a esse público. Atualmente a vigência do programa é até 31 de dezembro de 2023. O FGI é administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES.
- f) **Fundo de Garantia de Operações (FGO):** criado a partir da Lei nº 12.087/2009 (que autorizou a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito) tem por finalidade garantir parte do risco dos empréstimos e financiamentos concedidos pelas instituições financeiras cotistas do Fundo e instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, para micro, pequenas e médias empresas, microempreendedor individual, profissionais liberais, e autônomos transportadores rodoviários de carga, na aquisição de bens de capital inerentes a sua atividade. A Lei nº 13.999/2020 instituiu o FGO PRONAMPE, tendo como objeto o desenvolvimento e fortalecimento dos pequenos negócios, por meio da concessão de crédito para o financiamento da atividade empresarial nas suas diversas dimensões, podendo ser utilizado para investimentos e para capital de giro. O FGO é administrado pelo Banco do Brasil.

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

Tabela 42 - Fundos garantidores com participação da União – Dezembro de 2022

Em R\$ milhões

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

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

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

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

Destaca-se que, no caso do FGEDUC, o pagamento de honras em favor do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies gera uma receita primária, em detrimento do patrimônio da União integralizado no fundo. A tendência é de continuidade no pagamento de honras, mas há limitação do pagamento devido ao *stop loss*, medida de proteção ao fundo definida em seu estatuto.

No caso do FG-Fies, a União integralizou cotas no Fundo no montante de R\$ 500 milhões em 2022, em conformidade com o Plano Trienal 2022-2024 (Resolução CG-Fies nº 48/2021). Como foram realizados aportes pelas mantenedoras, a participação da União foi reduzida de 67,3% em 2021 para 63,41% em 2022, com a ampliação da participação das mantenedoras, atendendo o objetivo de compartilhar riscos e incentivar as instituições de ensino a aprimorar a seleção de alunos com maior potencial de aprendizagem e oferecer cursos de qualidade. Em janeiro, foi publicada a Portaria MF nº 16, de 27 de janeiro de 2023, que autoriza nova integralização de R\$ 500 milhões, atingindo o limite R\$ 3 bilhões autorizados pelo Decreto nº 9.305, de 2018.

Em relação ao FGHab, a partir de 2023, não há vedação para novos aportes da União, observadas suas disponibilidades orçamentárias e financeiras consignadas nas dotações anuais, em função da edição da Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, e altera o art. 20 da Lei nº 11.977/2009, dentre outros. Não há perspectiva de perda do patrimônio já aportado, uma vez que, historicamente, o fundo vem se mantendo sustentável, e portanto, com baixa exposição a risco.

4.2 RISCOS FISCAIS ASSOCIADOS AOS ATIVOS

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)¹⁷. Nesse contexto, existem os ativos contingentes que são possíveis direitos que são cobrados, judicial ou

¹⁷ Nota Técnica nº 24, de 1/11/2018, da Instituição Fiscal Independente (IFI).

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

- 1 Dívida Ativa da União;
- 2 Depósitos Judiciais da União;
- 3 Haveres financeiros da União administrados pelo Tesouro Nacional.

No Brasil, os Haveres financeiros da União administrados pelo Tesouro Nacional podem ser divididos entre aqueles relacionados aos entes federativos e aqueles não relacionados a entes federativos. Importante mencionar que os Haveres Financeiros Não Relacionados a Entes Federativos constam nesta seção de Riscos Fiscais Associados aos Ativos. Já os Haveres Financeiros Relacionados aos Entes Federativos estão agregados com demais riscos fiscais associados aos Entes Subnacionais, na Seção 4.3 Outros Riscos Específicos.

Além do aperfeiçoamento que cria uma subseção específica para tratar de Entes Subnacionais, a partir desta edição do Anexo de Riscos Fiscais, os Créditos do Banco Central do Brasil estão agregados no item de Riscos do Sistema Financeiro, conforme pode-se conferir também na Seção 4.3 Outros Riscos Específicos.

4.2.3 Dívida Ativa da União (DAU)

A Dívida Ativa da União (DAU) constitui-se em um conjunto de créditos de várias naturezas, em favor da Fazenda Pública, vencidos e não pagos pelos devedores, cobrados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). A PGFN gerencia a DAU, no valor de R\$ 2,7 trilhões, referentes a 21,7 milhões de débitos, titularizados por 6,4 milhões de devedores. Após efetuar o controle de legalidade, a PGFN inscreve os débitos e efetua sua cobrança administrativa ou judicial.

A inscrição de créditos em dívida ativa gera um ativo para a União, sujeito a juros, multa e atualização monetária que, 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.

Segundo esta mesma lei, existem 2 tipos de dívida ativa: a) tributária, em que o crédito da Fazenda Pública é proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas e; b) não tributária, o qual se refere aos demais créditos da Fazenda Pública. Estes últimos são, em geral, multas de natureza não tributária, foros, laudêmios, aluguéis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

Ainda este mesmo normativo estabelece que compete à PGFN, após análise de regularidade – liquidez, certeza e exigibilidade – proceder à inscrição em dívida ativa da União - DAU dos créditos tributários – previdenciários ou não – ou não tributários, encaminhados pelos diversos órgãos de origem, bem como efetuar a sua respectiva cobrança amigável ou judicial.

No tocante aos riscos fiscais, a Portaria MF nº 293/2017, 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:

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

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

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

Em R\$ milhões

Tipo de Crédito	Rating	2020 Valor (\$) Variação ¹ (%)	2021 Valor (\$) Variação ¹ (%)	2022 Valor (\$) Variação ¹ (%)	Impacto Financeiro (F) Primário (P)
Crédito Tributário Não Previdenciário	A	214.126,0 13,2	227.872,6 6,4	236.680,6 3,9	P
	B	425.340,0 7,7	464.701,1 9,3	528.362,0 13,7	P
	C	227.043,0 2,9	222.380,2 -2,1	238.581,6 7,3	P
	D	990.578,0 2,0	1.038.775,3 4,9	969.020,7 -6,7	P
	Subtotal	1.857.087,0 4,6	1.953.729,2 5,2	R\$ 1.972.644,9 1,0	P
Crédito Tributário Previdenciário	A	47.236,0 10,7	47.851,9 1,3	47.328,8 -11,1	P
	B	162.178,0 10,4	181.231,5 11,7	206.608,2 14,0	P
	C	110.543,0 6,3	118.945,5 7,6	126.561,0 6,4	P
	D	252.725,0 1,4	286.199,6 13,2	293.279,6 2,5	P
	Subtotal	572.682,0 5,5	634.228,6 10,7	673.777,6 6,2	P
Crédito Não Tributário ²	A	4.104,0 -1,3	3.576,3 -12,9	3.899,4 9,0	-
	B	10.758,0 -0,7	11.585,7 7,7	12.823,2 10,7	-
	C	7.671 -14,5	7.005,6 -8,7	7.361,5 5,1	-
	D	72.669,0 1,8	73.450,5 1,1	72.585,5 -1,2	-
	Subtotal	95.202,0 -0,2	95.618,1 0,4	96.670,0 1,1	-
Total		2.524.970,0 4,6	2.683.575,9 6,3	2.743.092,1 2,2	

¹ Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

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

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

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 2022 de R\$ 2,74 trilhões¹⁸, aproximadamente 79% (R\$ 2,2 trilhões) são tratados como perdas, ou seja, há uma expectativa de recuperação/arrecadação de R\$ 575 bilhões dentro dos próximos 15 anos. A Tabela 44 apresenta a expectativa de perdas e de recuperação de créditos da DAU.

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

Em R\$ milhões

Tipo de Crédito	2022 Valor (\$)	Expectativa de Perdas Valor (\$)	Recuperação de Créditos Valor (\$)
Crédito Tributário Não Previdenciário	1.972.644,9	1.542.787,5	429.857,4
Crédito Tributário Previdenciário	673.777,6	537.343,3	136.434,2
Crédito Não Tributário	96.669,7	87.528,5	9.141,2
Total	2.743.092,1	2.167.659,3	575.432,9

Fontes: PGFN/MF. Elaboração: STN/MF

A Tabela 45 e a Tabela 46 apresentam, respectivamente, a comparação entre os fluxos da arrecadação dos créditos, estimados e realizados, e a estimativa de arrecadação dos créditos da DAU para os próximos exercícios. As estimativas de fluxo de crédito da Tabela 46 utilizaram a metodologia de suavização exponencial¹⁹, tomando por base série histórica iniciada em 2015.

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

Em R\$ milhões

Arrecadação dos Créditos				
Valor	2020 (estimativa pré-pandemia)	2020 (reestimativa após pandemia)	2021	2022
Estimado	23.993,2	20.639,5	27.464,2	29.373,6
Realizado	25.360,2	25.360,2	31.256,6	38.540,6
Variação ¹ (%)	5,7%	22,9%	13,8%	31,2%

¹ Variação entre os valores estimados e realizados.

Fonte: PGFN/MF. Elaboração: STN/MF.

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

Em R\$ milhões

Arrecadação dos Créditos			
Valor Estimado (\$)			
2023	2024	2025	2026
31.865,1	30.623,2	30.360,6	29.455,6

Fonte: PGFN/MF. Elaboração: STN/MF.

4.2.4 Depósitos Judiciais da União

¹⁸ Esse montante se refere à soma dos créditos do último exercício, classificados por rating, bem como dos créditos ainda aguardando classificação.

¹⁹ Métodos de suavização exponencial podem produzir previsões a partir de médias ponderadas de observações anteriores, onde o peso associado a cada observação declina a medida em que se recua no tempo. Assim, quanto mais recente a observação, maior será seu peso no modelo preditivo.

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. O levantamento de 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 47 apresenta o histórico dos valores realizados por exercício, segundo a movimentação.

Vale ressaltar que, a cada ano dentro da execução orçamentária, a estimativa 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 à programação orçamentária-financeira são reorganizados.

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

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

¹ Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

Fonte: RFB/ME. Elaboração: STN/MF.

Os valores dos fluxos estimados das devoluções de depósitos judiciais por exercício são apresentados na Tabela 48, conforme revisão das estimativas de receita, com base nos parâmetros da SPE/MF, de 27/03/23, e do comportamento dos levantamentos de depósitos nos últimos doze meses.

Tabela 48 - Fluxos estimados de depósitos judiciais por exercício

Em R\$ bilhões

Item	Valor Estimado				Impacto Financeiro (F) Primário (P)
	2023 ¹	2024	2025	2026	
Devolução de Depósitos Judiciais	7,8	9,6	10,2	10,8	P

¹ Dado de 2023 foi extraído da publicação da Atualização do ARF LDO 2023.

Fonte: RFB/ME. Elaboração: STN/MF.

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 seis categorias, conforme a norma ou ato que lhes deu origem, sendo elas:

I. Haveres Originários de Empréstimos concedidos às Instituições Financeiras

Este grupo é composto pelos haveres oriundos da concessão de empréstimos às Instituições Financeiras Federais. O volume de recursos nos contratos aqui incluídos corresponde a grande parte 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. (Eletrobras), e da extinção de empresas públicas, a exemplo da Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA).

IV. Haveres Originários de Operações de Crédito à Exportação

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

V. Haveres Originários de Empréstimos a Entidades Não Financeiras

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

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

Este grupo de haveres se refere à ação orçamentária criada em 2020 para concessão de financiamentos para pagamento de folha salarial no âmbito do Programa Especial de Suporte a Empregos (MP 944/2020, convertida na Lei nº 14.043, de 19 de agosto de 2020), devido à pandemia do COVID-19.

4.2.5.1 Evolução dos haveres e créditos

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

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

Em R\$ milhões

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

¹ Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

Fonte e elaboração: STN/MF.

4.2.5.2 Evolução e estimativas dos fluxos

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

Tabela 50 - Fluxos estimados e realizados segundo haver financeiro

Em R\$ milhões

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

¹ Variação entre os valores estimados e realizados.

Fonte e elaboração: STN/MF.

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

Já no caso das Operações de Cessões de Crédito (ou Estruturadas), o § 11º do art. 100 da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 113/2021, facultou aos credores de precatórios a oferta de créditos líquidos e certos, próprios ou adquiridos de terceiros, para quitação de débitos com a União. Com base nesse dispositivo, há concessionárias da RFFSA que têm apresentado reiteradamente requerimentos de quitação das parcelas de arrendamento e concessão por meio de uso de créditos dessa natureza. De acordo com os normativos que regulamentam o tema, caso deferidos os pleitos, tais valores apenas serão recebidos pela União em exercícios subsequentes ao do PLDO.

A 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 iniciada 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 CTNs 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 2020, se observou uma queda nas receitas referentes a empréstimos concedidos a instituições financeiras quando comparadas ao que havia sido previsto inicialmente, resultante da forte redução das taxas de juros que remuneraram os contratos de financiamento do BNDES, bem como das amortizações antecipadas no final do exercício de 2019, as quais reduziram a base sobre a qual as parcelas de principal e juros são calculadas.

Em 2021, porém, as receitas referentes a empréstimos concedidos a instituições financeiras voltaram a apresentar valores realizados acima dos valores previstos, por conta, principalmente, do Acórdão TCU nº 56/2021-Plenário, que firmou entendimento de que são irregulares os contratos de concessão de crédito firmados entre a União e suas instituições financeiras controladas realizados por meio da emissão direta de títulos da dívida pública. O referido Acórdão também determinou a definição de um cronograma para a devolução desses valores a União, o que resultou em amortizações antecipadas do BNDES que totalizaram R\$ 63 bilhões em 2021.

Quanto às diferenças entre as receitas previstas e executadas de operações estruturadas em 2020, 2021 e 2022, as mesmas dizem respeito, em sua maior parte, ao Contrato nº

808/PGFN/CAF, de 28/12/2012, cujas receitas não eram estimadas em razão do grau de incerteza percebido à época em que foram realizadas as projeções. Parte menos significativa da diferença é devida à variação nos índices de correção dos contratos, tais como o IGP-M, IPCA e o câmbio do dólar americano, que tiveram relevante aumento durante o período.

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

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

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

Em R\$ milhões

Haver Financeiro	Estoque Valor Realizado	Fluxo Valor Estimado ²				Impacto Financeiro (F) Primário (P)
		2022 ¹	2023	2024	2025	2026
Empréstimos às Instituições Financeiras	89.729,5	35.945,1	2.825,7	8.917,0	9.344,5	F
Operações de Crédito Rural	3.902,3	177,4	109,3	127,8	55,3	F
Operações de Cessões de Crédito (ou estruturadas)	5.822,1	2.169,8	1.326,7	1.647,2	1.100,0	F
Operações de Crédito à Exportação	5.775,2	850,3	837,6	839,2	847,4	P
Empréstimos a Entidades Não Financeiras	10,6	12,2	-	-	-	F
Programa Emergencial de Suporte ao Emprego - PESE/FOPAG	2.343,0	1.705,9	-	-	-	P
Total	107.582,7	40.860,6	5.099,2	11.531,2	11.347,2	

¹ Posição em 31/12/2022.

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

Fonte e elaboração: STN/MF.

4.2.5.3 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 desses haveres são reflexos dos riscos de crédito e liquidez inerentes às operações supramencionadas. As estimativas de impacto estão disponíveis na Tabela 52.

Tabela 52 - Estimativas dos riscos fiscais por haver financeiro

Em R\$ milhões

Haver Financeiro	Riscos fiscais Valor Estimado (\$)			
	2023	2024	2025	2026
Empréstimos às Instituições Financeiras	0,0	0,0	0,0	0,0
Operações de Crédito Rural	0,0	0,0	0,0	0,0
Operações de Cessões de Crédito (ou estruturadas)	283,0	307,5	333,9	303,0

Em R\$ milhões

Haver Financeiro	Riscos fiscais Valor Estimado (\$)			
	2023	2024	2025	2026
Operações de Crédito à Exportação	0,0	0,0	0,0	0,0
Empréstimos a Entidades Não Financeiras	0,0	0,0	0,0	-
Programa Emergencial de Suporte ao Emprego - PESE/FOPAG	0,0	0,0	-	-
Total	283,0	307,5	333,9	303,0

Fonte e elaboração: STN/MF.

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

Cumprir destacar o registro no SIAFI do valor de R\$ 5,34 bilhões, posição de 31/12/2022, referente a ajustes para perdas. Nas operações referentes a PROEX, PRONAF, Cacau, Securitização, PESA e PESE, essa conta contém os registros de ajustes de perdas que são apurados junto às instituições financeiras que possuem saldo na carteira das operações de crédito. A constituição do Ajuste para Perdas em Créditos, bem como as atualizações posteriores (acréscimos ou decréscimos), são realizadas após circularização com as instituições financeiras, que informam os valores e a metodologia utilizada para a constituição das prováveis perdas. Para os ajustes de perdas relacionados à CDRJ e à extinta RFFSA, utiliza-se metodologia baseada no histórico de créditos com inadimplência, bem como a projeção de inadimplência sobre o saldo dos haveres em situação de normalidade, nos casos em que há histórico de inadimplência.

4.3 OUTROS RISCOS ESPECÍFICOS

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

4.3.3 Entes Subnacionais

A exposição da União a riscos fiscais decorrentes de entes subnacionais resulta de duas fontes principais: (i) incumprimentos de pagamentos relacionados a créditos financeiros da União junto aos entes subnacionais; (ii) honras de garantias pela União em empréstimos contraídos pelos entes subnacionais. Os créditos financeiros da União perante Estados e Municípios decorrem de programas de financiamento e refinanciamento de dívidas, implementados de acordo com legislações específicas

e formalizados mediante a celebração de contratos entre as partes. Por sua vez, as garantias outorgadas pela União aos entes subnacionais se aplicam a empréstimos externos, na maior parte tomados junto a organismos multilaterais, e a empréstimos internos contraídos perante instituições financeiras federais. Já as contragarantias, são as contrapartidas das concessões de garantias pela União em operações de crédito, em valor suficiente para cobertura dos compromissos financeiros assumidos, conforme previsto em lei.

A Tabela 53 apresenta o estoque dos créditos da União perante os entes subnacionais e o fluxo esperado de pagamentos à União, já considerando a inadimplência dos Estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Goiás e Minas Gerais em virtude de suas adesões ao novo formato do Regime de Recuperação Fiscal - RRF. Adicionalmente, ao final da tabela, apresenta-se o fluxo de pagamentos esperado para as operações de crédito de entes subnacionais garantidas pelo Governo Federal, que potencialmente podem vir a requerer quitação por parte da União com restrições judiciais à execução das contragarantias.

Cabe ressaltar que os valores da Tabela 53 foram impactados por alterações legais ocorridas ao longo do ano de 2022. Destacam-se, por exemplo, as alterações recentes nos fluxos das dívidas da Lei Complementar - LC nº 159/2017 – Art. 9º-A e da LC nº 178/2021 – Art. 23. Ainda, com a efetiva homologação do RRF dos estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul, foi possível determinar exatamente o saldo inicial da conta prevista pelo Art. 9º-A da LC nº 159/2017.

Por sua vez, o fluxo de recebimentos decorrentes da Lei nº 9.496/97 tem sofrido alterações em função de efeitos de decisões liminares do STF em favor dos estados para a compensação ou suspensão de suas dívidas com a União em virtude da perda de arrecadação do ICMS. Ainda, os valores de estoque e fluxo da dívida previstos pela MP nº 2.185/2001 foram impactados pela baixa de dívida do município de São Paulo, decorrente da conciliação do Campo de Marte.

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

Em R\$ bilhões

Haveres/Passivos	Estoque ¹	Fluxo de Recebimentos / Pagamentos			
		2023 ⁵	2024	2025	2026
Haveres	692,7	27,8	38,4	44,2	49,5
Lei nº 9.496/1997 ²	555,5	19,4	26,0	29,0	31,8
Lei nº 8.727/1993 ³	6,6	0,1	0,1	0,2	0,2
Carteira de Saneamento	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1
DMLP ⁴	4,1	0,2	0,1	0,0	0,0
MP nº 2.185/2001	4,0	0,3	0,3	0,4	0,4
RRF - Ressarcimento de honras ⁵	0,0	0,7	1,8	2,9	4,0
LC nº 159/2017 – Art. 9º A	83,7	6,3	9,9	11,5	12,9
LC nº 178/2021 – Art. 23	38,5	0,8	0,1	0,1	0,1
Passivos Contingentes	244,8	38,1	40,3	39,1	37,7
Garantias a Estados - Internas	90,1	15,9	16,7	15,5	14,5
Garantias a Estados - Externas	123,8	16,3	16,8	16,9	16,6
Garantias a Municípios - Internas	9,2	2,8	3,0	2,7	2,4
Garantias a Municípios - Externas	21,7	3,2	3,8	4,1	4,0
Total	937,5	65,9	78,7	83,3	87,3

¹ Posições das dívidas administradas: 01/01/2023. Posição das garantias: 31/12/2022.

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

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

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

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

Fonte e Elaboração: STN/MF.

Pelo lado das garantias, em 2021 a União, por meio da STN, honrou aproximadamente R\$ 9,0 bilhões em pagamentos inadimplidos dos serviços dessas dívidas contratadas por estados e municípios. Em 2022, foram honrados R\$ 9,8 bilhões e outros R\$ 2,3 bilhões foram honrados até fevereiro de 2023.

Adicionalmente, deve ser ressaltado que a EC nº 109/2021 revogou dispositivo da EC nº 99/2017 que obrigava a União a financiar, diretamente ou por intermédio das instituições financeiras sob o seu controle, o pagamento dos saldos remanescentes de precatórios vencidos e não pagos de estados e municípios ao final de 2024. Ocorre, entretanto, que se encontra em tramitação na justiça ação para reverter esse cancelamento. O estoque atual de precatórios de estados e municípios é de R\$ 139,3 bilhões (posição de 8/3/2023). Uma estimativa do impacto financeiro potencial desta Emenda, caso a União fosse obrigada a fornecer uma linha de crédito no valor do saldo constante na dívida consolidada, seria igual a este valor.

Tabela 54 - Riscos Fiscais Decorrentes de Relações Intergovernamentais

Em R\$ bilhões

Riscos Fiscais	Estoque¹ Valor (\$) % do PIB
Decorrentes de Haveres	692,7 7,1%
Decorrentes de Garantias	244,8 2,5%
Liminares à EC nº 109/2021	139,3 1,4%
Total	1.076,8 10,9%

¹ Posição de 31/12/22

Fonte e Elaboração: STN/MF.

A Tabela 54 consolida os riscos fiscais mencionados, decorrentes das relações intergovernamentais. A exposição da União a riscos decorrentes de inadimplência do pagamento de dívidas e ao pagamento de honras em garantias concedidas chega ao montante de R\$ 937,5 bilhões, o que corresponde a 9,6% do PIB.

Ponto relevante a ser destacado é a aprovação da LC nº 194/2022, regulamentada pela Portaria ME nº 7.889, de 02 de setembro de 2022, alterada pela Portaria MF nº 43, de 28 de fevereiro de 2023, que limita a cobrança do ICMS para combustíveis, energia elétrica, comunicações e transporte coletivo e prevê a compensação, pela União, das perdas de arrecadação dos Estados ou do Distrito Federal. Acordo fechado em março de 2023 entre Governo Federal e estados prevê o valor de R\$ 26,9

bilhões em compensações advindas das renúncias de ICMS (perdas originárias das Leis Complementares nº 192 e 194/22)²⁰.

Outro risco fiscal que se apresenta para a União decorre dos benefícios tributários de IPI que a União concedeu em 2022. O IPI é um imposto que compõe os repasses do FPE, FPM e IPI-Exportação, fazendo com que quase 60% de sua arrecadação seja destinada a governos estaduais e municipais. Configura-se, portanto, um risco fiscal a possibilidade de a União ser instada judicialmente a arcar unilateralmente com a perda de arrecadação, uma vez que os incentivos foram concedidos sem consulta aos entes subnacionais, havendo precedente quanto a isso em nível estadual. Quanto aos valores envolvidos, tendo-se em conta que a União deverá apurar uma renúncia tributária de IPI de R\$ 23,1 bilhões em 2022, e prevê que esses gastos tributários somem R\$ 33,9 bilhões em 2023 e R\$ 35,4 bilhões em 2024, a perda de receita de IPI para financiar o FPE, o FPM e o IPI-Exportação equivalerá a R\$ 20,4 bilhões em 2023 e R\$ 21,2 bilhões em 2024. Os instrumentos normativos que instituíram esses benefícios foram as leis nº 11.087/22, 14.301/22 e 14.302/22 e os decretos nº 10.979/22, 10.985/22, 11.021/22, 11.055/22, 11.087/22, 11.090/22, 11.158/22 e 11.182/22.

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

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

4.3.3.1 Haveres Financeiros Relacionados aos Entes Subnacionais

Os créditos financeiros da União perante Estados e Municípios decorrem de programas de financiamento e refinanciamento de dívidas, implementados de acordo com legislações específicas e formalizados mediante a celebração de contratos entre as partes.

²⁰ https://www.gov.br/fazenda/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2023/marco/governo-federal-fecha-acordo-com-todos-os-estados-para-reposicao-do-icms-perdas-originarias-das-leis-complementares-192-e-194-22

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 9.496/1997”, 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

Tratam-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 8.727/1993 e alterações posteriores (Leis Complementares - LCs nºs 148/2014, 178/2021 e 181/2021) - 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 9.496/1997 e alterações posteriores (LCs nºs 148/2014, 156/2016, 173/2020 e 178/2021) - Consolidação, assunção e refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e da dívida decorrente de operações de crédito de natureza interna, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal;
- c) MP nº 2.185/2001 e alterações posteriores (LCs nºs 148/2014, 173/2020 e 178/2021) - Consolidação, assunção e refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e da dívida decorrente de operações de crédito com instituições financeiras, de natureza interna, de responsabilidade dos Municípios;
- d) MP nº 2.179/2001 - Crédito do 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. – contrato BACEN-BANERJ, cujo saldo devedor foi assumido pelo Estado do Rio de Janeiro em 16/7/1998.
- e) MP nº 2.192/2001 - Estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária (PROES).

II. Renegociação da Dívida Externa do Setor Público

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

III. Retorno de Repasses de Recursos Externos

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

IV. Saneamento de Instituições Financeiras Federais

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

V. Aquisição de Créditos Relativos a Participações Governamentais

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

VI. Refinanciamentos autorizados pela LC nº 178/2021

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

VII. Regime de Recuperação Fiscal (RRF)

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

- a) Versão original do RRF: a LC nº 159/2017, implementou o Regime de Recuperação Fiscal, determinando que os Estados que viessem a aderir às condições da referida LC permaneceriam, por até 36 meses, sem efetuar pagamentos relativos às dívidas contratuais refinanciadas pela União ou que a União venha a honrar como garantidora, podendo esse prazo ser prorrogado por igual período. Estes valores foram registrados em “Contas Gráficas” nos termos do normativo mencionado. No caso, somente o Estado do Rio de Janeiro aderiu a esse Regime.
- b) Novo RRF – decorre das alterações na LC nº 159/2017 promovidas pela LC nº 178/2021: pelo novo modelo, o Estado, cujo pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal tenha sido aprovado, nos termos do art. 4º da LC nº 159/2017, celebra, conforme autorizado pelo Art. 9º-A, contrato para refinar os valores não pagos em decorrência da aplicação do art. 9º, com prazo de 360 meses para o pagamento, caso o Plano de Recuperação Fiscal seja homologado. Durante os 10 anos iniciais do RRF, as dívidas junto à União e as operações de crédito serão pagas parcialmente pela União e pelo Estado em regime progressivo, sendo que o Estado pagará zero por cento no primeiro ano e chegando a 100% ao final do período. Os valores não pagos pelo Estado nesta fase inicial serão acumulados no Contrato do Art. 9º-A e pagos conforme as condições financeiras do Contrato. Os valores acumulados poderão ser compostos pelos seguintes saldos, a depender dos créditos originalmente devidos pelo mutuário:
 - i) Parcelas vencidas e não pagas das dívidas refinanciadas, tais como das Leis nºs 8.727/1993 e da 9.496/1997, desde a adesão do Estado ao disposto na LC nº 178/2021 – Art. 23, até a homologação do novo RRF, visando compor o saldo de partida do contrato;

- ii) Parcelas vencidas das dívidas refinanciadas, tais como Leis nºs 8.727/1993 e 9.496/1997, a partir da celebração do Contrato do Art. 9º-A: no ano em que ocorrer a homologação do RRF, o valor total das parcelas será incorporado ao saldo do Art. 9º-A, e a partir de janeiro do ano subsequente, o Estado ficará responsável pela quitação de 11,11% da parcela devida, sendo a diferença incorporada ao novo contrato, com o acréscimo de ao menos 11,11% para cada ano subsequente, de acordo com o mecanismo de benefício decrescente do novo RRF. Além disso, poderão ser acumuladas as parcelas vencidas entre a celebração do Contrato do Art.9º-A e a homologação do RRF;
- iii) Avais honrados pela União desde a adesão do Estado ao disposto na LC nº 178 – Art. 23, até a homologação do novo RRF, visando compor o saldo de partida do contrato;
- iv) Novos avais que venham a ser honrados após a homologação do RRF: no primeiro ano em que ocorreu a homologação, os respectivos saldos serão integralmente honrados pela STN. A partir de janeiro do ano subsequente, o Estado passará a pagar à União, mediante GRU informada pelo agente financeiro Banco do Brasil S/A, o montante correspondente a 11,11% dos avais que venham a ser honrados, sendo acrescidos ao menos 11,11% a cada ano subsequente, de acordo com o mecanismo de benefício decrescente. Além disso, poderão ser acumuladas as parcelas honradas pela União entre a celebração do Contrato do Art.9º-A e a homologação do RRF; e
- v) Saldo da LC nº 178/2021 – art. 23: o valor integral do contrato será incorporado ao saldo de partida do contrato da LC nº 159/2017 – Art. 9º A, caso o RRF do Estado seja homologado.

VIII. Dedução de parcelas de dívidas administradas pela União

A recém aprovada Lei Complementar nº 194/2022 traz em seu art. 3º a possibilidade de a União deduzir do valor das parcelas dos contratos de dívida de Estados e Distrito Federal parte das perdas de arrecadação destes entes em decorrência da redução de alíquota do ICMS sobre combustíveis. Este mecanismo de dedução está disciplinado pela Portaria ME nº 7.889/2022, alterada pela Portaria MF nº 043/2023 e demais acordos²¹.

4.3.3.1.1 Evolução dos haveres e créditos

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

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

²¹ https://www.gov.br/fazenda/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2023/marco/governo-federal-fecha-acordo-com-todos-os-estados-para-reposicao-do-icms-perdas-originarias-das-leis-complementares-192-e-194-22

Em R\$ milhões

Ativo / Programa	Estoque			
	Valor (R\$ milhões)		Variação (%) ¹	
	2019	2020	2021	2022
Ac. Brasil-França	5,3 -44,8%	1,1 -78,4%	- -100,0%	- -
Carteira de Saneamento	387,5 -10,6%	346,1 -10,7%	310,3 -10,3%	281,8 -9,2%
DMLP	6.090,2 3,8%	5.142,6 -15,6%	4.663,1 -9,3%	4.120,9 -11,6%
Contratos de Cessão – <i>Royalties</i>	352,8 -70,9%	10,2 -97,1%	- -100,0%	- -
Lei nº 8.727/1993 - Receitas da União	5.332,3 2,4%	6.335,0 18,1%	4.617,5 -27,1%	4.154,1 -10,0%
Lei nº 8.727/1993 - Demais Credores	2.679,9 -3,2%	2.754,1 2,8%	2.725,7 -1,0%	2.397,0 -12,1%
Lei nº 9.496/1997	536.327,8 1,5%	567.786,8 5,9%	553.961,6 -2,4%	555.511,9 0,3%
MP nº 2.185/2001	30.084,5 -3,9%	30.523,7 1,5%	28.200,5 -7,6%	4.011,7 -85,8%
Contrato BACEN-BANERJ	14.634,3 -2,0%	27.188,4 85,8%	31.195,1 14,7%	- -100,0%
Regime de Recuperação Fiscal - Lei nº 9.496/1997	19.974,4 61,5%	6.065,8 -69,6%	4.567,3 -24,7%	- -100,0%
Regime de Recuperação Fiscal – Contrato BACEN-BANERJ	6.866,6 68,0%	1.397,7 -79,6%	3.438,0 146,0%	- -100,0%
LC nº 159/2017 - art. 9º A	- -	- -	879,9 -	83.665,9 9.408,6%
LC nº 178/2021 – art. 23	- -	- -	3.626,8 -	38.537,2 962,6%
Total	622.735,6 2,7%	647.551,4 4,0%	638.185,9 -1,5%	692.680,4 8,5%

¹ Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

Fonte e elaboração: STN/MF.

A principal variação de 2022 em relação a 2021 ocorreu nas contas que foram afetadas pelo Regime de Recuperação Fiscal – RRF e nas novas contas dos entes que celebraram o art. 23 da LC nº 178/2021. Assim, as contas referentes a Bacen-Banerj e Regime de Recuperação Fiscal (que se referia ao regime antes das alterações trazidas pela LC nº 178/2021) foram zeradas e houve robusto incremento das contas LC nº 159/2017 – Art. 9º-A e LC nº 178/2021.

Observa-se também variação negativa no estoque da DMLP, de 11,6%. Esse comportamento se deve à proximidade do encerramento desse programa, previsto para abril de 2024, o que faz com que o montante das garantias caucionadas em depósito, as quais são corrigidas ao longo do tempo, se aproxime atualmente do montante devido pelos mutuários, o que vem estimulando os devedores a usarem tais garantias para realizar quitações antecipadas, procedimento verificado a partir de 2021.

Por seu turno, a redução no saldo da Lei nº 8.727/1993 (10% para receitas da União), decorre do refinanciamento dos valores de pendência jurídica do município de Maringá, que assinou o contrato do art. 17 da LC nº 178/21. Para os demais contratos, as variações apresentadas decorrem do fluxo normal de pagamentos de suas dívidas, isto é, amortização do principal da dívida, que faz com que o seu montante se reduza, principalmente pela proximidade de encerramento de vários dos contratos.

Uma última questão se refere ao programa da MP nº 2.185/2001. O município de São Paulo, ente com maior dívida deste programa, obteve decisão judicial reconhecendo o domínio do imóvel conhecido como “Campo de Marte” (RE 668869, no Processo Judicial nº 0068278-78.1974.403.6100 da Justiça de São Paulo). Dessa maneira, por meio de uma conciliação entre União e o referido município, houve a baixa da dívida do ente, no valor aproximado de R\$ 24 bilhões, sendo esse o motivo para a diferença do saldo devedor de 2022 frente aos demais anos.

4.3.3.1.2 Evolução e estimativas dos fluxos de haveres e créditos

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

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

Em R\$ milhões

Ativo / Programa	Fluxo				
	Valor Estimado (E)		Valor Realizado (R)		
	Variação (%)¹				
		2019	2020	2021	2022
Ac. Brasil-França	E	4,1	5,9	1,1	-
	R	4,6	6,3	1,1	-
	%	10,6	7,7	-1,3	-
Carteira de Saneamento	E	78,6	71,5	62,6	57,1
	R	79,7	71,8	63,0	57,5
	%	1,4	0,4	0,6	0,8
DMLP	E	256,5	338,4	253,5	163,4
	R	271,8	437,5	186,0	128,1
	%	6,0	29,3	-26,6	-21,6
Contratos de Cessão – <i>Royalties</i>	E	1.158,3	607,0	8,4	-
	R	995,8	334,8	10,2	-
	%	-14,0	-44,8	21,9	-
Lei nº 8.727/1993 - Receitas da União	E	452,3	-	-	-
	R	310,7	-	-	-
	%	-31,3	-	-	-
Lei nº 8.727/1993 - Demais Credores	E	505,0	237,8	131,7	45,2
	R	330,2	177,0	115,2	42,8
	%	-34,6	-25,5	-12,6	-5,3
Lei nº 9.496/1997	E	18.249,5	4.611,4	17.854,7	15.815,4
	R	18.225,2	3.153,0	17.993,7	16.218,1
	%	-0,1	-31,6	0,8	2,5
MP nº 2.185/2001	E	3.209,0	1.344,3	2.890,0	24.496,9
	R	3.248,4	853,2	2.911,5	2.585,8
	%	1,2	-36,5	0,7	-89,4
Aval Honrado – Conta A	E	-	-	-	-
	R	-	-	-	-
	%	-	-	-	-
Avais Honrados e Recuperados	E	-	-	-	-
	R	15,8	861,7	1,6	29,4
	%	-	-	-	-

Em R\$ milhões

Ativo / Programa		Fluxo			
		Valor Estimado (E) Valor Realizado (R) Variação (%) ¹			
		2019	2020	2021	2022
RRF - Avais Honrados	E	-	-	-	-
	R	-	100,8	467,4	-
	%	-	-	-	-
RRF – Contrato BACEN-BANERJ (encerrado)	E	-	95,6	44,1	-
	R	-	98,9	279,2	-
	%	-	3,5	533,8	-
LC nº 159/2017 - Art. 9º A	E	-	-	-	2.619,0
	R	-	-	-	1.902,3
	%	-	-	-	-
LC nº 178/2021	E	-	-	-	812,3
	R	-	-	-	611,9
	%	-	-	-	-
Total	E	23.913,4	7.311,8	21.246,1	44.009,3
	R	23.482,1	6.095,1	22.028,8	21.575,9
	%	-1,8	-16,6	3,7	-50,9

¹ Variação entre os valores estimados e realizados.

Fonte e elaboração: STN/MF

No tocante aos contratos de Ac. Brasil-França e de Cessão de Créditos - royalties, cabe explicar que eles foram encerrados pelo decurso natural de tempo, com todo o saldo devedor sendo quitado. Em relação aos contratos Aval Honrado - Conta A, Regime de Recuperação Fiscal - Avais Honrados e Regime de Recuperação Fiscal - Contrato BACEN-BANERJ, não existe mais perspectiva de recebimentos, uma vez que com a homologação do RRF do Rio de Janeiro, o saldo de estoque dessas dívidas foi incorporado aos contratos do art. 9º-A e art. 23.

Ainda, o contrato Lei nº 8.727/1993 - Receitas da União, não teve nenhum recebimento em 2022 em decorrência do período de suspensão de pagamentos do estado de Goiás, dentro do estabelecido pelo RRF. Em relação à Lei Complementar nº 159/2017 - Art. 9º-A, os valores realizados estão bem menores que os previstos porque a homologação do Regime de Recuperação Fiscal do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul demorou mais do que previsto, uma vez que só ocorreu em junho de 2022, o que implicou em menos entradas no primeiro semestre do ano.

Em relação ao programa da MP nº 2.185/2001, cabe lembrar que houve a baixa da dívida do município de São Paulo em decorrência de conciliação pelo terreno do “Campo de Marte”, conforme citado anteriormente. Assim, o recebimento por parte do Tesouro foi prejudicado, o que impactou negativamente no montante total recebido. Não há diferenças não previstas nos demais programas.

Tabela 57 - Fluxos estimados de haveres e créditos, segundo Ativo/Programa, por exercício

Em R\$ milhões

Ativo/ Programa	Estoque Valor ¹ (\$)	Estimativa de Recebimento				Impacto Financeiro (F) ou Primário (P)
		2022	2023	2024	2025	2026
Ac. Brasil-França (encerrado)	-	-	-	-	-	-
Carteira de Saneamento	281,8	53,1	53,1	49,8	48,9	F
DMLP	4.120,9	152,6	4.331,3	-	-	F
Contratos de Cessão - Royalties	-	-	-	-	-	F

Em R\$ milhões

Ativo/ Programa	Estoque Valor ¹ (\$)	Estimativa de Recebimento				Impacto Financeiro (F) ou Primário (P)
	2022	2023	2024	2025	2026	
Lei nº 8.727/1993 - Receitas da União	4.617,5	52,3	117,6	180,0	243,8	F
Lei nº 8.727/1993 - Demais Credores	2.397,0	8,9	0,8	0,4	-	F
Lei nº 9.496/1997	555.511,9	19.122,	25.937,8	29.025,2	31.843,5	F
MP nº 2.185/2001	4.011,7	320,1	340,4	355,3	365,6	F
Lei Complementar nº 159/2017 - Art. 9º A	83.665,9	6.328,7	9.896,6	11.538,3	12.903,0	F
Lei Complementar nº 178/2021	38.537,2	819,0	98,9	103,3	106,3	F
Total	693.143,9	26.857,2	40.774,7	41.252,2	45.511,1	

¹Posição em 31/12/2022.

Fonte e elaboração: STN/MF.

No caso do refinanciamento ao amparo da Lei nº 9.496/1997 - Estados, as receitas estimadas já incorporam as novas condições da LC nº 159/2017, concernente ao RRF, para os Estados do RJ, GO, MG e RS. Foram considerados também os efeitos da LC nº 173/2020 para as dívidas amparadas pela Lei nº 9.496/1997 e pela MP nº 2.185/2001. O detalhamento a respeito dos dispositivos trazidos pelo referido normativo é apresentado no item “4.3.1.1.5 Impacto nas Contas Públicas”.

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

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

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

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

A diferença no fluxo da dívida da Lei Complementar nº 178/2021 de 2023 para os demais anos se deve justamente pela premissa de que o Estado de Minas Gerais terá seu RRF homologado

ainda em 2023. Assim, parte substancial do estoque dessa dívida será transferido para a conta do art. 9º-A, o que provoca a diminuição do fluxo projetado da LC nº 178/2021 (ao mesmo tempo que aumenta o da dívida do art. 9º-A).

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

4.3.3.1.3 Riscos Fiscais mapeados relacionados a Estados e Municípios

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

I. Riscos relativos às ações judiciais

Estes riscos decorrem de ações impetradas pelos mutuários contra a União em diversas instâncias da Justiça referentes aos haveres originários de operações de crédito (empréstimos) contratadas com a União antes da vigência da LC nº 101, de 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 232 contratos celebrados pelos entes e pelas entidades das administrações indiretas com a União, atualmente há 99 ações judiciais, com impacto financeiro de R\$ 13,5 bilhões (posição de 31/12/2022). Desse total, R\$ 7,4 bilhões correspondem a valores suspensos em decorrência de liminares obtidas pelos estados em ações que questionam a compensação das perdas de arrecadação do ICMS em decorrência da Lei Complementar nº 194/2022.

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 LC nº 101, de 4/5/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Esses 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, Distrito Federal ou Município.

No que se refere à avaliação quanto à possibilidade de recuperação dos valores pendentes de recebimento, cabe considerar que tal processo mostra-se, algumas vezes, de difícil

implementação, em especial diante das diversas situações existentes e do fato da representação judicial estar a cargo de outro órgão, a Advocacia-Geral da União - AGU. A experiência mostra que há ações que persistem por décadas sem decisão de mérito, e outras que, a despeito da renúncia por parte do devedor, continuam ativas, sem pronunciamento final.

Com a vigência da LC nº 178/2021, contudo, parte razoável das pendências jurídicas acumuladas foi equacionada, com perspectiva do início do recebimento dos valores não pagos. No entanto, após a vigência da LC nº 194/2022 passou-se a observar novo aumento de decisões judiciais contrárias à União, implicando um aumento de pendência jurídica. Atualmente, as tratativas para tentar solucionar a lide estão em andamento, inclusive com discussões avançadas no Grupo de Trabalho criado no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.191.

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 Fazenda (MF), para compor o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), do ano subsequente. Cabe ressaltar não ser possível a mensuração dos impactos desses riscos sobre os fluxos de pagamentos, uma vez que não dispomos de cenários alternativos estimados.

Outro risco concernente à frustração de receitas se refere ao RRF, instituído pela Lei Complementar nº 159/2017, 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, os estados de Goiás, do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul obtiveram a homologação de seus Regimes de Recuperação Fiscal. É alta a probabilidade de que o estado de Minas Gerais também venha a ter seu RRF homologado ainda este ano.

É importante considerar também que o processo de adesão ao RRF pode não ocorrer de acordo com o cronograma desejável, sofrendo atrasos que, eventualmente, terão reflexos nos fluxos de recebimento estimados.

4.3.3.1.4 Incertezas legislativas relacionadas aos Entes Subnacionais

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

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

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

Ademais, com a edição da LC nº 194/2022, existe a perspectiva de que parte dos pagamentos de dívidas de Estados e Distrito Federal para com a União venha a sofrer abatimentos para compensar a redução da alíquota do ICMS sobre combustíveis. A forma como essa compensação será realizada, foi regulamentada pela Portaria ME nº 7.889/2022, alterada pela Portaria MF nº 43/2023, e teve como desfecho a realização de acordo firmado em março de 2023 entre Governo Federal e estados o qual prevê o valor de R\$ 26,9 bilhões em compensações advindas das renúncias de ICMS (perdas originárias das Leis Complementares nº 192 e 194/22). -Como o acordo ainda depende de homologação, não se mostra cabível, até o momento, realizar uma estimativa confiável do impacto.

No âmbito da ADI 7.191 e da ADPF 984 impetradas junto ao Supremo Tribunal Federal, foi instituído um Grupo de Trabalho com representantes da União e dos Estados, com prazo de atuação de 120 dias a contar de 02/12/2022, cuja finalidade é se discutir os critérios de compensação estabelecidos na LC nº 194/2022. O resultado dos trabalhos poderá implicar mudanças na metodologia estabelecida pela Portaria ME nº 7.889/2022, o que torna difícil, por enquanto, realizar estimativas de impacto minimamente confiáveis.

Tramita, também, no legislativo federal, projeto de emenda à Constituição Federal, PEC nº 51/2019, que prevê um aumento de 1% a cada ano para o Fundo de Participação dos Estados (FPE) a contar do 2º ano após o da sua aprovação até o do 4º ano e depois mais um aumento da ordem de 1,5% no 5º ano, para que o FPE atinja então um percentual final de 26% sobre o produto da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Atualmente esse percentual corresponde a 21,5%. A Tabela 58 apresenta as estimativas de impactos, imediatos e para um período de dez anos, dessas propostas legislativas para União.

Tabela 58 - Incertezas Decorrentes de Propostas Legislativas relativa aos Entes Subnacionais

Em R\$ bilhões

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

Fonte e Elaboração: STN/MF.

4.3.3.1.5 Impacto nas contas públicas dos riscos relacionados aos Entes Subnacionais

A Tabela 59 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. Cabe ressaltar que os impactos apontados se referem somente aos contratos celebrados com a União, não contemplando, dessa forma, riscos relativos às dívidas dos entes garantidas pela União. Cabe ressaltar que o valor materializado no exercício de 2021 teve pequena variação negativa, uma vez que houve alguns recebimentos não previstos anteriormente, principalmente relacionados à assinatura do contrato do artigo 23 da Lei Complementar nº 178/21 por parte do Estado de Minas Gerais, conjugado com o atraso do mesmo Estado em assinar o contrato do art. 9º-A da LC nº 159/17 (ato que só ocorreu em dezembro/2022).

Com a efetiva homologação do RRF por parte dos estados de GO, RJ e RS, além da perspectiva de adesão por MG em breve, passou-se a considerar apenas o cenário em que tais entes estão no RRF e não mais a possibilidade de ter valores suspensos em virtude de liminares judiciais, como em relatórios anteriores. Cabe destacar, no entanto, que essa homologação ocorreu mais tardiamente do que originalmente previsto, o que impactou o fluxo projetado de recebimento por parte desses entes, motivo pelo qual houve incremento do impacto realizado em 2022 e uma reestimativa do impacto para os próximos anos.

Tabela 59 - Estimativas dos impactos da adesão dos entes subnacionais ao RRF, por exercício

Em R\$ milhões

Natureza do Risco ¹	Impacto						
	Valor Estimado (E)						
	Valor Realizado (R)						
		2020	2021	2022	2023	2024	2025
Adesão dos entes ao RRF ²	E	9.247,7	13.361,6	9.922,9	8.242,2	5.230,1	2.466,2
	R	12.363,0	12.590,9	11.458,3			
	%	33,7	-5,8	15,5			

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

² O valor projetado previa o início do RRF em data anterior ao efetivamente ocorrido, o que impactou a diferença Estimado/Realizado.

Fonte e elaboração: STN/MF.

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

- I. *Lei Complementar nº 173/2020 - Regime de Recuperação Fiscal (RRF), aplicável às dívidas estaduais a serem incluídos no âmbito do referido Regime.*

A Lei Complementar nº 173, de 27/5/2020 - LC nº 173/2020, instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). Nesse sentido, em linha com o disposto no Art. 2º da referida LC, para os Estados, Distrito Federal e Municípios que aderiram ao referido Programa, no período de 1º de março a 31 de dezembro de 2020, a União ficou impedida de executar as garantias das dívidas decorrentes dos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com os Estados e com o Distrito Federal com base na Lei nº 9.496/1997, dos contratos de abertura de crédito firmados com os Estados ao amparo da Medida Provisória nº 2.192-70/2001, e as garantias das dívidas decorrentes dos contratos de refinanciamento celebrados com os Municípios com base na Medida Provisória nº 2.185-35/2001.

Ainda, de acordo com o Art. 2º, § 1º, Inciso I da referida LC, para o Estado, Distrito Federal ou Município que tenha suspenso o pagamento das dívidas acima no período considerado, os valores não pagos serão apartados e incorporados aos respectivos saldos devedores em 1º de janeiro de 2022, devidamente atualizados pelos encargos financeiros contratuais de adimplência, para pagamento pelo prazo remanescente de amortização dos contratos.

Por fim, conforme o Art. 2º, § 4º, do normativo em tela, os valores eventualmente pagos entre 1º de março de 2020 e 31 de dezembro de 2020 foram apartados do saldo devedor e devidamente atualizados pelos encargos financeiros contratuais de adimplência, com destinação exclusiva para o pagamento das parcelas vincendas a partir de 1º de janeiro de 2021.

A Tabela 60 contempla os impactos estimados e os materializados da mencionada LC para os créditos ao amparo da Lei nº 9.496/1997 e MP nº 2.185/2001 para os exercícios de 2020 a 2022.

Cabe ressaltar que tais impactos abrangem as parcelas mensais das dívidas refinanciadas, bem como os valores devidos mensalmente em decorrência do descumprimento do teto de gastos e do RRF – Estado do Rio de Janeiro. Contudo, o impacto da referida LC não ocorreu para os Estados de Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, visto que as parcelas mensais das dívidas desses entes já estavam suspensas por decisões liminares.

Tabela 60 - Impactos estimados da LC nº 173/2020, segundo Ativo /Programa, por exercício

Em R\$ milhões

Ativo/Programa		Impacto ¹		
		Valor Estimado (E)	Valor Realizado (R)	Variação (%)
		2020	2021	2022 ²
Lei nº 9.496/1997	E	-15.069,2	-68,3	977,4
	R	-18.892,3	-53,9	2.294,2
	%	25,4	-21,1	134,72
MP nº 2.185/2001	E	-2.675,6	-300,4	385,5
	R	-2.828,5	-308,8	183,82
	%	5,7	2,8	-109,7
Total	E	-17.744,8	-368,7	1.362,9
	R	-21.720,8	-362,7	2.478,0
	%	22,4	-1,6	81,82

¹ Impactos decorrentes da adesão de Estados e Municípios à LC nº 173/2020, conforme dispositivos: Art. 2º, § 1º, Inciso I da LC nº 173/2020, e Art. 2º, § 4º, da LC nº 173/2020.

² Posição de 31/12/2022.

Fonte e elaboração: STN/MF.

Cabe destacar que no caso dos contratos sob amparo da Lei nº 9.496/97 o impacto da LC nº 173/2020 foi isolado, de modo a não contabilizar efeitos de outras Leis Complementares editadas posteriormente, nem liminares obtidas pelos entes na justiça. Assim, embora seja uma medida de impacto realizado para a LC nº 173/2020, não representa efetivamente o impacto total agregado de todos os fatores que afetam o fluxo de dívidas esperado.

Já no caso dos fluxos da MP nº 2.185/2001 não foi possível isolar os efeitos da LC nº 173/2020, uma vez que com a conciliação realizada entre o município de São Paulo e a União, no já citado caso do “Campo de Marte”, a dívida do município foi baixada, havendo queda de arrecadação e impedindo a comparação com o projetado anteriormente.

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

A LC nº 178/2021 instituiu Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, o qual tem por objetivo reforçar a transparência fiscal dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e compatibilizar as respectivas políticas fiscais com a da União. No caso, o Programa poderá estabelecer

metas e compromissos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, sendo que os entes que efetuarem sua adesão deverão firmar o compromisso de contrair novas dívidas exclusivamente em conformidade com os termos do referido Programa. Ademais, a adesão dos entes ao Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal será condição para a pactuação de Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal com a União.

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

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

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

- a) Concederá redução extraordinária das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional contratados em data anterior ao protocolo do pedido de adesão ao RRF. Esse benefício será aplicado regressivamente no tempo, de tal forma que a relação entre os pagamentos do serviço das dívidas estaduais e os valores originalmente devidos das prestações dessas mesmas dívidas será zero no primeiro exercício e aumentará pelo menos 11,11 % a cada exercício financeiro;
- b) Poderá pagar em nome do Estado, na data de seu vencimento, as prestações de operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais, garantidas pela União, contempladas no pedido de adesão ao RRF e contratadas em data anterior ao protocolo do referido pedido, sem executar as contragarantias correspondentes. Por sua vez, esse benefício será aplicado regressivamente no tempo, de tal forma que a União pagará integralmente as parcelas devidas durante a vigência do Regime, mas a relação entre os valores recuperados por ela dos Estados e os valores originalmente devidos das prestações daquelas dívidas será zero no primeiro exercício e aumentará pelo menos 11,11 % a cada exercício financeiro.

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

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

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

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

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

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

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

É necessário ressaltar que o impacto foi estimado de acordo com o fluxo de recebimentos realizado ou previsto para cada conta impactada pela LC nº 178/21. Dessa forma, foram estabelecidos dois cenários: no primeiro, considerou-se que os estados de Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul estariam pagando suas obrigações normalmente, sem qualquer suspensão. No segundo cenário, considerou-se que Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Sul ainda estariam amparados por liminares que suspenderiam a cobrança de suas dívidas, ao passo que o Rio de Janeiro ainda estaria no RRF pelos moldes antigos.

Sobre o fluxo esperado de recebimentos destes dois cenários é que se determinou o valor do impacto sobre a arrecadação, por meio da subtração dos valores previstos mensalmente sem a LC nº 178/21 pelos valores com a referida Lei Complementar. Para valores realizados até jun/22, considerou-se tudo que foi arrecadado nas contas da Lei nº 9.496, Art. 9º-A, Art. 23, Bacen-Banerj (RJ) e 8.727/93 (GO), além de recebimentos de contratos renegociados dos municípios de Bauru, Campina Grande e Juazeiro. Para os valores projetados a partir de julho, considerou-se o funcionamento do RRF da forma como foi apresentado acima, considerando ainda os recebimentos provenientes do art. 9º-A e do art. 23.

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

Conforme explicado anteriormente, os efeitos da LC nº 178/21 são diversos, e não é possível estimar com precisão o impacto de cada medida individualmente, posto que há diversos pontos de interconexão entre as alterações trazidas. A título de ilustração, temos o caso do Rio de Janeiro, que foi beneficiado com a suspensão e renegociação do teto de gastos, adesão ao novo RRF e incorporação da conta de Bacen-Banerj ao saldo principal da dívida da Lei nº 9.496/97. Como todos esses fatores alteram o saldo das dívidas do ente, é impossível determinar qual o montante se refere a cada alteração.

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

Em R\$ milhões

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

¹ Impactos decorrentes de: (i) adesão ao RRF pelos estados de Goiás, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro; (ii) inclusão dos arts. 1º-A, 1º-B e 1º-C à LC nº 156/16, além do inciso VI ao art. 8º da MP nº; e (iii) inclusão dos arts. 4º-A, 4º-B e 4º-C à LC nº 156/16.

Fonte e elaboração: STN/MF

4.3.3.1.6 Medidas de mitigação ou providências

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

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

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

Os valores relativos às ações judiciais incidentes sobre empréstimos da União estão contabilizados nas contas de ajuste 1.2.1.1.1.99.04 (Ajuste de Perdas – Empréstimos Concedidos), 1.2.1.1.4.99.04 (Ajuste de Perdas – Empréstimos Concedidos – Estados) e 1.2.1.1.5.99.04 (Ajuste de Perdas – Empréstimos Concedidos – Municípios), e são apresentados na Tabela 62. Trata-se de contas redutoras do ativo da STN.

Tabela 62 - Ajustes de perdas para os empréstimos concedidos a Estados e Municípios, por ano

Em R\$ milhões

Item		Ajuste de Perdas			
		Curto Prazo (\$) e Longo Prazo (\$) Variação (%) ¹			
		2019	2020	2021	2022
LC nº 148/2014	Estados	22,6	-	-	-

Em R\$ milhões

Item		Ajuste de Perdas			
		Curto Prazo (\$) e Longo Prazo (\$)			
		Variação (%) ¹			
		2019	2020	2021	2022
		-94,4	-100,0	-	-
	Municípios	400,9	465,0	273,9	-
		-26,8	16,0	-41,1	-100,0
	Subtotal	423,5	465,0	273,9	-
		-55,6	9,8	-41,1	-100,0
Perda estimada dos créditos com liquidação duvidosa	Estados	30.410,7	341.312,7	318.323,8	121.593,4
		55,3	1.022,3	-41,1	-61,8
	Municípios	2.256,7	5.451,4	4.619,2	1.731,2
		17,9	141,6	-15,3	-62,5
	Administração direta e indireta	2.042,7	3.175,8	2.891,8	1.568,7
		33,3	55,5	-8,9	-45,8
	Subtotal	34.710,1	349.939,9	325.834,8	124.893,3
		50,7	908,2	-6,9	-67,7
Total		35.133,6	350.404,9	326.108,7	124.893,3
		46,5	897,4	-6,9	-61,7

¹ Variação em relação ao período anterior.

Fonte e elaboração: STN/MF.

A redução de 62% no total de ajustes de perdas pode ser explicada, principalmente, pela implementação, em novembro de 2022, da nova metodologia MAPHEM (Modelo de Ajuste de Perdas junto a Haveres de Estados e Municípios) para cálculo de ajustes de perdas. Na nova metodologia, dentre várias alterações, destaca-se pela adoção do valor da ação judicial como base para cálculo do ajuste, e não mais o saldo do contrato, bem como é considerada na análise a avaliação de risco de perda elaborada pela Advocacia-Geral da União. Essa alteração metodológica proporcionou reversão de ajuste de perdas de um valor próximo a R\$ 97 bilhões.

Além disso, e anterior à implementação da nova metodologia MAPHEM, ocorreu a adesão dos Estados do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF, ao amparo da LC nº 159/2017 - art. 9º-A, e a adesão dos Estados do Amapá, Maranhão, Minas Gerais e Rio Grande do Norte ao disposto na LC nº 178/2021. Como consequência, foi realizada a reversão de ajustes de perdas em mais de R\$ 100 bilhões.

a) LC nº 148/2014

O ajuste para perdas de créditos ao amparo da LC nº 148/2014 corresponde aos valores integrais referentes aos ajustes previstos para os saldos dos entes federados (Estados ou Municípios) que ainda não aderiram às condições da referida norma. No caso, a LC nº 148/2014 previu a alteração retroativa de indexadores das dívidas de Estados e Municípios com a União, no âmbito da Lei nº 9.496/1997 e da Medida Provisória nº 2.185/2001, de forma que parte dos estoques de ativos geridos pela STN sofreria redução na medida em que os entes beneficiários assinassem os respectivos aditivos contratuais e após satisfeitas todas as condições e procedimentos apresentados no Decreto nº 8.616/2015, que regulamentou a referida Lei. Os valores de ajuste previstos para os saldos dos entes que ainda não aderiram às condições da LC nº 148/2014 eram informados mensalmente pelo agente financeiro Banco do Brasil.

Entretanto, juntamente com a implementação do novo modelo MAPHEM, observou-se não haver necessidade de registro de ajuste para perdas específico para os contratos que estão ao

amparo da LC nº 148/2014, conforme Nota Técnica SEI nº 53292/2022/ME, de 13 de novembro de 2022. Desta forma, em novembro de 2022 foi realizada a reversão no valor integral dos ajustes relacionados à LC nº 148/2014.

b) Créditos de Liquidação Duvidosa

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

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

- i. Ajuste de perda de créditos de devedores duvidosos para dívidas contratuais geridas originalmente pela STN: Trata-se de ajuste de perdas aplicável às dívidas decorrentes, em sua maior parte, de refinanciamentos realizados no período de 1993 a 2000.
- ii. Ajuste de perda de créditos de devedores duvidosos para montantes oriundos de avais honrados pela União e com recuperação não permitida em virtude de liminares judiciais: No caso específico dos avais honrados, os entes ajuízam ação para impedir que o Tesouro Nacional execute as contragarantias oferecidas em contrato para fins de recuperação dos valores honrados pela União.
- iii. Ajuste de perda de créditos de devedores duvidosos para avais honrados no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal – RRF, ao amparo da LC nº 159/17, e ao amparo da LC nº 178/2021: trata-se de valores de ajustes de perdas reconhecidos com relação aos contratos inclusos no âmbito do RRF, e de acordo com as condições dos arts. 17 e 23 da LC nº 178/2021, permitindo o parcelamento de valores até então vinculados a liminares ajuizadas contra a União.

Quanto ao ajuste de perdas de créditos de devedores duvidosos decorrentes de empréstimos e financiamentos, foi observada redução de 46% do valor registrado para o grupo Entidades, 62% para Inter Estados e 63% para Inter Municípios. As reduções se devem principalmente à implementação, em novembro de 2022, da nova metodologia MAPHEM, para o cálculo dos ajustes de perdas.

Além disso, variações negativas observadas nos ajustes de perdas também foram influenciadas pela adesão do Município de Maringá à LC nº 178/2021 (nos termos do art.17), pela adesão dos Estados do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF, ao amparo da LC nº 159/2017- art. 9º-A, pela adesão dos Estados do Maranhão, Minas Gerais e Rio Grande do Norte ao disposto na LC nº 178/2021, bem como pela melhoria de *ratings* de Estados e Municípios no período analisado.

Conforme já mencionado, a partir das informações relativas ao mês de novembro/2022, foi implementado novo modelo de ajuste de perdas, denominado “Modelo de Ajuste de Perdas junto a Haveres de Estados e Municípios – MAPHEM”, o qual corresponde à evolução do Modelo vigente denominado “CAPAG PLUS”, que vinha sendo aplicado na carteira de créditos gerida pela STN desde o final do exercício de 2020. A atualização decorre: a) das recomendações exaradas por meio do Acórdão nº 1833/2022 – TCU – Plenário; b) da incorporação de informações fornecidas pela Advocacia-Geral da União - AGU; c) das sugestões oferecidas por áreas internas da STN.

Cabe destacar alguns aspectos que foram modificados, de forma a se obter a evolução do “Modelo CAPAG PLUS”. Na prática, trata-se de mudanças de paradigmas de um modelo para o outro, ou de ajustes que acarretaram mudança significativa no volume do ajuste de perdas.

O primeiro aspecto modificado na comparação de um Modelo com o outro foi o maior enfoque na Nota CAPAG do ente, pois mesmo quando há entes envolvidos no RRF, ou contratos vinculados a Pendências Jurídicas (PJ), deve sempre ser efetuada a validação acerca do fato de que o ajuste calculado pela Nota CAPAG apresenta informação mais relevante que aquela calculada mediante as regras específicas dispensadas aos contratos do RRF ou com PJ.

Ainda, no que diz respeito à utilização da Nota CAPAG no modelo, foi realizado ajuste na tabela de correlação com os *ratings*, uma vez que as notas "C" e "D" da CAPAG, equivaliam, respectivamente, aos *ratings* "F" e "H", os quais, por sua vez, acarretavam ajuste de perdas com percentuais de 50% e 100%, respectivamente. Após avaliação dos resultados do modelo “CAPAG PLUS” durante o período em que foi utilizado, observou-se que correspondiam a percentuais extremos para as informações prospectivas, de forma que se efetuou o ajuste, para que as Notas "C" e "D" sejam equivalentes aos ratings "D" e "E" no âmbito do novo Modelo, acarretando ajustes da ordem de 10% e 30%, respectivamente.

Mais uma modificação relevante na comparação de um modelo com o outro é a participação da AGU, na avaliação do risco de contratos envolvidos em pendência jurídica. Nesse contexto a AGU passou a informar a classificação de risco para ações judiciais em que a União é parte, nos termos da Portaria AGU nº 68/2022.

Outra mudança significativa se deu na estimativa do ajuste de perdas de contratos vinculados a PJ. A primeira, já comentada, foi a participação da AGU no processo. A segunda mudança corresponde ao fato de que o percentual de ajuste não mais incidirá sobre o saldo devedor do contrato com PJ, mas sim sobre o que será chamado de “Valor Objeto da Ação (VA)”, concernente ao valor de fato questionado no âmbito da ação. Esse valor pode estar informado na própria ação judicial ou, alternativamente, ser obtido por meio de uma projeção do impacto da ação. Ainda, em último caso, esse valor pode corresponder ao próprio saldo da pendência jurídica do contrato, registrado no Sistema de Acompanhamento de Haveres Financeiros junto a Estados e Municípios - SAHEM.

4.3.3.2 Garantias Prestadas pelo Tesouro Nacional aos Entes Subnacionais²²

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.

²² As garantias prestadas pela STN aos entes subnacionais apresentadas nessa subseção apresentam, apenas, um recorte distinto ao tratamento do tema Entes Subnacionais, sendo que tais garantias já foram retratadas ao longo da seção de Garantias Prestadas pelo Tesouro Nacional.

A Tabela 63 sintetiza a evolução do saldo devedor das operações de crédito garantidas pela União aos entes subnacionais, conforme Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas do terceiro quadrimestre de 2022, segundo as diferentes naturezas das operações.

Ao final do 3º quadrimestre de 2022, o saldo da dívida garantida em operações de crédito para Estados e Municípios alcançou R\$ 244,8 bilhões, com a dívida garantida em operações de crédito externas respondendo por R\$ 145,5 bilhões, equivalente a 59,43% do total, enquanto a dívida garantida em operações de crédito internas representa R\$ 99,3 bilhões, 40,57% do total.

Tabela 63- Saldo devedor das Dívidas Garantidas em Operações de Crédito - Estados e Municípios

Em R\$ bilhões

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

¹ Utilizada PTAX de venda do fechamento de 31/12/2022 para apuração de valores em reais.

Fonte e elaboração: STN/MF.

4.3.3.3 Contragarantias de Operações de Crédito

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 despendidos 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 valores honrados pela União e os respectivos 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.

4.3.3.3.1 Riscos Fiscais mapeados, agrupados de acordo com a natureza

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

Os riscos 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. No que tange à carteira supracitada, atualmente há 7 ações judiciais com impacto financeiro de R\$ 1,7 bilhão (posição de 31/12/2022).

A possibilidade de recuperação dos valores pendentes por decisão judicial mostra-se, algumas vezes, de difícil implementação. É importante destacar que a AGU possui a governança dessas ações judiciais, que por sua vez define as estratégias a serem adotadas em cada caso.

Os riscos de frustração de receitas em decorrência da aplicação de dispositivos legais, por sua vez, estão atualmente, e em grande parte, relacionados à nova versão da Lei Complementar nº 159, de 19/5/2017 – LC nº 159/2017, Art. 9º A – 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, os Estados de Goiás, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul obtiveram a homologação do novo RRF, celebrando os contratos do Art. 9º A da LC nº 159/17 e o Art. 23 da LC nº 178/21. Cabe ressaltar que o Estado de Minas Gerais celebrou o contrato dos artigos retromencionados em dezembro de 2022, mas ainda não obteve a homologação de seu RRF, o que deve ocorrer ainda neste ano.

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

Em consonância com o mecanismo de benefício decrescente do novo RRF, os valores de avais honrados pela STN no 1º ano em que ocorrer sua homologação serão integralmente incorporados ao saldo do Art. 9º-A, ao passo que, a partir de janeiro do ano subsequente, os avais honrados integralmente terão 11,11% de seus montantes devolvidos pelo Estado à STN mediante pagamentos mensais por meio de GRUs emitidas pelo agente financeiro Banco do Brasil S/A, sendo as diferenças não pagas incorporadas ao saldo do Art. 9º-A. Na sequência, a cada 12 meses adicionais de pagamentos, serão acrescidos de pelo menos 11,11%

aos valores a serem pagos pelo Estado, até o momento em que os entes voltam a pagar o valor integral das parcelas das operações de crédito.

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

Cabe ressaltar, ainda, que outros entes que possuíam avais honrados pela União sem possibilidade de execução das contragarantias acabaram por refinarciar suas pendências por meio da celebração do art. 23 da LC nº 178/21. Tratam-se dos estados do Amapá, do Maranhão e do Rio Grande do Norte. Diferentemente do que ocorre com o estado de Minas Gerais, para esses entes não é esperada a adesão ao RRF.

A Tabela 64 demonstra a evolução do estoque do ativo nos últimos exercícios. Durante o ano de 2022, com assinatura dos arts. 9º-A e 23, todo o estoque de avais a recuperar, inclusive sob o Regime de Recuperação Fiscal, foi zerado, uma vez que todo o saldo foi renegociado. No entanto, nos últimos meses do ano esse saldo voltou a crescer em virtude de novas ações judiciais impetradas por estados. Essas ações questionam a forma como se dará a compensação da perda de arrecadação de ICMS por parte dos estados em decorrência da diminuição das alíquotas incidentes sobre certos produtos trazida pela Lei Complementar nº 194/2022. Até o final de 2022, foram concedidas liminares aos estados de Alagoas, do Maranhão, de Pernambuco e do Piauí impedindo que a União execute a contragarantia desses entes em caso de honra de suas dívidas garantidas pela União. No ano de 2023, novas liminares têm sido concedidas impedindo a execução de contragarantias, a exemplo dos estados do Espírito Santo e Sergipe.

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

Tabela 64 - Evolução do estoque das contragarantias não executadas, segundo as motivações

Em R\$ milhões

Ativo/Programa	Valores a Recuperar (\$)					
	Variação (%) ¹					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Avais a Recuperar ²	508,3	594,8	5.047,0	9.473,2	12.039,5	1.663,2
	37,2	17,0	748,6	87,7	27,0	-86,2
Avais a Recuperar sob o Regime de Recuperação Fiscal - RRF ³	3.090,1	7.782,5	12.665,3	24.070,1	28.926,0	0,0
	-	151,9	62,8	90,1	20,0	100,0
Total	3.598,4	8.377,3	17.712,3	33.543,3	40.965,5	1.663,2
	871,0	132,8	111,4	89,4	22,1	-100,0

¹ Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

² A União esteve impedida de receber avais honrados em decorrência das ACOs/STF nºs 2.981, 3.045, 3.215, 3.225, 3.233, 3.235, 3.244, 3.252, 3.262, 3.270, 3.280, 3.285, 3.286, 3.431, 3.438, 3.457, 3.586, 3.587, 3.590, 3.591, 3.594, 3.595, 3.596, 3.601 e Ação Civil Pública nº 1038641-32.2020.4.01.3700 Justiça Federal do Maranhão.

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/MF.

A Tabela 65 apresenta as estimativas de impacto no atual e nos próximos três exercícios, tendo como base os riscos das contragarantias mapeados pela STN e as previsões de avais a serem honrados pela União. Ressalta-se que essas operações são financeiras e o impacto fiscal da ocorrência dos riscos se dá sobre o endividamento público.

Tabela 65 - Impactos das honras de garantias nas contas públicas, por ano

Em R\$ milhões

Honras de Garantias	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Previsto	4.598,8	4.599,4	9.008,3	10.395,9	10.395,1	10.125,2
Realizado	8.608,8	6.202,2	9.750,9	-	-	-
Variação (%)	87,2	34,8	8,2	-	-	-

Fonte e elaboração: STN/MF.

Cabe ressaltar que o impacto realizado em 2020 foi retificado, posto que não havia sido contabilizada até então uma honra ocorrida junto ao BNP – Paribas, relativa a uma operação de crédito contratada pelo Estado do Rio de Janeiro - RJ (CEDAE). A honra foi realizada em 30 de dezembro 2020, mas a suspensão da execução de contragarantia – concedida pelo STF na ACO 3.457, ocorreu apenas em 2021, sendo este o motivo para não ter sido adequadamente considerado anteriormente.

A Tabela 65²³ não leva em consideração as honras que podem ocorrer em 2023 relativas às ações da LC nº 194/22, visto que existe alto grau de incerteza quanto aos valores – existem negociações entre União e estados visando solucionar a lide. Assim, não é possível determinar por quanto tempo perdurará a situação em que a União se encontra, de ter que honrar as dívidas de alguns estados sem poder executar as contragarantias. Cabe ressaltar que atualmente existe um grupo de trabalho determinado pelo STF, com representantes de estados e da União, em decorrência das ADI 7.191 e ADPF 984, que questionam a metodologia adotada pela União na Portaria ME nº 7.889/22. Esse grupo possui o prazo de 120 dias a contar de 02/12/2022 para apresentar seus resultados, o que pode implicar em mudanças metodológicas trazidas na portaria, não sendo cabível realizar estimativas de impacto minimamente confiáveis.

Os valores previstos para 2023, 2024 e 2025 foram reestimados para se adequar às novas condições trazidas pela LC nº 178/21. Dessa forma, esses valores se referem à expectativa de honra dos avais de entes que aderiram ao RRF. Assim, segundo o mecanismo do Regime, existe a expectativa de que parte desses valores sejam devolvidos pelos estados, conforme disposto na Tabela 66.

Tabela 66 - Estimativa de ressarcimento de honras realizadas pela União em decorrência do RRF

Em R\$ milhões

Ressarcimento de Honras	2022	2023	2024	2025
Previsto	0,00	761,79	1.930,15	3.009,47

Fonte e elaboração: STN/MF.

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

²³ Os valores apresentados não consideram os efeitos do acordo realizado entre o MF e os Estados realizado no início de 2023.

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

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

Os valores relativos às ações judiciais incidentes sobre avais honrados pela União estão contabilizados nas contas de ajuste 1.1.3.9.4.0.1.0.1 - ajuste para perdas - subgrupo 113 (Conta Corrente 1.1.3.8.4.4.2.0.0) e 1.2.1.2.4.99.03 - ajuste de perdas de outros créditos (Conta Corrente 1.2.1.2.4.98.18, e são apresentados na Tabela 67. Trata-se de contas redutoras do ativo da STN.

Tabela 67 - Valores de ajustes de perdas para os créditos sub-rogados (avais honrados)

Em R\$ milhões

Item	Ajuste de Perdas para Avais Honrados ¹				
	2018	2019	2020	2021	2022 ²
Avais Honrados	-	4.196,6	31.386,0	40.275,4	1.663,2
Conta A ³	-	627,9	660,3	690,1	-
Total	-	4.824,5	32.046,3	40.965,5	1.663,2
Variação	-	-	564,2	27,8	-95,9

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

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

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

Fonte e elaboração: STN/MF.

A grande baixa do ajuste de perdas para Avais Honrados se deu pela adesão ao RRF pelos estados de Goiás, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, além da assinatura do contrato de refinanciamento do art. 23 da LC nº 178/21 por parte dos estados do Amapá, do Maranhão, de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul. No entanto, por outro lado, surgiram novas ações judiciais impedindo que a União execute a contragarantia em caso de honra de avais de determinados estados, todas se baseando nas aplicações do disposto na LC nº 194/22. Desse modo, parte considerável do saldo de ajuste apresentado em 2022 se deve a essas ações dos estados de Alagoas, do Maranhão, de Pernambuco e do Piauí. Uma outra pequena parte do saldo decorre da ação judicial do município de Taubaté.

Cabe destacar a implementação, em novembro de 2022, da nova metodologia MAPHEM (Modelo de Ajuste de Perdas junto a Haveres de Estados e Municípios) para cálculo de ajustes de perdas. O MAPHEM corresponde à evolução do Modelo vigente denominado “CAPAG PLUS”, que vinha sendo aplicado na carteira de créditos gerida pela STN desde o final do exercício de 2020. A atualização decorre: a) das recomendações exaradas pelo Tribunal de Contas da União - TCU, por meio do Acórdão nº 1833/2022 – TCU – Plenário; b) da incorporação de informações fornecidas pela Advocacia-Geral da União - AGU; c) das sugestões oferecidas pela Subsecretaria de Contabilidade da STN; e d) da análise da equipe da STN.

Alguns aspectos foram modificados, de forma a se obter a evolução do “Modelo CAPAG PLUS”. Na prática, tratam-se de mudanças de paradigmas de um modelo para o outro, ou de ajustes que acarretaram mudança significativa no volume do ajuste de perdas.

O primeiro aspecto modificado na comparação de um modelo com o outro foi o maior enfoque na Nota CAPAG do ente, pois mesmo quando há entes envolvidos no Regime de Recuperação Fiscal – RRF, ou contratos vinculados a Pendências Jurídicas (PJ), deve sempre ser efetuada a validação acerca do fato de que o ajuste calculado pela Nota CAPAG apresenta informação mais relevante que aquela calculada mediante as regras específicas dispensadas aos contratos do RRF ou com PJ.

Ainda, no que diz respeito à utilização da Nota CAPAG no modelo, foi realizado ajuste na tabela de correlação com os ratings, uma vez que as notas "C" e "D" da CAPAG, equivaliam, respectivamente, aos ratings "F" e "H", os quais, por sua vez, acarretavam ajuste de perdas com percentuais de 50% e 100%, respectivamente. Após avaliação dos resultados do modelo "CAPAG PLUS" durante o período em que foi utilizado, observou-se que correspondiam a percentuais extremos para as informações prospectivas, de forma que se efetuou o ajuste, para que as Notas "C" e "D" sejam equivalentes aos ratings "D" e "E" no âmbito do novo Modelo, acarretando ajustes da ordem de 10% e 30%, respectivamente.

Mais uma modificação relevante na comparação de um modelo com o outro é a participação da AGU na avaliação do risco de contratos envolvidos em pendência jurídica. Nesse contexto, a AGU passou a informar a classificação de risco para ações judiciais em que a União é parte, nos termos da Portaria AGU nº 68/2022.

Outra mudança significativa se deu na estimativa do ajuste de perdas de contratos vinculados a PJ. A primeira, já comentada, foi a participação da AGU no processo. A segunda mudança corresponde ao fato de que o percentual de ajuste não mais incidirá sobre o saldo devedor do contrato com PJ, mas sim sobre o que será chamado de "Valor Objeto da Ação (VA)", concernente ao valor de fato questionado no âmbito da ação. Esse valor pode estar informado na própria ação judicial ou, alternativamente, ser obtido por meio de uma projeção do impacto da ação. Ainda, em último caso, esse valor pode corresponder ao próprio saldo da pendência jurídica do contrato, registrado no Sistema de Acompanhamento de Haveres Financeiros junto a Estados e Municípios - SAHEM.

4.3.4 Parcerias Público-Privadas e as Concessões Públicas

4.3.4.1 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.

4.3.4.2 Riscos Fiscais em Concessões de Serviço Público

As Concessões de Serviço público são regidas pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Essa Lei define, no inciso II do seu art. 2º, concessão de serviço público como sendo "*a delegação*

de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência ou diálogo competitivo, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”.

a) Ótica das Despesas

A 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 implicam desembolso financeiro por parte da União, como por exemplo, revisão tarifária ou prorrogação 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 § 1º do art. 15, da Lei nº 13.448, de 2017, que trata da relicitação dos contratos de parceria nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário.

b) 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 concessionária.

Em termos de possibilidade de não pagamento de outorgas de concessões vigentes, os fatores de riscos estão relacionados a questionamentos judiciais, alterações legislativas, pedidos de reequilíbrio econômico-financeiros, procedimentos arbitrais ou mesmo insolvência do concessionário. Ademais, em razão da promulgação da Emenda Constitucional nº 113, de 08 de dezembro de 2021, que estabelece o novo regime de pagamentos de precatórios, e da subsequente regulamentação de oferta desses créditos por meio do Decreto nº 11.249, de 09 de novembro de 2022, parte das receitas de concessões estimadas como receitas primárias podem ser impactadas por pedidos, feitos pelas concessionárias, de pagamentos das outorgas por meio de precatórios, podendo representar risco fiscal pela possibilidade de frustração de receitas primárias.

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

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

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

A Tabela 68 apresenta o histórico recente de receitas de concessões e permissões, segregadas entre receitas de contratos vigentes e de novos leilões realizados no período. O comparativo entre a projeção constante da Lei Orçamentária e o valor efetivamente arrecadado a cada ano mostra a importância de uma adequada avaliação de riscos de realização dessas receitas, tendo em vista que as variações entre valor previsto e realizado tem ocorrido inclusive nos contratos de concessões vigentes.

Tabela 68 - Valores Receitas de Concessões de Serviço Público, segundo exercício

Em R\$ milhões

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

Em R\$ milhões

Exercício	Categorias de Concessões	Receita de Concessões			
		PLOA	LOA	Realizado	Variação ¹ (%)
	Novas	0	0	40.436	n/a
	Total	5.137	5.137	46.783	811%

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

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

O comparativo entre a projeção constante da Lei Orçamentária e o valor efetivamente arrecadado a cada ano mostra a importância de uma adequada avaliação de riscos de realização dessas receitas, tendo em vista que as variações entre valor previsto e realizado tem ocorrido inclusive nos contratos de concessões vigentes. Cabe esclarecer 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 diferenças entre os valores previstos nas peças orçamentárias e os valores efetivamente realizados.

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

Em relação à Tabela 68 cabe mencionar que, em 2020, a diferença entre valor previsto e realizado ocorreu principalmente em função da não realização de receitas de concessões de geração de usinas hidrelétricas associadas ao processo de desestatização da Eletrobras, previstas inicialmente na LOA. Em 2021, a diferença foi devida majoritariamente ao ingresso de recursos de novas concessões no setor de telecomunicações, rodoviário e aeroportuário, não previstos inicialmente na LOA. Em 2022, a receita realizada de novas concessões foi maior que a prevista e essa diferença pode ser explicada, majoritariamente, por não terem sido previstos inicialmente na LOA o ingresso do bônus de assinatura do Segundo Leilão dos Volumes Excedentes da Cessão Onerosa (LVECO), bem como o bônus de outorga de concessões associadas a processos de desestatização, a saber: a) novos contratos de concessão de geração de usinas hidrelétricas, processo associado à desestatização da Eletrobras; e b) concessão de geração de energia elétrica associada à desestatização da Companhia Estadual de Geração e Transmissão de Energia Elétrica (CEEE-GT).

4.3.4.3 Riscos Fiscais em Demandas Administrativas

A supervisão dos riscos fiscais de concessões e PPP's é da competência dos ministérios setoriais e das agências reguladoras, os quais são responsáveis pela gestão, monitoramento e fiscalização dos contratos vigentes, bem como registro de ativos e passivos contingentes.

Ademais, as agências reguladoras e ministérios setoriais são responsáveis pela estruturação e implementação de processos licitatórios para projetos de concessões e PPP's, sendo esses os órgãos responsáveis por definir a alocação de riscos entre setor público e setor privado de cada contrato.

A Tabela 69 é baseada em informações fornecidas pelas agências reguladoras e reproduz o somatório de estimativas de impacto fiscal para a União decorrentes de pleitos administrativos de reequilíbrio econômico-financeiro classificados como de risco provável de concretização pelas agências reguladoras.

Observa-se que o risco relativo a demandas na via administrativa com impacto fiscal para a União é estimado em R\$ 1.379,4 milhões em 2023, R\$ 45,5 milhões em 2024, R\$ 44,1 milhões em 2025 e R\$ 42,4 milhões em 2026. Destaca-se, porém, que algumas demandas apresentam estimativa de impacto não disponível, e que a lista abaixo possui rol não exaustivo, não esgotando a possibilidade de surgimento de novos pleitos não informados quando da elaboração da tabela abaixo. Dessa forma, o valor de impacto potencial pode ser mais elevado que os valores mencionados.

Tabela 69 - Riscos fiscais em demandas administrativas

Em R\$ milhões

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

¹Não houve reportes de riscos prováveis pelas agências reguladoras para esses anos.

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

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

A Tabela 70 apresenta a lista atualizada contendo informações relativas às concessões, baseadas em informações fornecidas pelas agências reguladoras.

Tabela 70 - Concessões de Serviço Público Vigentes

Setor da Concessão	Agência Reguladora Responsável	Objeto do contrato de concessão ou do ato de autorização	Dimensão	Início da Concessão/Autorização	Vencimento da Concessão/Autorização
Transporte Rodoviário	ANTT	BR 040/MG/RJ - trecho Juiz de Fora/MG - Rio de Janeiro/RJ	179,9 km	01/03/1996	15/02/2023
		BR-116/392/RS	457,3 km	30/11/1998	29/11/2026
		BR-381/MG/SP - Belo Horizonte - São Paulo	562,1 km	18/02/2008	17/02/2033
		BR-101/RJ – Divisa RJ/ES – Ponte Presidente Costa e Silva	320,1 km	18/02/2008	17/02/2033
		BR-116/SP/PR – São Paulo – Curitiba	401,6 km	18/02/2008	17/02/2033
		BR-116/376/PR e BR-101/SC – Trecho Curitiba – Palhoça	405,9 km	18/02/2008	17/02/2033
		BR-116/PR/SC – Curitiba – Divisa SC/RS	412,7 km	18/02/2008	17/02/2033
		BR-393/RJ – Divisa MG/RJ – Entroncamento BR-116 (DUTRA)	200,4 km	28/03/2008	27/03/2033
		BR-153/SP – Divisa MG/SP – Divisa SP/PR	321,6 km	18/02/2008	17/02/2033
		BR 116/324/BA e BA 526/528	680,6 km	20/10/2009	19/10/2034

Setor da Concessão	Agência Reguladora Responsável	Objeto do contrato de concessão ou do ato de autorização	Dimensão	Início da Concessão/Autorização	Vencimento da Concessão/Autorização
		BR 101/ES/BA - Entroncamento BA-698 (acesso a Mucuri) - Divisa ES/RJ	475,9 km	10/05/2013	09/05/2038
		BR-060/153/262/DF/GO/MG	1176,5 km	05/03/2014	04/03/2044
		BR-040/DF/GO/MG - Trecho Brasília-DF - Juiz de Fora-MG	936,8 km	22/04/2014	21/04/2044
		BR-101/RJ - trecho acesso à Ponte Presidente Costa e Silva (Niterói) - Entr. RJ-071 (Linha Vermelha)	13,2 km	01/06/2015	31/05/2045
		BR-050/GO/MG	436,6 km	08/01/2014	07/01/2044
		BR-163/MS - Início na divisa com o estado do MT e término na divisa com o PR	847,2 km	11/04/2014	10/04/2044
		BR-163/MT - BR-163 e MT-407 do MS até o entroncamento com a MT-220	850,9 km	21/03/2014	20/03/2044
		Concessão da BR-080/153/414/GO/TO	850,7 km	08/10/2021	07/10/2056
		BR-364/365/GO/MG	437 km	19/12/2019	18/12/2049
		BR-101/290/448/386/RS	473,4 km	15/02/2019	14/02/2049
		BR-101/SC	220,42 km	07/08/2020	06/08/2050
		BR-116/101/SP/RJ (Rod. Presidente Dutra)	625,8 km	01/03/2022	01/03/2052
		BR-163/230/MT/PA	1009,53 km	04/05/2022	03/05/2032
		BR-116/465/493/RJ/MG	726,9 km	22/09/2022	21/09/2052
		BR-116/RJ, trecho Além Paraíba - Teresópolis – Entroncamento c/ a BR 040/RJ	142,5 Km	22/03/1996	22/09/2022
Transporte Ferroviário	ANTT	Malha Sul RS/SC/PR	7223,4 km	01/03/1997	01/03/2027
		Malha Nordeste	4295,1 km	30/12/1997	30/12/2027
		EFC - Estrada de Ferro Carajás - Vale - Sistema Norte (PA/TO/MA)	996,7 km	01/07/1997	01/07/2057
		Malha Oeste PR	248,1 km	03/10/1988	03/10/2078
		Estrada de Ferro Vitória a Minas	894,2 km	01/07/1997	01/07/2057
		Ferrovia Centro-Atlântica S.A.	7856,8 km	26/08/1996	26/08/2026
		Malha Norte MS/MG/GO/MT/RO/PA	735,3 km	12/05/1989	12/05/2079
		Ferrovia Norte Sul Tramo Norte	744,5 km	20/12/2007	20/12/2037
		Malha Oeste MS/SP	1973,1 km	01/07/1996	01/07/2026
		Trecho Minas SC - Porto Tubarão SC	164 km	24/01/1997	24/01/2027
		Malha Paulista SP	2199,2 km	01/01/1999	01/01/2059
		MRS Logística - Malha Sudeste RJ/MG/SP	1821,3 km	26/11/1996	26/11/2056
		Ferrovia Norte Sul Tramo Central	1.544 km	31/07/2019	31/07/2049
		Malha Nordeste	1728 km	22/01/2014	31/12/2057
		Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Ilheus/BA a Caetitê/BA	537 km	03/09/2021	02/09/2056
		32 autorizações de ferrovias	10.963,26 km	22/12/2021	17/11/2121
Transporte Rodoviário Interestadual ¹	ANTT	Quotas de Exploração do Lote 4 - região do Distrito Federal e entorno	-	2015	2030

Sector da Concessão	Agência Reguladora Responsável	Objeto do contrato de concessão ou do ato de autorização	Dimensão	Início da Concessão/Autorização	Vencimento da Concessão/Autorização
Aeroportuário	ANAC	Aeroporto de São Gonçalo do Amarante S.A.	15.291.381,99 m ²	2012	24/01/2040
		Aeroporto de Brasília S. A.	9.947.560 m ²	2012	24/07/2037
		Aeroporto Viracopos S.A.	8.579.300 m ²	2012	11/07/2042
		Aeroporto Internacional de Guarulhos S.A.	11.905.056,52 m ²	2012	11/07/2032
		Aeroporto Internacional de Confins S.A.	15.175.129,34 m ²	2014	07/05/2044
		Aeroporto Rio de Janeiro S.A.	14.462.076,82 m ²	2014	07/05/2039
		Aeroporto Internacional de Florianópolis S.A.	4.796.332,01 m ²	2017	31/08/2047
		Aeroporto de Fortaleza	4.550.951,27 m ²	2017	29/08/2047
		Aeroporto de Porto Alegre	4.820.662,91 m ²	2017	29/08/2042
		Aeroporto de Salvador S.A.	8.248.488,25 m ²	2017	31/08/2047
		Aeroportos do Bloco Nordeste	16.964.710,9 m ²	2019	09/10/2049
		Aeroportos do Bloco Centro-Oeste	14.412.631,4 m ²	2019	04/10/2049
		Aeroportos do Bloco Sudeste	7.661.213,21 m ²	2019	03/10/2049
		Aeroportos do Bloco Sul	22.448.010,61 m ²	2021	29/11/2051
		Aeroportos do Bloco Norte	35.673.640,46 m ²	2021	22/10/2051
		Aeroportos do Bloco Central	25.819.911,1 m ²	2022	24/11/2051
Serviço Telefônico Fixo Comutado-STFC	ANATEL	Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região I (Setores 1,2, 4 a 17)	-	1998	2025
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região I (Setor 3)	-	1998	2025
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região II (18, 19, 21, 23, 24, 26 a 29)	-	1998	2025
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região II (Setor 20)	-	1998	2025
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região II (Setores 22 e 25)	-	1998	2025
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região III (Setor 31)	-	1998	2025
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região III (Setor 33)	-	1998	2025
		Serviço Longa Distância Nacional e Longa Distância Internacional - Região IV (Setores 1 a 33)	-	1998	2025
	ANA	Paraíba do Sul (488 contratos)	56.500 km ²	04/12/2020	04/12/2025

Setor da Concessão	Agência Reguladora Responsável	Objeto do contrato de concessão ou do ato de autorização	Dimensão	Início da Concessão/Autorização	Vencimento da Concessão/Autorização
Direitos de Uso de Recursos Hídricos		Piracicaba, Capivari, Jundiaí - PCJ (144 contratos)	14.178 km ²	21/12/2020	21/12/2025
		São Francisco (6077 contratos)	641.000 km ²	04/12/2020	04/12/2025
		Doce (321 contratos)	83.400 km ²	21/12/2020	21/12/2025
		Paranaíba (937 contratos)	34.400 km ²	21/12/2020	21/12/2025
		Verde Grande (163 contratos)	30.420 km ²	29/12/2017	29/12/2023
Cessão onerosa de área dentro do porto organizado	ANTAQ	184 contratos	13.987.090,28 m ²	-	-
Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural	ANP	729 contratos	218.060 km ²	-	-
Concessão Florestal	SFB	22 contratos	1.307.676,59 ha	-	-
Transmissão de Energia Elétrica	ANEEL	365 contratos	> 97.605,95 km	-	-
Distribuição de Energia Elétrica ²	ANEEL	105 Contratos	-	-	-
Geração de Energia Elétrica	ANEEL	284 contratos de concessão e 4845 atos de autorização	105.148.911 kW (concessões) e 198.327.856 kW (autorizações) ³	-	-
Exploração e Pesquisa Mineral ⁴	ANM	36.558 títulos de alvará de pesquisa	43.845.273,43 ha	30/10/1998	14/02/2026
		12.841 títulos de concessão de lavra	4.313.060,14 ha	17/04/1935	indeterminado

¹Dados de 2021.

²Dados de 2022.

³Potência do ato de outorga em kW.

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

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

4.3.5 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)²⁴. Refere-se a um conjunto de 29 empresas, sendo 24 empresas públicas e 5 sociedades de economia mista, conforme Tabela 71²⁵. A Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa) e a Eletrobras foram privatizadas em 2022. A VDMG foi privatizada em março de 2023.

²⁴ 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).

²⁵ Não abrange as empresas controladas indiretamente.

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 8.029/1990), 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. Atualmente não há empresa não dependente controlada pela União em processo de liquidação.

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

Para a análise de risco foram incluídas a Eletronuclear e a INB, hoje subsidiárias da ENBPar. A ENBPar (Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A.) foi criada no processo de desestatização da Eletrobras e viabilizou a transferência para a União do controle da Eletronuclear e da participação no capital de Itaipu Binacional.²⁶

Tabela 71 - Escopo da Análise de Riscos de Empresas Estatais Não Dependentes

Empresa	Natureza	Participação ¹
ABGF	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
BNDES	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
CAIXA	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
CASA DA MOEDA	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
DATAPREV	Empresa Pública Não Dependente	51,00%
CORREIOS	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
EMGEA	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
EMGEPRON	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
FINEP	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
HEMOBRAS	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
INB	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
INFRAERO	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
PPSA	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
SERPRO	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
CEAGESP	Empresa Pública Não Dependente	99,70%
CDC	Empresa Pública Não Dependente	99,90%
CDP	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
CDRJ	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
CODEBA	Empresa Pública Não Dependente	98,40%
CODERN	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
SPA (CODESP)	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
NAVBRASIL ²	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
ENBPAR ³	Empresa Pública Não Dependente	100,00%

²⁶ Não está incluída no PDG a empresa Itaipu Binacional, subsidiária da ENBPAR. Em out/22 foi aprovado em assembléia geral dos acionistas o aumento de capital social da ENBPAR por meio do aporte de todas as ações que a União detinha no capital da INB. Com essa operação, a ENBPAR assumiu o controle acionário da INB, deixando de ser uma estatal dependente de recursos do Tesouro Nacional. Autorização feita por meio do Decreto nº 11.235/2022.

Empresa	Natureza	Participação ¹
ELETRONUCLEAR	Empresa Pública Não Dependente	100,00%
BANCO DO BRASIL	Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Aberto	50,00%
PETROBRAS ⁴	Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Aberto	28,67%
BASA ⁵	Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Aberto	73,31%
BNB	Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Aberto	55,45%
CEASAMINAS	Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Fechado	99,60%

¹ Posição em 31/12/2022.

² Decreto nº 10.589, de 24 de dezembro de 2020.

³ Decreto nº 10.791, de 10 de setembro de 2021.

⁴ Controle por meio das ações ordinárias.

⁵ Decreto nº 10.955/22 autorizou o aumento de capital social do Banco da Amazônia S.A (BASA) no valor de até R\$ 1 bilhão.

Fonte e elaboração: STN/MF.

A avaliação de riscos das empresas estatais não dependentes, na maioria dos elementos de risco mapeados, demanda a separação da categoria das 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.

3.1.1.1 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: § 2º do art. 3º da Lei nº 14.436, de 2022).

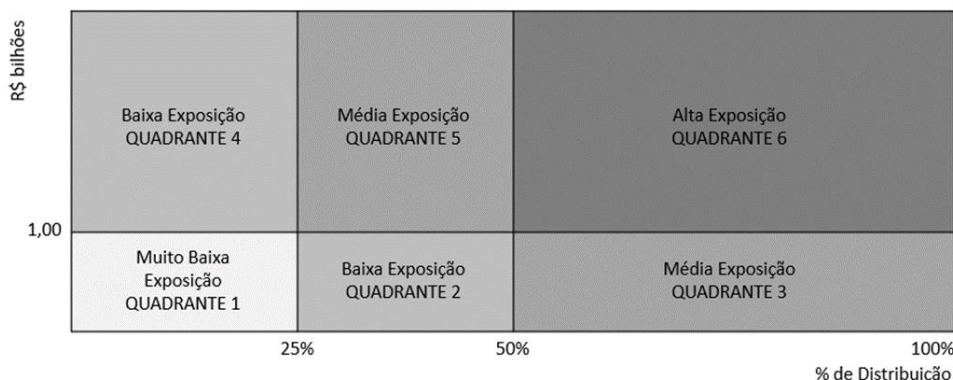
3.1.1.2 Metodologia de avaliação dos riscos

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.

Como forma de avaliar a exposição ao risco frente à não realização da receita de dividendos, considera-se a Matriz de Risco (Figura 20), 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 20 - Matriz de Risco - Dividendos



A exposição ao risco pode ser considerada muito baixa nas previsões de dividendos de 25% do lucro líquido ajustado (mínimo legal), 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, considera-se uma situação de média exposição (para a faixa entre 25% e 50% do lucro líquido). Deve-se ressaltar que é possível uma exceção nessa faixa enquadrada como de baixo risco: quando a política de dividendos admite, formalmente e com regularidade, distribuição variável de até 50%.

Finalmente, o risco se eleva na distribuição acima de 50% do lucro líquido. Para valores abaixo de R\$ 1 bilhão considera-se média exposição e acima uma situação de alta exposição. Recomenda-se não se incluir 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).

Deve-se levar em consideração que as estimativas do lucro líquido das principais empresas para cálculo dos dividendos são obtidas de avaliações de mercado, no caso das empresas

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

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

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

Risco 2 - aportes emergenciais

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

O risco de aportes emergenciais associado às **instituições financeiras**, 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).

Os requerimentos mínimos de capital, baseados no Acordo de Basileia III, conforme definidos na Resolução CMN nº 4.995, de 21 de outubro de 2021, devem ser apurados pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB, nos termos da Resolução BCB nº 4.958, de 21 de outubro de 2021, e 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 pelo 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. A expressão genérica das fórmulas pode ser apresentada da seguinte forma: Capital e Ativos de boa qualidade e liquidez / Ativos Ponderados pelo Risco (RWA²⁷).

Os requerimentos de capital são os seguintes: Requerimento de Capital Principal (4,5% do RWA); Requerimento Mínimo Nível I (6% do RWA); Requerimento Mínimo do Patrimônio de Referência (PR) ou Basileia (8% do RWA). Devem ser acrescidos alguns adicionais ao Capital Principal, para amortecer riscos específicos, que são intitulados de Adicional do Capital Principal (ACP) e seguem

²⁷ RWA ou Risk-Weighted Asset é um cálculo de mensuração de riscos relacionados a negociações de ativos. É realizado, em geral, por instituições financeiras.

determinadas classificações: ACP Conservação, de 2,5%, único aplicável a todas as instituições financeiras; ACP contracíclico, máximo de 2,5%, conforme metodologia estabelecida pelo Banco Central, sendo, no momento, o ACP contracíclico equivalente a 0%; ACP sistêmico, com limite máximo de 2%, sendo o valor de 1% aplicável aos bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento e caixas econômicas com Exposição Total/PIB superior a 10% e inferior a 50% (caso aplicável ao Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal).

Assim, todos os limites operacionais acabam acrescidos dos correspondentes adicionais (ACP). Os limites totais a cada uma das instituições federais serão: a) capital principal: 7% para BNDES, BASA e BNB e 8% para BB e CAIXA; b) Capital Nível I: 8,5% para BNDES, BASA e BNB e 9,5% para BB e CAIXA; e c) Basileia ou Patrimônio de Referência: 10,5% para BNDES, BASA e BNB e 11,5% para BB e CAIXA.

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

Risco 3 - esforço fiscal adicional (compensação de primário)

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

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

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

A Tabela 72 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 dependentes²⁸.

Tabela 72 - Comparação entre os fluxos estimados e realizados - Estatais

²⁸ 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.

Em R\$ milhões

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

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

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

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

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

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

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

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

São apresentados na Tabela 73 os fluxos que constituem a base para a apuração dos riscos fiscais acima mencionados. Tratam-se de fluxos de naturezas diversas, sendo: a) ingresso de receitas; b) realização de despesa; e c) resultado primário. O valor da previsão das transferências para aumento de capital (valores a serem pagos) inclui dotação orçamentária anual acrescida dos restos a pagar (RAP).

Tabela 73 - Fluxos estimados - Estatais

Em R\$ milhões

Natureza do Fluxo	Fluxo					Impacto
	Valor Estimado					
	2023	2024	2025	2026	2027	
Receita de Dividendos e JCP ¹	47.578,6	21.433,7	21.600,5	22.631,9	25.748,0	F e P
Transferências para Aumento de Capital ²	2,6	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	F e P
Resultado Primário das Empresas Estatais ³	-3.002.9	7.312.1	5.659.3	6.663.2	6.684.2	P

n.d. - informação não disponível.

¹ Dividendos previstos no PLDO 2024.

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

³ Metas fiscais previstas no PLDO 2024

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

3.1.1.5 Comparação entre os impactos estimados e os riscos efetivamente materializados

Em 2020, apesar de estar aproximadamente em linha com o estimado, a arrecadação de dividendos foi mais baixa em comparação com os anos posteriores em razão do menor desempenho de algumas empresas e devido à definição do Banco Central do Brasil, em face da Pandemia de Covid-19, que restringiu a distribuição de remuneração aos acionistas pelas instituições financeiras frente ao cenário de incertezas. Assim, os bancos federais ficaram vedados de destinar dividendos acima do mínimo obrigatório, sem contar a recomendação de não realizar pagamentos por resultados no mesmo exercício (antecipações). Em 2021 e 2022, as arrecadações foram significativamente maiores em

relação aos valores estimados inicialmente. Estes resultados decorreram principalmente do excepcional desempenho da Petrobras nesses últimos dois anos e dos pagamentos pelo BNDES de dividendos intermediários e complementares. O crescimento do lucro do BNDES é explicado pelo maior produto da intermediação financeira e maior resultado de participações societárias.

Em relação às transferências para aumento de capital, não houve acréscimos aos valores orçados inicialmente em todos os anos em análise (suplementação orçamentária), o que corrobora, em boa medida, a avaliação de que não havia riscos prováveis no período (riscos estimados). Contudo, em 2021, ocorreu a materialização do risco de capitalização do BASA, de R\$ 1 bilhão, considerado como remoto, para reforço do capital social em função, especificamente, de decisão do TCU para devolução obrigatória dos recursos de Instrumento Especial de Capital Próprio - IECAP aportados pela União²⁹. O BASA era a única instituição que não possuía margens mais amplas nos seus índices operacionais, conforme relatado no anexo de riscos fiscais da LDO 2022.

No ano de 2021, também ocorreram aportes especiais em valores importantes, nas empresas ENBPARG e VDMG, para o capital social inicial nos valores de R\$ 4 bilhões e R\$ 2,8 bilhões, respectivamente. Em 2022, a ENBPARG recebeu o aporte de R\$ 1,2 bilhão. Quanto às demais empresas, o período representou uma redução relativa dos montantes de aumento de capital recebidos anualmente devido, em grande medida, a regras restritivas previstas na lei de diretrizes orçamentárias.³⁰

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

Quanto ao resultado primário das empresas estatais, os últimos três exercícios confirmaram a avaliação de risco remoto quanto à probabilidade de compensação de um esforço fiscal negativo das empresas pelo Tesouro Nacional. Os resultados foram muito superiores àqueles estimados. O exercício de 2020 foi afetado pelos efeitos da Pandemia de Covid-19, com projetos postergados, empresas com resultados deficitários, como Infraero, e empresas com resultados melhores que o programado, como a ECT, o Serpro e a Dataprev. O resultado consolidado foi um déficit muito abaixo do esperado.

Novamente verificou-se um significativo superávit das empresas em 2021, decorrente, principalmente, dos resultados positivos da ECT e da execução físico-financeira de alguns investimentos abaixo do previsto, principalmente da Emgepron. Destaca-se, em 2021, a constituição da empresa NAV Brasil, que recebeu aporte de capital inicial no mês de dezembro.

²⁹ O TCU considerou irregulares os contratos de concessão de crédito firmados entre a União e suas instituições financeiras controladas, realizados por meio da emissão direta de títulos públicos (IECAPs), seja para a realização de políticas públicas setoriais ou para o aumento de capital. O TCU acompanha os cronogramas de devolução, à União, dos IECAPs.

³⁰ Restrições previstas nas últimas leis de diretrizes orçamentárias: “as empresas públicas e as de sociedades de economia mista somente poderão receber aportes da União para futuro aumento de capital se estiverem incluídas no Programa Nacional de Desestatização, instituído pela Lei nº 9.491, de 1997, exceto se: I - tratar de aporte inicial para constituição do capital inicial de empresa criada por lei; e II - envolver empresas financeiras para enquadramento nas regras do Acordo de Basileia.”

Em 2022, a não execução de determinadas despesas de investimentos em algumas empresas, com destaque para a Eletronuclear e SPA, além de resultados positivos da ENBPar, Infraero e Dataprev, permitiram a realização de superávit de R\$ 4.753,9 milhões³¹. Vale ressaltar que em 2022 foram incorporadas as empresas ENBPar e suas subsidiárias Eletronuclear e INB, além da VDMG, empresas que não constavam na LDO 2023.

3.1.1.6 Estimativa dos impactos nas contas públicas dos riscos fiscais mapeados

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

O **risco 2 - aporte emergencial** para empresas estatais federais foi considerado como risco possível ou remoto para algumas empresas que enfrentam dificuldades há alguns anos. Assim, no presente momento, não há previsão de aportes emergenciais no período de 2023 a 2026. Vale ressaltar ainda que, além das medidas mitigadoras em andamento, a lei de diretrizes orçamentárias tem definido condições restritivas para que uma empresa receba aumento de capital. Não existe uma previsão dos montantes de aporte para os anos de 2023 a 2024, de acordo com as práticas orçamentárias. Em 2022, o montante para aumento de capital foi extremamente reduzido comparativamente aos exercícios anteriores em função das restrições da LDO e do andamento dos processos de privatização no âmbito do PND.

Em relação ao **risco 3 - esforço fiscal adicional** (compensação de primário), as estimativas indicam uma perspectiva de déficit primário superior às metas estabelecidas nos três últimos períodos. Por isso, com o estabelecimento de valores em patamares superiores ao que vinha sendo fixado nos últimos exercícios, não se vislumbra, no momento, a perspectiva de esforço fiscal complementar pelo Tesouro Nacional. Na ocorrência de um déficit menor das empresas estatais, ou mesmo um superávit, o Tesouro Nacional pode optar por reduzir o seu resultado.

A Tabela 74 consolida os impactos apurados a partir de elementos de risco considerados.

Tabela 74 - Impactos estimados (Estatais Não Dependentes)

						Em R\$ milhões
Impactos Estimados	Fluxo					Impacto Financeiro (F) Primário (P)
	Valor Estimado					
	2023	2024	2025	2026	2027	
Estimativa de Dividendos e JCP ¹ (a)	47.578,6	21.433,7	21.600,5	22.631,9	25.748,0	F e P
Risco 1 - Frustração da Receita de Dividendos e JCP (b)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	

Em R\$ milhões

³¹ O resultado primário abaixo da linha, apurado pelo Banco Central, foi de superávit de R\$ 4,754 bilhões em 2022. A SEST registrou superávit de R\$ 1,815 bilhão. A discrepância da ordem de R\$ 3 bilhões, se explica pelo aporte de R\$ 2,8 bilhões da VDMG, que foi contabilizado pela empresa em 2021, não impactando o resultado primário acima da linha (SEST), uma vez que o PDG não captou a operação em 2022, ao contrário do BACEN, que a considerou neste exercício.

Em R\$ milhões

Impactos Estimados	Fluxo Valor Estimado					Impacto Financeiro (F) Primário (P)
	2023	2024	2025	2026	2027	
Reestimativa (c) = (a) + (b)	47.578,6	21.433,7	21.600,5	22.631,9	25.748,0	
Estimativa de Transferência para Aumento de Capital ² (d)	2,6	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	F e P
Risco 2 - Aporte Emergencial (e)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Reestimativa (f) = (d) + (e)	-	-	-	-	-	
Estimativa de Resultado Primário das Estatais (g)	-3.002,9	-7.312,1	-5.659,3	-6.663,2	-6.684,2	P
Reestimativa SEST (h) ³	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Risco 3 - Esforço Fiscal Adicional ⁴ (compensação)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
(i) = (h) - (g), sendo (i) = 0, SE (h) - (g) > 0						

¹ Dividendos e Resultado Primário = PLDO 2024.

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

³ A reestimativa corresponde à reprogramação do Siest acrescida de ajustes de discrepância estatística estimados (ajuste Emgea e outros).

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

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

Elaboração: STN/MF.

3.1.1.7 Análise e classificação dos riscos

Risco 1 - frustração da receita de dividendos e JCP

A Tabela 75 apresenta as projeções de dividendos/JCP para os próximos exercícios:

Tabela 75 - Projeção de dividendos/JCP¹

Em R\$ milhões

Empresas	2023	2024	2025	2026	2027
Total	47.578,6	21.433,7	21.600,5	22.631,9	25.748,0

¹Previsão do PLDO 2024

Fonte e elaboração: STN/MF.

A exposição ao risco, de acordo com a metodologia de previsão de dividendos, seria no quadrante 1 (muito baixa exposição), no quadrante 4 (baixa exposição) e no quadrante 5 (média exposição) ³², conforme demonstrado a seguir:

Tabela 76 - Matriz de Risco

Impacto	Exposição		
Matriz A	Baixa Exposição (Quadrante 4)	Média Exposição (Quadrante 5)	Alta Exposição (Quadrante 6)
ALTO (acima de R\$ 1bi)	CAIXA/BNDES	PETROBRAS ²	
Exceção Metodologia	BB ¹	-	-
Matriz A	Muito Baixa Exposição (Quadrante 1)	Baixa Exposição (Quadrante 2)	Média Exposição (Quadrante 3)
Baixo (abaixo de R\$ 1bi)	DEMAIS PARTICIPAÇÕES	-	-
Exceção Metodologia	-	-	-

³² Veja a Figura 18 – Matriz de Risco.

A Tabela 77 apresenta os dados das IFFs referente aos últimos índices divulgados e comparados com o índice mínimo regulatório dos três indicadores de capital de Basileia III vigentes (incluindo os adicionais de capital principal de conservação e sistêmico, e não incluindo o adicional contracíclico). Os índices de requerimento mínimo do BB e da CAIXA são maiores porque incluem o adicional de capital principal de risco sistêmico (de 1 ponto percentual), aplicável apenas para instituições cuja exposição total é superior a 10% do PIB.

Tabela 77 - Índices de Capital Observados x Requerimentos Mínimos

IFF (4T22)	Capital Principal	Capital Nível I	Basileia
BB	12,01%	14,74%	16,65%
CAIXA	14,94%	15,18%	18,41%
Requerimento Mínimo ¹	8,00%	9,50%	11,50%
IFF (4T22)	Capital Principal	Capital Nível I	Basileia
BNDES	27,31%	27,31%	34,57%
BASA	12,60%	12,60%	12,60%
BNB	10,75%	11,73%	12,93%
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 e 4º Trimestres 2022; Resolução CMN nº 4.193; e regulamentações.

Elaboração: STN/MF.

Ressalta-se que todas as instituições apresentam os índices de capital acima dos mínimos regulatórios em pelo menos 1,0 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 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 ensejou um aporte em 2021, mediante adiantamento para futuro aumento de capital (AFAC), cuja capitalização foi autorizada pelo Decreto nº 10.555/22, homologada ao longo de 2022, de forma a manter o cumprimento dos requerimentos mínimos de capital.

Cabe destacar a situação especial do BNB em razão do Acórdão nº 1325 TCU - Plenário, de 27/05/2020, que julga como irregulares as contas do Banco e determina a reposição de valores ao Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE. Trata-se de um montante relacionado a não constituição de provisões para empréstimos operacionalizados pelo Banco Federal com recursos oriundos do Fundo Constitucional entre os anos de 2000 e 2005. De acordo com o BNB, caso o valor venha a ser reconhecido pelo Banco, o Índice de Capital Nível I diminuirá, podendo ficar abaixo do percentual mínimo determinado pela Autoridade Monetária de 8,5%. A participação dos dividendos do BNB no contexto da arrecadação de dividendos é da ordem de 0,3% do total da arrecadação dessa receita. Embora o risco de não pagamento de dividendos pelo BNB seja um risco possível, não se pode descartar a possibilidade de alternativas no âmbito da administração do Banco de gerenciamento dos impactos, além de que, os dividendos do BNB não são relevantes no conjunto das receitas globais do Tesouro Nacional. Adicionalmente, o processo ainda se encontra em fase recursal.

Em relação às demais empresas (não financeiras), o total de dividendos para o ano de 2023 está bem superior aos demais anos, devido ao impacto da Petrobras, que informou pagamentos

de dividendos complementares, referentes ao resultado de 2022, em consonância com a Política de Remuneração aos Acionistas vigente.

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 como um risco remoto.

Risco 2 - aporte emergencial

Em relação às Instituições Financeiras Federais, a mesma análise sobre o risco de frustração de dividendos se aplica ao risco de aporte emergencial, de forma que se considera um risco remoto para a maioria dessas empresas. O risco de que o BNB possa se desenquadrar no índice de capital Nível I, em decorrência do ressarcimento ao FNE determinado pelo Acórdão nº 1325 TCU - Plenário, de 27/05/2020, ou de decisões desfavoráveis em outros processos, pode ser compensado com retenção de lucros (dividendos) ou outras medidas de ajuste ou gerenciamento dos impactos, caso venha a se materializar, sendo considerado, contudo, um risco possível de materialização de aporte.

Em relação às empresas estatais não financeiras, permanece a expectativa de que algumas enfrentem dificuldades financeiras, mas houve melhoria de desempenho na maioria dessas empresas, em alguns casos afastando riscos no curto prazo ou médio prazos: Infraero, Emgea, ECT, Casa da Moeda e as companhias docas (CDC, CDP, Codeba, CDRJ, Codern, SPA-Codesp). Essas empresas vêm adotando medidas de saneamento de seus planos de previdência complementar, reestruturação de planos de saúde, programas de demissão voluntária, reestruturações societárias, inclusive processos de desestatização. As demonstrações financeiras anuais de 2021 e as demonstrações intermediárias de 2022 indicam tendências de melhoria em algumas empresas, mas possível agravamento da situação em outras, o que mantém a necessidade de acompanhamento de seu desempenho, que está sujeito a fatores econômicos, de mercado, de legislação, dentre outros. Dentre as empresas que podem apresentar algum agravamento de sua situação financeira ou econômica estão a Emgea e a Codern. Não foi identificada previsão para aumento de capital na LOA 2023 e o valor de restos a pagar inscritos é de R\$ 2,6 milhões, o que representa um valor anual muitíssimo aquém do histórico dessa despesa.

Tabela 78 - Risco 2 - Aportes emergenciais em empresas não dependentes

Empresa ¹	Contexto	Principais Causas	Indicadores	Ações Mitigadoras	Incluso no PND	Modelo de Desestatização
BNB	Risco de não atingimento de indicadores de capital	Decisão do TCU sobre pagamento de ressarcimentos ao FNE	Índices operacionais de Basilea III	medidas de ajuste ou gerenciamento de impactos	Não	Não

Empresa ¹	Contexto	Principais Causas	Indicadores	Ações Mitigadoras	Incluso no 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, grau de dívida	Melhoria da gestão, redução de custos, desligamento voluntário, melhoria de processos, racionalização da estrutura, inclusão PPI	Sim	Despacho do Presidente da República de 01.01.2023 determinou adoção de providências pelos Ministérios envolvidos para revogar os atos que dão andamento à privatização da empresa. O Decreto nº 11.478, de 6 de abril de 2023, excluiu a ECT do PND e revogou a sua qualificação no PPI.
Emgea	Fluxo de caixa	Dificuldade de realização de ativos (novação de créditos FCVS) para pagamento de obrigações (principalmente com o FGTS)	Fluxo de caixa, resultado operacional, resultado do exercício	Renegociação de dívidas para compatibilização de fluxos	Sim	Ainda não definido. Inclusão no PND (Res. CPPI nº 65/2019 e Decreto nº 10.008/2019). estudos de desestatização
Casa da Moeda	Capacidade operacional e solvência	Queda de receita, inserção mercadológica e estratégica	Receita líquida, resultado operacional e resultado do exercício, grau de dívida	Redução de despesas, desligamento voluntário.	Não	Excluída do PND e do PPI pelo Decreto nº 10.885/2021.
Companhias Docas (CDC, CDP, Codeba, CDRJ, Codern, SPA-Codesp)	Fluxo de caixa	Passivos de previdência complementar	Resultado operacional, resultado do exercício, fluxo de caixa, obrigações atuariais	Defesa judicial, monitoramento dos riscos. Equacionamento de pendências de planos de previdência complementar	Sim - SPA Codeba e Codesp. Não as demais.	Codesp – Decreto 10.138/2019. Resolução CPPI nº 246/2022 aprovou a modelagem e as condições de desestatização. Codeba – Resolução CPPI 145/2020 e Decreto 10.635/2021.
Infraero	Capacidade operacional e solvência	Queda de receita inserção estratégica insatisfatória necessidade de aportes para inversões financeiras	Receita Líquida, resultado operacional, resultado do exercício, inversões financeiras, retorno de participações	Revisão estratégica, redução de despesas	Sim (aeroportos)	Implantada a concessão dos principais aeroportos. Participação minoritária em consórcios

Fonte e elaboração: STN/MF.

Tabela 79 - Estimativa de materialização do risco de aportes emergenciais

Empresa ¹	Materialização do Risco			
	2023	2024	2025	2026
BNB	Possível	Possível	Remoto	Remoto
ECT	Remoto	Remoto	Remoto	Remoto

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

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

Fonte e elaboração: STN/MF.

Devido a um recente agravamento da situação de fluxo de caixa da Emgea, com elevação do risco de inadimplência de obrigações financeiras perante o FGTS, especialmente em decorrência de características e dificuldades inerentes ao processo de reconhecimento e novação de créditos do FCVS, a avaliação de risco do Tesouro Nacional de realizar aportes é possível para os anos de 2023 e 2024. São várias as razões para essa avaliação. Primeiramente, encontram-se em curso tratativas para a renegociação dos prazos de vencimento das dívidas, procedimento já realizado em outras ocasiões. As obrigações da Emgea com o FGTS são garantidas pela própria União, mas a situação de inadimplência pode gerar ainda maiores restrições para a empresa, que depende desse tipo de repactuação ocasionalmente. Os ativos da empresa superam, em valor, suas obrigações e a Emgea já se encontra em processo de desestatização, devendo qualquer pretensão de aumento de capital estar em consonância como o modelo de desestatização a ser adotado, restando, em situação de emergência, a transferência de subvenção econômica.

Tem se verificado igualmente um risco de agravamento da situação econômica da Codern, razão pela qual a avaliação de risco de aportes emergenciais se alterou de remoto para possível em 2023 e 2024. O arrendamento do Terminal Salineiro de Areia Branca, promovido pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq, na bolsa de valores de São Paulo, paralelamente à ampliação de investimento diretos de infraestrutura na área portuária, deverá representar, por outro lado, redução de despesas, mas também de receitas da empresa a partir do exercício de 2022.

A ENBPar, como controladora da Eletronuclear, está exposta ao risco de necessitar de um aporte emergencial, já que existe a possibilidade de a empresa ter que investir recursos adicionais na Eletronuclear, em função dos elevados investimentos previstos para a implantação da Usina Angra III.

Risco 3 - esforço fiscal adicional (compensação de primário)

A Tabela 80 apresenta as metas de resultado primário referente ao agregado das empresas estatais federais definidas na LDO 2024.

Tabela 80 - Estimativa de materialização do risco de esforço fiscal adicional

Em R\$ milhões			
Ano	Meta LDO	Resultado Estimado	Materialização do Risco
2023	-3.002,9	-2.394,1	Possível
2024	-7.312,1	-7.312,1	Possível
2025	-5.659,3	-5.659,3	Possível
2026	-6.663,2	-6.663,2	Possível
2027	-6.684,2	-6.684,2	Possível

Fonte e elaboração: STN/MF.

As metas de resultado primário para as empresas estatais federais, para o período entre 2024 e 2027, indicam um aumento do déficit em relação à meta fixada para o exercício de 2023, e também quando é feita a comparação com os valores executados dos três exercícios anteriores. Apesar da fixação de metas com maior déficit para os próximos anos afetar negativamente as contas públicas, o redimensionamento dos valores pode apontar para um cenário mais realista, próximo do que efetivamente vai ser observado, diminuindo a probabilidade da ocorrência de um esforço fiscal adicional com compensação de resultado primário pelo Tesouro Nacional, embora a materialização do risco ainda seja considerada possível.

As empresas estatais dependem de sua performance para o atingimento das expectativas de resultado primário. Eventuais mudanças no cenário econômico, ao longo dos exercícios financeiros seguintes, podem alterar os resultados pela conjugação de outras variáveis e das estratégias de atuação.

3.1.2 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 de maio de 1999, transformada na Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001.

A partir do ano de 2018, é instituído o novo Fies³³, que incorpora aprimoramentos em relação ao programa original e caracteriza-se por ser um modelo de financiamento estudantil segmentado em diferentes modalidades e com uma escala de financiamentos que varia conforme a renda familiar do candidato. O novo programa traz melhorias na gestão do fundo, com maior sustentabilidade financeira, a fim de garantir seu avanço econômico e social e viabilizar um acesso mais amplo ao ensino superior.

Nesse contexto, cabe mencionar que para os contratos realizados com o FIES depois de segundo semestre de 2017, a garantia é feita por meio do Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil (FG-FIES). Já para os contratos até o segundo semestre de 2017, a garantia é realizada por meio do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC).

Em 2020, em função da pandemia de Covid-19, foi publicada a Lei nº 14.024, de 9 de julho de 2020, regulamentada pela Resolução MEC/FNDE/CG-Fies nº 39, de 27 de julho de 2020, que versa sobre a suspensão das parcelas referentes aos contratos do Fies e estabelece o momento de retornar à obrigação de pagar as parcelas suspensas.

Em razão da conversão da MP nº 1.090/2021 na Lei nº 14.375, de 21 de junho de 2022, os estudantes que contrataram o Fies até o segundo semestre de 2017, e estavam com parcelas atrasadas, podiam renegociar suas dívidas. Tal normativo permitiu o abatimento de até 99% das dívidas de estudantes com o Fies e o seu prazo de validade foi até 31 de dezembro de 2022.

³³ Disciplinado pelas Portaria MEC nº 209, de 07/03/2018, e Portaria MEC nº 1.209, de 19/11/2018.

3.1.2.1 Evolução dos financiamentos e sustentabilidade fiscal

O Programa concedeu aproximadamente 3,4 milhões de financiamentos em todo o Brasil, desde a sua criação, sendo que 2,8 milhões foram formalizados a partir do ano de 2010.

Em 2022, o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) realizou a honra de R\$ 1,6 bilhão referentes aos contratos inadimplentes acima de 360 dias, totalizando R\$ 6,8 bilhões de honra da inadimplência contratual, ao somar os anos de 2020 a 2022, gerando mais arrecadação do programa aos cofres públicos.

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, ao final de 2022, era de R\$ 104,3 bilhões, sendo que R\$ 102,6 bilhões são referentes aos contratos formalizados a partir de 2010. A Tabela 81 apresenta a evolução da carteira segundo a safra de concessão de crédito.

Tabela 81 - Valores da dívida do Fies, segundo safra de concessão de crédito

Em R\$ milhões

Ano	Valor da Dívida ¹
Até 2009	1.673,2
2010	2.041,6
2011	4.347,7
2012	11.157,2
2013	19.423,4
2014	30.887,4
2015	16.097,8
2016	9.996,9
2017	8.684,4
Total	104.309,6

¹ Posição 31/12/2022

Fonte e Elaboração: FNDE.

Os contratos de crédito do Fies possuem a particularidade de preverem desembolsos mensais para as instituições de ensino e renovações semestrais mediante os processos de aditamento, na medida em que o estudante avança na conclusão do curso. Em decorrência desse fato, relativamente aos contratos formalizados até 2017, a União submete-se a uma exposição total de R\$ 106 bilhões ao final de 2022, conforme mostra a Tabela 82.

Tabela 82 - Exposição ao risco de crédito do Fies, por ano

Em R\$ milhões

Exposição	2021	2022
Contratos Legados (até 2010) (a)	1.935,6	1.673,2
Contratos Atuais (b)	105.561,6	104.309,7
Exposição por Valores já liberados (c) = (a) + (b)	107.497,2	105.982,9
Valores a Liberar (estimativa) (d)	82,9	14,7
Exposição Total (c) + (d)	107.580,0	105.997,6

Fonte e Elaboração: FNDE.

3.1.2.2 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)³⁴, por meio da Resolução MEC/FNDE/CG-Fies nº 27, de 10 de setembro de 2018, estabeleceu que os contratos em atraso são aqueles com prestações não pagas a partir do primeiro dia após o vencimento e que os inadimplentes são aqueles com prestações não pagas a partir do nonagésimo dia após o vencimento da prestação, observados na fase de amortização do financiamento. O saldo devedor integral dos contratos (celebrados entre 2010 e 2017) considerados inadimplentes alcançou o valor de R\$ 57,1 bilhões, representando 55,6% do valor total da dívida na fase de amortização. No caso dos contratos celebrados a partir de 2018 (Novo Fies), o saldo devedor integral dos contratos considerados inadimplentes alcançou o valor de R\$ 913,3 milhões, equivalendo a 57,3% do valor total da dívida na fase de amortização.

O atraso nos pagamentos³⁵ por parte dos estudantes dos financiamentos concedidos entre 2010 e 2017, contados a partir de um dia, foram observados em 71,2% dos contratos (1.664.110). Juntos, se considerado o saldo devedor integral desses contratos, respondem por um valor total de R\$ 102,6 bilhões, equivalente a 69,1% do total da carteira. Conforme observado, na Tabela 83, o maior volume de operações em atraso se concentra na faixa acima de 360 dias de atraso.

Tabela 83 - Situação dos contratos concedidos do Fies entre 2010 e 2017

Em R\$ milhões			
Situação do Contrato ¹	Quantidade de Contratos ²	Valor da Dívida (Em R\$ milhões)	Atraso Médio (Em dias)
Adimplente	672.540	31.697,2	0,0
1 a 14 dias de atraso	148.088	5.279,7	1,2
15 a 30 dias de atraso	81.990	3.616,9	20,2
31 a 60 dias de atraso	79.286	4.010,3	37,7
61 a 90 dias de atraso	29.310	917,3	72,2
91 a 120 dias de atraso	28.553	1.241,1	105,1
121 a 150 dias de atraso	30.422	1.482,1	131,4
151 a 180 dias de atraso	23.385	1.029,9	167,0
181 a 360 dias de atraso	147.360	7.729,9	269,9
> 360 dias de atraso	1.095.716	45.632,1	1.551,3
Total	2.336.650	102.636,5	2.356,0

¹ Posição em 31/12/2022.

² Contratos assinados a partir de 15/1/2010.

Fonte e Elaboração: FNDE.

No caso dos contratos formalizados até 2009, os atrasos nos pagamentos, contados a partir de um dia, foram observados em 74,1% dos contratos (88.953). O saldo devedor integral desses contratos era de R\$ 1,2 bilhão, equivalente a 70,2% do total da carteira. Segundo a Tabela 84, o maior volume de operações em atraso se concentra na faixa acima de 360 dias de atraso.

Tabela 84 - Situação dos contratos do Fies concedidos até 2009

³⁴ O Comitê Gestor do Fies – CG-Fies, instituído pelo Decreto s/n de 19 de setembro de 2017, tem competência para definir as diretrizes e prioridades da política de financiamento estudantil, assim como definir os requisitos de concessão, as condições técnicas e operacionais e aprovar o Plano Trienal do Fundo e seus ajustes anuais.

³⁵ Posição em 31/12/2022.

Em R\$ milhões

Situação do Contrato ¹	Quantidade de Contratos²	Valor da Dívida (Em R\$ milhões)	Atraso Médio (Em dias)
Adimplente	31.078	498,0	0,0
1 a 14 dias de atraso	5.249	86,6	3,4
15 a 30 dias de atraso	4.016	58,7	23,4
31 a 60 dias de atraso	3.387	41,3	46,1
61 a 90 dias de atraso	1.738	19,8	77,7
91 a 120 dias de atraso	1.217	15,1	108,8
121 a 150 dias de atraso	984	10,4	139,9
151 a 180 dias de atraso	925	9,9	170,3
181 a 360 dias de atraso	3.540	48,9	266,4
> 360 dias de atraso	67.897	884,5	4.027,0
Total	120.031	1.673,2	4.863,0

¹ Contratos assinados até 15/1/2010.

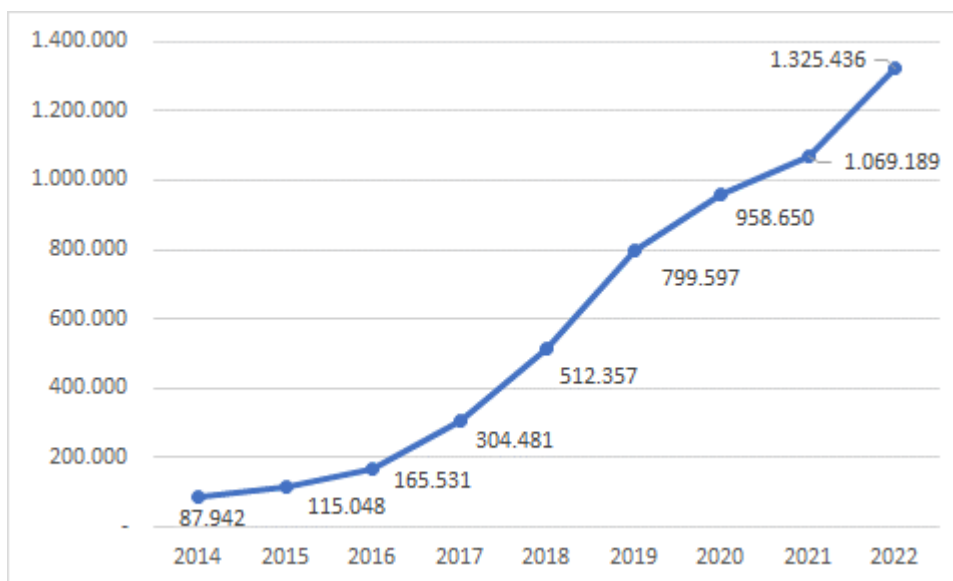
² Posição em 31/12/2022.

Fonte e Elaboração: FNDE.

O índice de crescimento 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, alcançou 24% comparado a dezembro de 2021.

A evolução da inadimplência dos financiamentos concedidos entre 2010 e 2017 tem apresentado tendência crescente, caracterizando um risco possível de ocorrer, principalmente em virtude de a maior parte da safra de contratos formalizados nesse período encontrar-se na fase de amortização, conforme observa-se na Figura 21.

Figura 21 - Evolução do número de contratos inadimplentes do Fies, em fase de amortização ¹



¹ Contratos concedidos entre 2010 e 2017.

Fonte e Elaboração: FNDE.

3.1.2.3 Classificação de risco dos financiamentos

A Resolução supracitada definiu que a classificação do nível de risco dos financiamentos do Fies, para fins de realização de ajustes para perdas, deve ser efetuada em função da inadimplência verificada no pagamento das prestações durante a fase de amortização do contrato. Assim, não compõem o cálculo do ajuste as parcelas devidas pelos estudantes nas fases de utilização e carência que estão restritas ao pagamento trimestral dos juros contratuais e limitados a R\$ 50,00, para os contratos firmados de 2010 até o 1º semestre de 2015, ou a R\$ 150,00, no caso dos contratos firmados do 2º semestre de 2015 ao 2º semestre de 2017.

Desconsiderando o impacto de eventuais instrumentos mitigadores de risco, ao final do exercício de 2022, o valor do ajuste para perdas estimadas, para fins contábeis, alcançou R\$ 40,8 bilhões, sendo R\$ 40,6 bilhões no longo prazo e R\$ 0,237 bilhão no curto prazo, que passou a ser segregado em atendimento a disposto no Acórdão 1331/2019-TCU-Plenário. A Tabela 85 apresenta o ajuste para perdas estimadas por *rating*.

Tabela 85 - Ajuste para perdas estimadas do Fies, segundo rating

Em R\$ milhões

Rating	Fator de Provisão (%)	Quantidade de Contratos²	Saldo devedor dos contratos	Valor do ajuste para perdas estimadas¹
A	0,5	872.317	34.712,0	173,6
B	1,0	59.691	1.709,3	17,1
C	3,0	59.203	2.036,8	61,1
D	10,0	46.310	1.903,0	190,3
E	30,0	42.877	1.697,2	509,2
F	50,0	40.971	2.076,9	1.038,4
G	70,0	47.439	2.575,9	1.803,1
H	100,0	912.993	37.070,2	37.070,2

Em R\$ milhões

Rating	Fator de Provisão (%)	Quantidade de Contratos²	Saldo devedor dos contratos	Valor do ajuste para perdas estimadas¹
Total		2.081.801	83.781,3	40.863,0

¹ Posição em 31/12/2022.

² Contratos de 2010 a 2017.

Fonte e Elaboração: FNDE.

O valor do ajuste para perdas foi impactado pela elevação da quantidade de contratos que passaram da fase de carência para a fase de amortização no exercício. Assim, 2,1 milhões de contratos, ao final de 2022, estavam em amortização, com saldo devedor total de R\$ 83,7 bilhões.

3.1.2.4 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 68% da carteira de contratos do Fies é garantida exclusivamente pelo FGEDUC. Se considerada a cobertura concomitante com fiança, esse percentual garantido pelo Fundo de Garantia representa 79% da carteira de financiamentos concedidos a partir de 2010. A Tabela 86 apresenta os contratos e o valor da dívida segundo modalidade de garantia.

Tabela 86 - Contratos de crédito do Fies e valor da dívida, segundo modalidade de garantia

Em R\$ milhões

Tipo de Garantia	Quantidade de Contratos¹	Valor da Dívida²
FGEDUC	1.592.105	66.839,0
FGEDUC + FIANÇA	246.158	15.252,0
FIANÇA	92.079	20.191,0
Total	2.330.342	102.282,0

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

² Posição em 31/12/2022.

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.

Dentre as medidas adotadas com vistas a mitigar o risco fiscal e enfrentar a situação de emergência decorrente da pandemia, foi sancionada a Lei nº 13.998, de 14 de maio de 2020, que promoveu mudanças no auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, e que também permitiu a suspensão das parcelas de empréstimos contratados referentes ao Fies. A norma previa a suspensão do pagamento de 2 (duas) parcelas dos contratos em fase de utilização ou carência, ou de 4 (quatro) parcelas de contratos em fase de amortização. Além disso, as suspensões das parcelas eram aplicadas aos contratos de financiamento adimplentes, ao pagamento de juros devido a cada trimestre e das parcelas vencidas e não quitadas antes da vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

Posteriormente, foi publicada a Lei nº 14.024, de 9 de julho de 2020, para suspender temporariamente as obrigações financeiras dos estudantes beneficiários do Fies, tendo como diferencial em relação à Lei nº 13.998, de 2020, o prazo de abrangência, que passou a alcançar todo o

período de vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020. Ficou estabelecida, ainda, a possibilidade de estudantes inadimplentes com até 180 (cento e oitenta) dias contados de 20/3/2020 também solicitarem a suspensão do pagamento das parcelas relativas ao período da calamidade pública, além de vedar o registro dos estudantes em cadastros restritivos, vedação aplicada somente àqueles que aderirem à suspensão, conforme novas disposições contidas na Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. A Resolução MEC/FNDE/CG-Fies nº 39, de 27 de julho de 2020, regulamenta a Lei nº 14.024/2020 sobre a suspensão das parcelas referentes aos contratos do Fundo de Financiamento Estudantil em decorrência da pandemia e estabelece o momento de retornar à obrigação de pagar as parcelas suspensas.

A Lei nº 14.024/2020, também atualiza o Programa Especial de Regularização do Fies. No caso de quitação integral do saldo devedor até 31 de dezembro de 2020, houve a redução de 100% dos encargos moratórios. Também poderia ser feita a liquidação em quatro parcelas semestrais, até 31 de dezembro de 2022, ou 24 parcelas mensais, com redução de 60% dos encargos e pagamento a partir de 31 de março de 2021. Já os parcelamentos feitos em 145 ou 175 parcelas mensais receberiam redução de 40% e 25%, respectivamente, e os pagamentos começavam a partir de janeiro de 2021. Nesses casos, o valor de entrada foi a primeira parcela mensal a ser paga. Cabe lembrar que a renegociação, prevista na Lei nº 14.024/2020, foi regulamentada pela Resolução MEC/FNDE/CG-Fies nº 42, de 21 de outubro de 2020, no sentido de estabelecer os parâmetros e condições operacionais para a sua implementação pelos agentes financeiros. Houve ainda a prorrogação do prazo, por meio da Resolução MEC/FNDE/CG-Fies nº 43, de 29 de dezembro de 2020.

Em relação ao risco moral do estudante, inserido no contexto do risco de crédito, a concessão do financiamento com recursos do Fies passou a exigir 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 e, assim, o estudante tem condições de compreender desde a contratação que se trata de um programa de financiamento estudantil e não de uma bolsa de estudo. Adicionalmente, essa medida induz o estudante a ficar mais atento às variações promovidas pela instituição de ensino no valor das mensalidades, uma vez que o valor não financiado deve ser pago com recursos próprios do grupo familiar.

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, até o final de 2022 foram realizados cinco aportes de R\$ 500 milhões por parte do Governo Federal ao FG-Fies, que conta também com a contribuição das instituições de ensino, na condição de cotistas do Fundo. O saldo devedor dos contratos formalizados no âmbito do Novo Fies, a partir de 2018, alcançou, em dezembro de 2022, o valor de R\$ 12 bilhões.

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

- Contribuições para o FG-Fies em percentual proporcional à inadimplência observada

- na carteira de cada instituição de ensino;
- Ausência de carência após a conclusão do curso;
- Pagamento consignado em folha e vinculado à renda do estudante financiado;
- Possibilidade de renegociação do saldo devedor;
- Coparticipação paga pelo estudante diretamente ao Agente Financeiro; e
- Seguro prestamista para assegurar a liquidação do financiamento no caso de falecimento ou invalidez permanente do estudante financiado.

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

Por fim, entrou em vigor a Lei nº 14.375 de 21 de junho de 2022, que autorizou a renegociação de débitos de estudantes com o Fies em contratos firmados até 2017. O normativo estabelece que estudantes com débitos vencidos e não pagos há mais de 90 dias na data da publicação da MP 1.090/2021 de 30 de dezembro de 2021 (MP que originou a Lei nº 14.375/2022), podem ter desconto de 12% no pagamento à vista, ou parcelar o débito em 150 meses, com perdão dos juros e das multas. Quando o débito passar de 360 dias, podem-se aplicar descontos a partir de 77%. Esse percentual pode chegar a 99% para os devedores inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

3.1.2.5 Aspectos fiscais e orçamentários

A despesa específica com a oferta de novos financiamentos no âmbito do Fies, incluindo o aditamento de renovação semestral dos contratos, corre à conta da Ação 00IG - Concessão de Financiamento Estudantil e está estimada para o período de 2023 a 2025, conforme Tabela 87.

Tabela 87 - Estimativa de desembolso do Fies de 2023 a 2025, segundo ano do contrato

Ano do contrato	Em R\$ milhões		
	2023	2024	2025
2010-2017	482,1	289,0	154,0
2018-2023	4.317,0	5.250,0	6.200,0
Total	4.799,1	5.539,0	6.354,0

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 constante ao longo dos anos, dada a oferta equânime de vagas a cada ano, como também a previsão de recuperação econômica, aumentando o percentual de adesão de novas vagas.

Em 2022, as receitas arrecadadas do Fies relativas ao capital (amortização) e aos juros do financiamento estudantil alcançaram R\$ 6,3 bilhões frente a R\$ 9,4 bilhões em 2021, representando redução de 33,4%, conforme discriminado na Tabela 88.

Tabela 88 - Comparação entre receitas estimadas e realizadas do Fies, segundo natureza, por ano

Em R\$ milhões

Natureza da Receita	Receita		
	Estimada (E)		Realizada (R)
		2021	2022
Retorno de operações, juros e encargos financeiros	E	654,2	2.252,6
	R	1.976,7	2.323,1
Amortização de financiamento	E	4.727,9	4.200,1
	R	7.427,6	3.941,9
Total	E	5.381,8	6.452,7
	R	9.404,3	6.265,0

Fonte e elaboração: FNDE.

Cabe registrar que a redução da arrecadação no comparativo de 2021 e 2022 se deve à elevada efetivação das honras contratuais em 2021, por parte da administradora do FGEDUC, dos financiamentos concedidos inadimplentes. Somente para essa natureza de receita, houve a amortização para o FNDE no valor de R\$ 5,2 bilhões, em 2021, e em 2022, R\$ 1,56 bilhão.

A Tabela 89 apresenta a comparação entre os valores estimados na Lei Orçamentária Anual (LOA) e aqueles efetivamente realizados (desembolso) no âmbito da Ação 00IG (Concessão de Financiamento Estudantil - FIES) nos últimos três exercícios.

Tabela 89 - Comparação entre o desembolso estimado e realizado do Fies, por ano

Em R\$ milhões

Ano	2020	2021	2022
Estimado	8.860,5	8.481,5	5.529,2
Realizado	5.087,6	4.393,2	3.993,3
Percentual de execução	57%	52%	72%

Obs.: Não inclui restos a pagar.

Fonte 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 SisFIES³⁶. A Tabela 90 apresenta as estimativas do impacto primário associados ao Fies.

Tabela 90 - Estimativa de impacto primário do Fies, segundo programa, por exercício

Em R\$ milhões

Programa	Despesa	2023	2024	2025
Fies antigo	Despesa administrativa	696,8	126,8	63,4
Fies antigo	Impacto primário	908,0	-1.810,5	-3.074,7
Fies novo	Aporte FG-Fies	500,0	500,0	500,0
Total		2.104,8	-1.183,7	-2.511,3

Fonte e elaboração: FNDE.

³⁶ Sistema Informatizado do FIES, disponível em: www.sisfies.mec.gov.br

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 ME 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 91 apresenta as estimativas do subsídio implícito associados ao Fies.

Tabela 91 - Estimativa de subsídio implícito do Fies, segundo programa, por exercício

Em R\$ milhões			
Programa	2023	2024	2025
Fies antigo	21.335,1	11.831,6	10.080,4
Fies novo	-1.097,0	-4.436,3	-4.272,2
Total	20.238,1	7.395,3	5.808,2

Obs.: Projeções preliminares.

Fonte e elaboração: FNDE.

3.1.3 Riscos do Sistema Financeiro

Os riscos associados aos ativos contingentes do Banco Central do Brasil, originados de liquidação extrajudicial e de outras operações, bem como os riscos relativos à estabilidade do Sistema Financeiro Nacional são apresentados nesta seção.

3.1.3.1 Créditos do Banco Central do Brasil

Os ativos contingentes do Banco Central do Brasil podem constituir risco de crédito significativo, com potencial de afetar as contas públicas da União. A despeito de não constituírem risco fiscal a priori, serão apresentados os ativos que apresentam evidências objetivas de perdas, que já tenham sido originados com problemas de recuperação de crédito ou que tiveram aumento significativo no risco de crédito desde o reconhecimento inicial.

São classificados nesse grupo os créditos do Banco Central do Brasil (BCB) relacionados com liquidação extrajudicial e com liquidação extrajudicial encerrada, 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 de Reservas Bancárias.

Tabela 92 - Evolução dos créditos do BCB originados de liquidação extrajudicial

Em R\$ milhões				
Instituições	Crédito	2020	2021	2022
Banco Nacional - Em Liquidação Extrajudicial	Custo Amortizado (R\$) ¹	20.986,0	19.198,0	16.167,0
	Ajuste a Valor Recuperável (R\$)	-2.306,0	-4.935,0	-3.112,0
	Saldo (R\$)	18.680,0	14.263,0	13.055,0
Banco Econômico - Em Liquidação Extrajudicial / Banco BESA S.A. ²	Custo Amortizado (R\$) ¹	6.928,0	6.154,0	1.075,0
	Ajuste a Valor Recuperável (R\$)	-2.240,0	-1.339,0	-251,0
	Saldo (R\$)	4.688,0	4.815,0	824,0
Banco Banorte - Em Liquidação Extrajudicial ³	Custo Amortizado (R\$) ¹	194,0	156,0	0,0
	Ajuste a Valor Recuperável (R\$)	-14,0	-14,0	0,0
	Saldo (R\$)	180,0	142,0	0,0
Total	Custo Amortizado (R\$)¹	28.108,0	25.508,0	17.242,0

Em R\$ milhões				
Instituições	Crédito	2020	2021	2022
	Ajuste a Valor Recuperável (R\$)	-4.560,0	-6.288,0	-3.363,0
	Saldo (R\$)	23.548,0	19.220,0	13.879,0

¹ Dívida oriunda de liquidação extrajudicial com o BCB.

² Com a aprovação da transferência do controle acionário do Banco Econômico – em Liquidação Extrajudicial para o grupo BTG Pactual em out/2022, houve o encerramento da liquidação extrajudicial e a retomada de suas atividades econômicas, com alteração da denominação social para Banco BESA S.A.

³ Em 27 de janeiro de 2022, o Banco Banorte – em liquidação extrajudicial, liquidou antecipadamente o saldo do parcelamento em vigor, no montante de R\$ 158,0 milhões, com desconto de R\$ 14,0 milhões, conforme previsão contratual, levando ao encerramento do regime de resolução.

Fonte: BCB. Elaboração: STN/MF.

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 ao saque a descoberto na conta Reservas Bancárias, 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, e suas receitas financeiras são calculadas aplicando-se a taxa de juros efetiva sobre o valor líquido do ativo, isto é, deduzido das perdas de crédito.

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

A variação dos saldos observada, entre 2020 e 2022, decorre das liquidações antecipadas, dos descontos por liquidação antecipada, do recebimento das parcelas, do reconhecimento de encargos e de ajustes no valor recuperável desses créditos, conforme evidenciado na Tabela 93.

Tabela 93 - Variação dos saldos dos créditos do BCB entre 2020 e 2022

Em R\$ milhões

Lançamentos	2020	2021	2022
Saldo inicial	24.658,0	23.548,0	19.220,0
Movimentação	-1.110,0	-4.328,0	-8.267,0
Recebimentos	-4.036,0	-4.329,0	-5.378,0
Juros	1.982,0	1.637,0	2.791,0
Multa de mora	-	92,0	156,0
Liquidação antecipada	-	-	-5.165,0
Descontos por liquidação antecipada	-	-	-671,0
Ajuste a valor recuperável	944,0	-1.728,0	2.926,0
Saldo final	23.548,0	19.220,0	13.879,0

Fonte: BCB. Elaboração: STN/MF

Em 27 de janeiro de 2022, o Banco Banorte – em liquidação extrajudicial, liquidou antecipadamente o saldo do parcelamento em vigor, no montante de R\$ 158,0 milhões, com desconto de R\$ 14,0 milhões, conforme previsão contratual, levando ao encerramento do regime de resolução. O Banco Econômico – em liquidação extrajudicial, em 25 de fevereiro de 2022, liquidou antecipadamente parte da dívida, no montante de R\$ 5,0 bilhões, com desconto de R\$ 657,0 milhões. Em 6 de outubro de 2022, foi aprovada a transferência do controle acionário do Banco Econômico – em Liquidação Extrajudicial para o grupo BTG Pactual, propiciando o encerramento da liquidação extrajudicial e a retomada de suas atividades econômicas, com alteração da denominação social para Banco BESA S.A. A Tabela 94 apresenta as estimativas de fluxo de caixa para os exercícios de 2023 a 2026.

Tabela 94 - Estimativas de fluxo de caixa, segundo instituição financeira, por ano

Em R\$ milhões

Instituições	2023	2024	2025	2026
Banco Nacional – em liquidação extrajudicial	3.877,0	4.140,0	4.423,0	4.730,0
Banco BESA	805,0	795,0	-	-
Total dos créditos originados de liquidação extrajudicial	4.682,0	4.935,0	4.423,0	4.730,0

Fonte: BCB. Elaboração: STN/MF.

3.1.3.2 Sistema Financeiro Nacional (SFN)

Os riscos fiscais que teriam como origem o Sistema Financeiro Nacional (SFN) e que ainda não foram abordados neste documento poderiam advir de um potencial uso de recursos públicos em uma instituição sistêmica de controle privado.

Segundo o Banco Central do Brasil (BCB), não há previsão legal de socorro a bancos com problemas de solvência. Para acompanhar o tema, o BCB publica semestralmente no Relatório de

Estabilidade Financeira (REF)³⁷ diversas análises que atestam a estabilidade do Sistema Financeiro. Entre essas análises, destacam-se os rigorosos testes de estresse, cujos resultados atestam a capacidade do SFN para enfrentar condições adversas simuladas.

A avaliação da resiliência do SFN publicada regularmente nas atas de reunião do Comitê de Estabilidade Financeira (COMEF) do BCB³⁸ destaca que as Instituições Financeiras têm mantido provisões adequadas, acima das estimativas de perdas esperadas. Além disso, os níveis de capitalização e de liquidez do SFN mantiveram-se superiores aos requerimentos prudenciais. Os resultados dos testes de estresse mostram que o sistema está resiliente. A avaliação de cenários de estresse macroeconômico indica que o sistema não apresentaria desenquadramento relevante, caso os cenários considerados se concretizassem.

Assim, conforme destacado na última ata do Comef, o BCB está atento às implicações do risco fiscal para a estabilidade financeira. Até o momento, os testes de estresse continuam demonstrando a resiliência do SFN para absorver choques, inclusive originados do risco fiscal. Não são encontrados problemas de solvência em bancos sistêmicos, mesmo nas condições severas a que foram simuladas. Sendo assim, o risco fiscal proveniente do SFN pode ser considerado muito baixo.

3.1.4 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 (BPC) 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 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

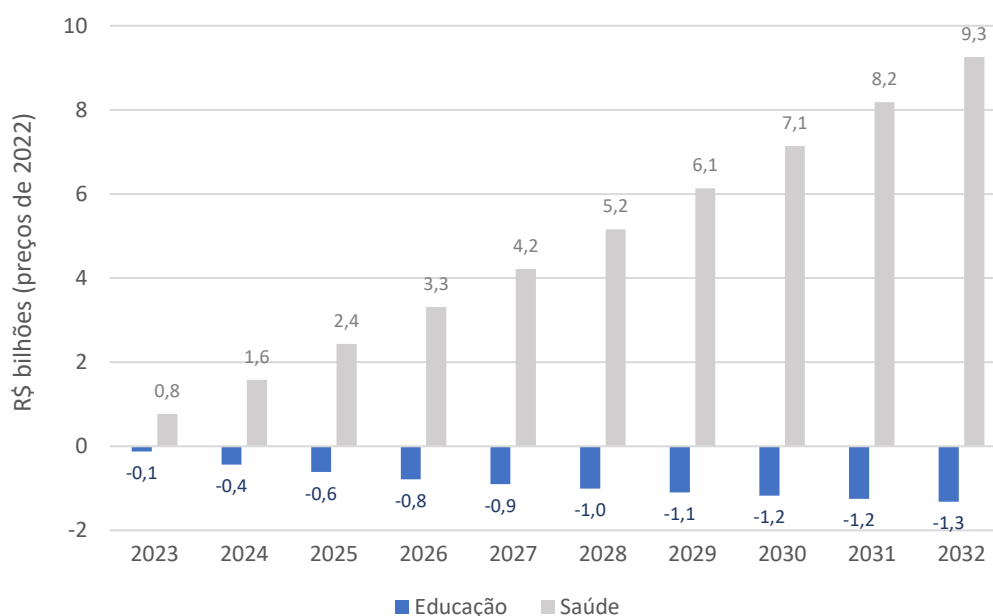
³⁷ Disponível em <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/ref>.

³⁸ As atas das reuniões do Comitê de Estabilidade Financeira (COMEF), publicadas trimestralmente pelo BCB, estão disponíveis em <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/atascomef>.

Média e Alta Complexidade (atendimento hospitalares e ambulatoriais). Nas despesas com educação, foram consideradas as chamadas despesas com controle de fluxo, que correspondem, grosso modo, a todas as despesas da área, exceto pessoal ativo e inativo, Fundeb, Salário-Educação e o impacto primário do FIES. Somadas, as despesas analisadas alcançaram R\$ 99,6 bilhões em 2022, sendo R\$ 70,3 bilhões referentes à saúde e R\$ 29,3 bilhões referentes à educação.

A Figura 22 apresenta estimativa de impacto da evolução demográfica sobre as despesas selecionadas de saúde e educação no período 2023-2032. O referido impacto foi mensurado como a diferença entre a projeção das despesas considerando a evolução demográfica da população (crescimento e mudança de composição etária), conforme projeções do IBGE³⁹, relativamente a um cenário contrafactual em que tamanho e composição da população permanecessem constantes aos níveis de 2022. Tais cenários também assumem como constantes a cobertura atual dos serviços prestados e o nível atual de eficiência na provisão dos serviços.

Figura 22 - Impacto demográfico sobre despesas selecionadas de saúde e educação



Fonte e elaboração: STN/MF

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

No período 2023-2032, estima-se uma demanda líquida acumulada por despesas da União em saúde e educação, decorrente da evolução demográfica, no montante de R\$ 39,5 bilhões, em valores de 2022, considerando-se a demanda acumulada por gastos em saúde (+ R\$ 48,2 bilhões) e educação (- R\$ 8,7 bilhões).

³⁹ IBGE. Projeções da população: Brasil e Unidades da Federação: revisão 2018, 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

3.1.5 Riscos Ambientais

3.1.5.1 Desastres e Fenômenos Naturais

Desastres podem ser entendidos como “uma grave interrupção do funcionamento de uma comunidade ou sociedade, em qualquer escala, devido a eventos perigosos que interagem com condições de exposição, vulnerabilidade e capacidade, levando a perdas e/ou impactos humanos, materiais, econômicos e ambientais”⁴⁰.

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

No Brasil, os eventos associados a desastres e fenômenos naturais são, preponderantemente, secas ou excesso de chuvas regionalizadas, principalmente nas regiões Nordeste e Sul. Historicamente, a ocorrência da maioria de tais eventos caracteriza-se por sua sazonalidade e pelo seu baixo potencial de constituir impactos fiscais desfavoráveis, embora haja, muitas vezes, perdas irreparáveis de vidas. Entre os anos de 2014 e 2022, foram gastos entre 0,01% e 0,06% do PIB, ao ano, no Programa 2218 (antigo 2040) com ações voltadas a esses eventos, incluindo o planejamento e o controle dos riscos associados, conforme Tabela 95.

Tabela 95 - Execução orçamentária do Programa 2218 - Gestão de Riscos de Desastres

Em R\$ milhões									
Programa 2218 (antigo 2040)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dotação Inicial	2.921,8	1.721,0	345,0	1.058,5	787,6	1.103,4	783,6	671,7	653,8
Dotação Atualizada	4.398,4	2.928,4	1.801,4	2.072,6	1.777,3	1.161,3	1.886,0	1.229,9	1.941,4
Pagamento Total ¹	3.038,9	1.757,5	1.938,4	1.898,3	1.623,9	1.247,7	1.005,9	1.131,6	1.277,3
Porcentagem do PIB	0,05%	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%

¹ Inclui os pagamentos relativos a Restos a Pagar.

Fonte: Tesouro Gerencial. Elaboração: STN/MF.

O Programa 2218, Gestão de Riscos de Desastres, constante da LOA, é voltado essencialmente para ações de prevenção e controle, bem como ações de resposta aos desastres. Esse programa tem como objetivo investir na compreensão e redução do risco, ampliar a preparação e reduzir os efeitos dos desastres. Os desafios fundamentais, problemas, objetivos, indicadores, metas e programas relacionados à Gestão de Riscos de Desastres podem ser encontrados no Plano Estratégico MDR 2020-2023 – Proteção e Defesa Civil⁴¹.

⁴⁰ Escritório da Organização das Nações Unidas para Redução de Risco de Desastres. Disponível em: <https://www.undrr.org/terminology/disaster>

⁴¹ <https://www.gov.br/mdr/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico-institucional/Cad.EstrategicoProtecaoDefesaCivil.pdf>

Além da previsão orçamentária de recursos na ação de proteção e defesa civil no programa de Gestão de Riscos de Desastres, é possível ao poder público viabilizar recursos via créditos extraordinários em situações que demandem ação célere e específica.

3.1.5.2 Mudanças Climáticas

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

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

Determinados instrumentos compreendidos na Política Nacional sobre Mudança do Clima, previstos no artigo 6º da Lei nº 12.187/2009, materializam diversas medidas para lidar com o tema, sob o prisma da União. Neste sentido, o programa Mudança do Clima (Programa 1058), compreende as ações:

- a) Iniciativas para Implementação e Monitoramento da Política Nacional Sobre Mudança do Clima e da Contribuição Nacionalmente Determinada;
- b) Redução da Vulnerabilidade aos Efeitos da Desertificação; e
- c) Fomento a Estudos e Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima.

A seguir, na Tabela 96 são detalhados os valores pagos referentes ao programa Mudança do Clima, desde o ano de 2014.

Tabela 96 - Gastos da União referentes ao programa Mudança do Clima (Programa 1058)

	Em R\$ milhões								
Programa 1058	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dotação Inicial	437,2	413,5	461,2	131,8	283,5	436,5	259,4	340,2	462,0
Dotação Atualizada	437,3	413,1	473,9	112,9	458,1	620,2	257,9	340,2	462,6
Pagamento Total ¹	37,8	35,6	73,4	80,6	448,5	62,1	603,7	346,1	458,0

¹ Inclui os pagamentos relativos a Restos a Pagar.

Fonte: Tesouro Gerencial; **Elaboração:** STN/MF.

3.1.5.3 Combate aos Efeitos da Pandemia da COVID-19

O Governo Federal prosseguiu nas medidas de combate aos efeitos da pandemia da COVID-19 e para tal enfrentamento, no ano de 2022, dispendeu R\$ 20,8 bilhões, conforme se apresenta na Tabela 97. Os gastos se concentraram em despesas gerais adicionais a cargo principalmente do Ministério da Saúde, aquisição de vacinas e outros insumos para prevenção e

controle da pandemia, além de pagamentos referentes a auxílio emergencial concedido a pessoas em situação de vulnerabilidade.

Tabela 97 - Gastos da União no Combate à COVID-19

Em R\$ bilhões

Gastos com COVID-19	2020	2021	2022
Dotação Atualizada	604,8	150,2	27,2
Pagamento Total ¹	524,0	121,4	20,8

¹Inclui os pagamentos relativos a restos a pagar.

Fonte: Tesouro Gerencial (anos 2020 e 2021), Tesouro Transparente (2022).

Elaboração: STN/MF.

4 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 do PLDO 2024 elencou as principais fontes de riscos fiscais para consecução do cenário base determinado no Anexo de Metas do mencionado projeto de lei.

Este Anexo de Riscos Fiscais, como as edições anteriores, visa promover maior alcance, clareza, funcionalidade e efetividade no mapeamento de riscos fiscais, com a convergência para a adoção de padrões internacionais de publicação de riscos fiscais, considerando as características específicas do país.