

Anexo V
Riscos Fiscais

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

Sumário

1.	Introdução.....	2
2.	Análise Macroeconômica do Risco	4
3.	Riscos não incorporados na Análise Macroeconômica	14
4.	Gestão de Risco.....	55
5.	Considerações Finais.....	56

1. Introdução

Com o objetivo de prover maior transparência na apuração dos resultados fiscais dos governos, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, determinou que a Lei de Diretrizes Orçamentárias Anual (LDO) deve estabelecer meta de superávit primário e conter Anexo de Riscos Fiscais com a avaliação dos passivos contingentes e de outros riscos capazes de afetar as contas públicas.

De modo amplo, existem duas classes de eventos de risco que podem afetar as contas públicas. A primeira se refere aos eventos cujo impacto se materializa através da afetação dos parâmetros macroeconômicos projetados para a elaboração do cenário base contido na Lei Orçamentária Anual (LOA). A segunda classe trata daqueles cujo impacto se dá de forma direta nas receitas e/ou despesas constantes no cenário base, sem necessariamente afetar, *a priori*, os parâmetros projetados para a sua construção.

Os principais parâmetros macroeconômicos projetados pelo Governo para a construção do cenário base são os seguintes: (i) de atividade econômica, envolvendo o PIB e a produção industrial de alguns setores específicos; (ii) do mercado de trabalho; (iii) da inflação; (iv) do setor externo, incluindo taxa de câmbio; (v) dos agregados monetários e taxa de juro básica da economia; e (vi) do preço do petróleo. Para efeitos deste Relatório, todas as demais variáveis incorporadas na construção do cenário base ou que podem vir a afetá-lo são consideradas de cunho não macroeconômico.

O cenário base é a referência para a projeção das receitas do governo e para o estabelecimento do nível de despesas compatível com a meta de superávit primário estabelecida no corpo da LDO, assim como para as projeções de dívida pública.

As principais premissas desse cenário são descritas no Anexo de Metas Fiscais Anuais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, LDO, e norteiam a elaboração dos demais Anexos do projeto de lei, quais sejam: (i) Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, que trata da projeção da arrecadação para os anos futuros e o espaço fiscal existente para o aumento da despesa de forma compatível com as metas de superávit primário futuras estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais; (ii) Objetivos das Políticas Monetárias, Creditícia e Cambial, embora a política monetária seja independente na consecução do seu objetivo, esse é afetado pela trajetória da política fiscal e da atividade econômica; e (iii) Anexo de Renúncias Tributárias.

Desde o final de 2014, os parâmetros macroeconômicos usados para elaborar o cenário base são próximos à mediana das expectativas de mercado Focus divulgadas pelo Banco Central. Todavia, é importante salientar que o próprio lapso temporal entre a elaboração da LDO e o início do ano a que ela se aplica resulta na majoração dos riscos em torno da consecução do cenário base originalmente projetado.

Como exemplo desse processo de afetação do cenário base pela ocorrência de riscos, seja relacionados a parâmetros macroeconômicos ou não, a Tabela 1 evidencia as diferentes previsões de receita elaboradas para o ano de 2016 e os montantes efetivamente arrecadados.

Tabela 1: Previsão das Receitas Administradas pela RFB em 2016

RECEITAS	PLOA 2016	LOA 2016	Avaliações Bimestrais								ARRECADAÇÃO EFETIVA 2016
			Avaliação Extemp. Fevereiro	Avaliação 1º bimestre	Avaliação 2º bimestre	Avaliação Extemp. Maio	Avaliação 3º bimestre	Avaliação 4º bimestre	Avaliação 5º bimestre	Decreto dezembro	
IMPOSTO SOBRE A IMPORTAÇÃO	48.190	46.531	42.869	37.346	33.503	33.503	30.506	31.013	30.251	30.767	31.390
IPI	58.737	56.175	52.954	49.558	45.874	45.874	43.369	43.042	42.082	42.107	42.294
IMPOSTO SOBRE A RENDA	324.442	350.701	337.563	341.335	313.729	313.729	312.935	316.253	336.520	338.901	341.115
IOF	41.025	38.262	36.769	36.469	36.675	36.675	34.888	34.362	33.229	33.350	33.782
COFINS	232.846	227.863	222.742	216.352	207.393	207.393	208.958	207.811	204.308	204.279	204.679
CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP	60.677	59.545	58.555	57.442	55.341	55.341	55.962	55.331	54.388	53.948	53.895
CSLL	67.505	65.975	67.166	67.204	66.613	66.613	67.073	67.877	67.769	68.037	68.143
CPMF	0	12.740	13.645	13.645	2	2	0	0	0	0	0
CIDE - COMBUSTÍVEIS	6.505	5.737	5.528	5.528	5.700	5.700	5.987	5.912	5.945	5.992	6.011
OUTRAS ADMINISTRADAS PELA RFB	22.954	26.152	33.713	37.940	20.687	20.687	16.870	19.807	38.321	38.902	38.442
SUBTOTAL	862.883	889.681	871.504	862.817	785.516	785.516	776.548	781.408	812.813	816.283	819.752
RECEITA PREVIDENCIÁRIA	366.087	362.712	366.765	360.412	356.909	356.909	358.600	359.087	358.295	357.657	358.137
TOTAL	1.228.970	1.252.393	1.238.269	1.223.229	1.142.425	1.142.425	1.135.148	1.140.495	1.171.108	1.173.940	1.177.889

Fonte: RFB e SOF.

Ainda tomando como exemplo a arrecadação federal para o ano de 2016, a Tabela 2 elenca eventos riscos de caráter não macroeconômico que contribuíram positivamente para as receitas, sem os quais seu valor teria sido R\$ 47 bilhões menor.

Tabela 2: Receitas atípicas de 2016

RECEITAS ATÍPICAS		
PERÍODO: JANEIRO A DEZEMBRO DE 2016		
UNIDADE: R\$ MILHÕES		
RECEITAS	VALOR	PRINCIPAIS FATORES ORIGINÁRIOS
I.R. - PESSOA JURÍDICA	-23.153	Arrecadação extraordinária referente ao regime especial de regularização cambial e tributária - RERCT
IRRF - REMESSAS	-721	Remessas ao exterior em decorrência de alienação de ativos
OUTRAS RECEITAS ADMINISTRADAS	-23.153	Arrecadação extraordinária referente ao regime especial de regularização cambial e tributária - RERCT
TOTAL	(47.027)	

RFB/MF.

A partir das definições expostas acima, o presente Anexo de Riscos Fiscais está estruturado em três seções, além desta Introdução e das Conclusões Finais: Análise Macroeconômica do Risco; Riscos não Incorporados na Análise Macroeconômica e Gestão de Riscos.

2 Análise Macroeconômica do Risco

Nesta seção são analisados os riscos fiscais gerados a partir da variabilidade dos parâmetros macroeconômicos utilizados para a construção do cenário base de receitas, despesas e resultado primário do governo, assim como da dívida pública.

2.1 Sensibilidade da Receita

No que se refere às questões metodológicas, cabe esclarecer que a projeção das receitas para a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária é feita com base no modelo adotado pela RFB, considerando-se as estimativas de variáveis macroeconômicas que afetam a arrecadação da União, como a variação do PIB, taxa de inflação, taxa de câmbio, taxa de juros e massa salarial, entre outras.

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

Tabela 3: Efeito na Receita Administrada pela RFB pela variação de 1 p.p. em cada parâmetro

PARÂMETRO	RECEITA ADMINISTRADA PELA RFB	
	EXCETO PREVIDENCIÁRIA	PREVIDENCIÁRIA
PIB	0,63%	0,13%
Inflação (IER)	0,60%	0,12%
Câmbio	0,09%	-
Massa Salarial	0,09%	0,71%
Juros (OVER)	0,04%	-

Fonte: RFB/MF.

A maior elasticidade encontrada foi da massa salarial sobre a receita previdenciária. No entanto, o maior efeito sobre as receitas administradas, exceto previdenciária, é de uma variação na atividade econômica medida pela taxa de crescimento real do PIB, que afeta diversos tributos: 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).

A inflação também tem impacto relevante na maioria dos itens de receitas. Para mensurar seu efeito, utiliza-se uma combinação de índices com uma ponderação que demonstra maior correlação com a arrecadação realizada nos últimos exercícios. 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.

A taxa de câmbio tem impacto menor, pois a sua variação influencia 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, nos quais incidem juros.

2.2 Sensibilidade da Despesa

Os riscos de previsão de despesa decorrem, em geral, de ações judiciais em andamento e/ou de eventuais variações em parâmetros de projeção e no quantitativo estimado.

Para as despesas de Pessoal e Encargos Sociais, não há risco de índice de preço, uma vez que o percentual de reajuste dos salários dos servidores já está definido. Tampouco há risco quantitativo, tendo em vista que o ingresso de novos servidores é controlado pelo Anexo V da Lei Orçamentária Anual.

Os benefícios previdenciários e assistenciais obrigatórios têm como principal parâmetro o Índice Nacional de Preços ao Consumidor–INPC, que reajusta os benefícios previdenciários, a tabela para cálculo do benefício seguro-desemprego e o salário mínimo, cuja atual estimativa leva em consideração a regra estabelecida pela Lei nº 13.152, de 29 de junho de 2015. Essa regra determina que a correção do salário mínimo, para 2018, corresponda à variação acumulada do INPC verificada no período de janeiro a dezembro de 2017, acrescida de percentual equivalente à taxa de variação real do Produto Interno Bruto – PIB de 2016, ambos os índices apurados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Diante disso, chega-se a um salário mínimo de R\$ 979,00 em 2018, frente ao de R\$ 937,00 estabelecido para 2017 pelo Decreto nº 8.948, de 29 de dezembro de 2016.

O crescimento vegetativo dos benefícios decorre de estudos das séries históricas. A Tabela 4 mostra os impactos das despesas primárias selecionadas decorrentes do acréscimo de um ponto percentual no salário mínimo (apenas para os benefícios cujo valor é igual ou inferior ao salário mínimo) e da variação de um ponto percentual no INPC. O impacto na variação do INPC está segregado entre os benefícios que recebem até um salário mínimo e aqueles acima deste valor. Ressalte-se que os impactos do aumento do salário mínimo e do INPC não são cumulativos, tendo em vista que têm conceitos de apuração e unidades de medida diferentes.

Tabela 4: Efeito em despesas primárias selecionadas da variação de 1 p.p. em cada parâmetro

Item	Salário Mínimo	INPC
Despesa Previdenciária	0,4%	0,9%
RMV	0,9%	2,1%
LOAS	0,9%	2,1%
Abono Salarial	1,0%	0,0%
Seguro-Desemprego	0,7%	1,1%

Fonte: SOF/MP.

Na Tabela 5, a sensibilidade das despesas são mostradas em termos de milhões de reais em resposta à variação de R\$ 1 real no salário mínimo ou de 0,1 p.p. no Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC. Conforme se pode observar, cada um real de aumento no salário mínimo gera um incremento de R\$ 301,6 milhões ao ano nas despesas do governo. Por seu turno, a inflação afeta o reajuste de um número maior de beneficiários, gerando um acréscimo de R\$ 608,3 milhões nas contas públicas.

Tabela 5: Efeito nas despesas primárias selecionadas em resposta à variação de R\$ 1 real no salário mínimo ou de 0,1 p.p. no Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC

Descrição	Em milhões			
	Aumento do SM	Aumento do INPC		
	Impacto de R\$ 1 nos benefícios até 1 S.M.	Impacto 0,1 p.p.		Impacto Total
Benefícios até 1 S.M.		Benefícios acima de 1 S.M.		
I. Arrecadação Previdenciária	37,9	55,0	29,4	84,4
II. Despesa Previdenciária	242,7	232,8	301,4	534,2
II. 1 Benefícios Previdenciários	235,9	226,3	301,4	527,8
II. 2 Efeito Arraste	6,8	6,5	-	6,5
III. Déficit (II - I)	204,8	177,8	272,0	449,8
IV. RMV	1,2	2,8	-	2,8
V. LOAS	51,5	114,7	-	114,7
VI. FAT	44,0	41,0	-	41,0
VI.1 Abono Salarial	17,9	-	-	-
VI.2 Seguro-Desemprego	26,1	41,0	-	41,0
TOTAL (III+IV+V+VI)	301,6	336,3	272,0	608,3

Fonte: SOF/MP.

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 associadas a variáveis institucionais e estruturais que nem sempre estão sob controle do Governo. O caso do Benefício de Prestação Continuada¹ 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.

¹ O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um direito do cidadão instituído pela Constituição Federal de 1988, garantido no âmbito da proteção social não contributiva da Seguridade Social e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742, de 7/12/1993 e pelas Leis nº 12.435, de 06/07/2011 e nº 12.470, de 31/08/2011, que alteram dispositivos da LOAS; e pelos Decretos nº 6.214/2007 e 6.564/2008. Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS a coordenação desse benefício e ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS a sua operacionalização. Por meio do BPC, a Política de Assistência Social garante a transferência mensal de um salário mínimo ao seu público-alvo composto por (i) idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais e (ii) pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo (aqueles que produzem efeitos pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos, conforme as Leis nº 12.435, de 06/07/2011 e nº 12.470, de 31/08/2011, que alteram a LOAS), de natureza física, mental, intelectual ou sensorial. O critério objetivo de elegibilidade ao BPC é a renda familiar mensal per capita inferior a ¼ (um quarto) do salário-mínimo, conforme definido no art.20, §3º da LOAS.

2.3 Sensibilidade da Dívida

2.3.1 Riscos da Dívida Pública Federal (Dpf)

Uma forma de se avaliar o risco de mercado da dívida é estimar a sensibilidade do valor de seu estoque a alterações marginais de variáveis macroeconômicas². Neste caso, para uma melhor análise, toma-se como parâmetro a relação DPF/PIB. Nesse caso, os efeitos de um aumento (redução) de 1% nas taxas de câmbio real/dólar, de inflação e de juros (Selic) podem ser observados na tabela abaixo. Vale destacar que a parcela da dívida cambial ainda remanescente encontra ampla proteção no volume de reservas cambiais do país.

Tabela 6 - Previsões de Sensibilidade do Estoque da DPF a Choques de 1% nas Variáveis Macroeconômicas - % PIB

Variáveis Macroeconômicas	2016	2017*	2018**
Câmbio	0,02	0,03	0,03
Inflação	0,16	0,17	0,17
Juros	0,14	0,17	0,18

* Projeções com base no Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública Federal (PAF) 2017; ** Projeções para 2018 com base em um cenário de continuidade do PAF 2017. Fonte: COGEP/STN.

Outro ponto que se observa na tabela anterior é o aumento esperado da sensibilidade da DPF a alterações nos juros a partir de 2015. Essa possibilidade é reflexo do intervalo de metas do Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública Federal do ano de 2017 (PAF2017), que permite o aumento para a participação de dívida com taxas de juros flutuantes na DPF no curto prazo, em um cenário macroeconômico que ainda guarda incertezas quanto ao ritmo de retomada da atividade econômica. Nesse sentido, a retomada da redução da dívida flutuante será função da evolução de outros indicadores da DPF, como o percentual vincendo em 12 meses, bem como de uma avaliação de custos, que dependerá das condições de mercado. O Tesouro Nacional garantirá, assim, que a melhoria na composição da dívida não implique retrocesso de outros indicadores, igualmente relevantes.

A alteração na composição da DPF tem ainda influência direta na sensibilidade da despesa orçamentária da dívida às mesmas variáveis. Tendo como referência projeções baseadas nos cenários do PAF 2017 e considerando os vencimentos de dívida previstos para 2017 e 2018, os efeitos de um aumento (redução) de 1% nas taxas de câmbio real/dólar, de inflação e de juros podem ser observadas na tabela abaixo.

² Trata-se de uma análise estática, onde analisa-se o efeito isolado da variação de apenas uma variável (taxa de câmbio, taxa de juros ou inflação) sobre os indicadores desejados (DPF, Despesa Orçamentária e DLSP). Dessa forma, não são levados em conta os efeitos da alteração de uma variável sobre as outras variáveis. Também não são levados em conta os efeitos da alteração de uma variável sobre outros fatores da economia que poderiam também afetar os indicadores desejados, tais como resultado fiscal, PIB e necessidade líquida de financiamento do setor público.

Tabela 7 - Previsões de Sensibilidade da Despesa Orçamentária a Choques de 1% nas Variáveis Macroeconômicas - % PIB

Variáveis Macroeconômicas	2016	2017*	2018**
Câmbio	0,001	0,002	0,001
Inflação	0,023	0,018	0,019
Juros	0,003	0,008	0,020

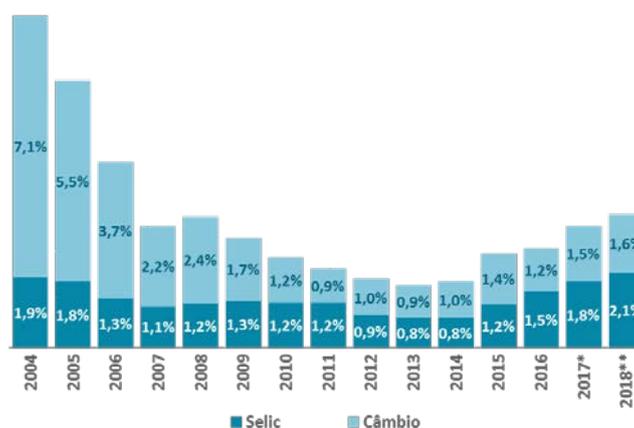
* Projeções com base no PAF 2017; ** Projeções para 2018 com base em um cenário de continuidade do PAF 2017.
Fonte: COGEP/STN.

Outro ponto a destacar refere-se à sensibilidade da DPF à variação da inflação. A esse respeito, a parcela da dívida indexada à inflação (em sua grande maioria, ao IPCA) encontra *hedge* natural no fato de as receitas do governo apresentarem correlação positiva com choques nas taxas de inflação, o que contribui para reduzir a relevância desse fator de risco. Além disso, choques extremos neste indexador são menos prováveis no Brasil, considerando-se o regime de metas de inflação.

Por fim, o teste de estresse evidencia a evolução do risco de aumento no estoque da DPF em situações de grandes e persistentes turbulências. 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.

Considerando os estoques da DPF ao final dos períodos, o impacto de um cenário de estresse nos juros e no câmbio corresponderia a um incremento da dívida de 9,0% do PIB em 2004 e de apenas 3,7% do PIB em 2018, conforme podemos observar na figura a seguir, o que demonstra a expressiva redução desses riscos ao longo dos últimos anos.

Gráfico 1 - Teste de Estresse de Juros e Câmbio sobre a DPF



* Projeções com base no PAF 2017; ** Projeções para 2018 com base em um cenário de continuidade do PAF 2017.
Fonte: COGEP/STN.

Assim, do ponto de vista do risco de mercado, o aspecto mais relevante decorrente de choques nas variáveis macroeconômicas atualmente é o risco de taxa de juros que, apesar de estar maior em relação aos anos anteriores, encontra-se em patamar bem mais confortável do que no início do período

observado, devido a uma maior participação hoje das dívidas prefixadas e indexadas à inflação na DPF.

2.3.2 Riscos da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG)

Nas seções anteriores, foram avaliados os riscos da Dívida Pública Federal (DPF). Esta abrange a dívida do Governo Federal em mercado, incluindo os títulos da dívida interna (cerca de 95%) e os títulos e contratos da dívida externa.

Outro conceito de dívida amplamente utilizado é a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), que tem se tornado a principal referência para a elaboração de políticas econômicas e para sinalizar a solvência do Estado brasileiro. A DBGG abrange a dívida do Governo Federal (a DPF), mais as dívidas dos governos estaduais e municipais com o setor privado, mais as operações compromissadas do Banco Central do Brasil (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 Dívida Líquida do Setor Público (DLSP). Para além do Governo Geral, o Setor Público abrange ainda as empresas estatais não financeiras e o BCB.

Os riscos avaliados para estes dois indicadores serão o risco de mercado, especificamente o risco de taxa de juros e os riscos decorrentes de flutuações nos resultados primários.

2.3.3 Avaliação dos riscos da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG)

Inicialmente, foi gerado um cenário base para a projeção da DLSP/PIB e DBGG/PIB para os próximos 3 anos. Sobre este cenário foram feitas análises de risco de taxa de juros, da taxa de crescimento do PIB e de variações no resultado primário.

As projeções indicam que a DLSP e a DBGG crescem ao longo do horizonte de análise. De forma a se avaliar o risco de taxas de juros foi feita uma análise de estática comparativa nas projeções, considerando-se uma variação de 1 ponto percentual na taxa SELIC para cima e para baixo em relação ao cenário Base. Os resultados mostram uma sensibilidade relevante da trajetória da dívida ao choque proposto na DLSP/PIB e DGGG/PIB, respectivamente:

Tabela 8 - Sensibilidade da DLSP/PIB e DBGG/PIB à Taxa de Juros

DLSP	2017	2018	2019	2020	DBGG	2017	2018	2019	2020
SELIC - 1									
p.p.	-0,3%	-0,8%	-1,3%	-1,9%	SELIC - 1 p.p.	-0,3%	-0,7%	-1,2%	-1,8%
SELIC + 1									
p.p.	0,3%	0,8%	1,3%	2,0%	SELIC + 1 p.p	0,3%	0,7%	1,3%	1,9%

* Diferença em relação ao Cenário Base.

Fonte: COGEP/STN

Outra variável bastante sensível para as projeções de endividamento é o PIB real. Também foi feita uma análise de estática comparativa, sensibilizando as projeções de dívida com um cenário de 1 ponto percentual a mais de crescimento do PIB real e com um cenário de 1 ponto percentual a menos, ambos em relação ao cenário base. Esta análise tem a fragilidade de subestimar os efeitos do aumento do PIB real por não alterar o resultado fiscal em função deste novo PIB. O mesmo raciocínio vale para a redução do PIB real, que não se reflete em um cenário de fiscal mais deteriorado. Entretanto,

a análise é importante por mostrar o quão sensível as projeções de dívida são ao crescimento da economia.

Tabela 9 - Sensibilidade da DLSP/PIB e DBGG/PIB ao crescimento do PIB real

DLSP	2017	2018	2019	2020	DBGG	2017	2018	2019	2020
PIB - 1 p.p.	0,5%	1,1%	1,7%	2,5%	PIB - 1 p.p.	0,8%	1,6%	2,5%	3,5%
PIB + 1 p.p.	-0,5%	-1,1%	-1,7%	-2,4%	PIB + 1 p.p.	-0,8%	-1,6%	-2,4%	-3,3%

* Diferença em relação ao Cenário Base.

Fonte: COGEP/STN

2.4 Estresse dos Parâmetros Macroeconômicos e Simulações de Receitas, Despesas e Dívida

O cenário de indicadores macroeconômicos sob estresse utilizou como ponto médio da distribuição os valores da Grade de Parâmetros de 13/3/2017, fornecida pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, SPE/MF³, a qual serviu como mediana (cenário base) para todos os indicadores.

Para calcular o cenário de estresse dos parâmetros macroeconômicos, foram adicionados 10 mil choques gaussianos⁴ ao caminho médio do crescimento do PIB (Grade de Parâmetros), multiplicando-os pelo desvio padrão de seu valor histórico. Desta forma, foram gerados diversos cenários de estresse para a variação do PIB até 2020.

No entanto, é necessário que os choques do PIB reflitam nas outras variáveis macroeconômicas. Desta forma, estimaram-se algumas equações para obter as relações entre os indicadores. Para as variáveis de atividade real, como produção física da indústria de transformação, licenciamento de veículos produzidos nacionalmente e outros, calculou-se a elasticidade com o PIB e aplicaram-se os choques para avaliar o seu impacto nestas séries econômicas. Para os indicadores de mercado de trabalho, estimou-se uma equação que determina os valores dos indicadores como taxa de desemprego e população ocupada. O último passo foi estimar a relação entre o nível de ociosidade da economia, mediante a diferença entre o crescimento obtido pelos choques e o PIB potencial. Estimou-se a relação entre o hiato da atividade com a inflação ao consumidor e ao atacado. Assim, com as variações aleatórias adicionadas ao crescimento do PIB, pode-se verificar o efeito nos diversos indicadores macroeconômicos e posteriormente o seu efeito nas variáveis fiscais como receita, despesa, superávit e endividamento público.

A partir do PIB, estimou-se a relação entre este indicador e a produção da indústria de transformação, a qual foi utilizada para estimar o impacto na produção de bebidas. Outras variáveis utilizadas que foram revistas com base no cenário de estresse do PIB foram: vendas de veículos e vendas de fumo, população economicamente ativa, nível de ocupação, rendimento real e nominal e massa salarial. Por fim, valores de taxa de câmbio (R\$/US\$), inflação (IPCA, INPC e IGP-DI) foram atualizados com base em valores já observados. Elegeu-se o decil 30⁵ da distribuição de valores

³ A Grade de Parâmetros de 13/03/2017 também foi utilizada para elaboração do cenário base constante no Anexo de Metas Fiscais da PLDO.

⁴ São choques aleatórios extraídos de uma distribuição de probabilidade normal padrão com média igual a zero e desvio-padrão igual a um.

⁵ O decil 30 foi selecionado pelo fato de ser o decil mais próximo do valor equivalente a um desvio-padrão em relação à média para uma distribuição bicaudal.

aleatórios para o crescimento do PIB como o cenário de estresse. A Tabela 10 mostra a comparação entre os parâmetros do cenário base e os parâmetros no cenário de estresse.

Tabela 10 – Comparação de parâmetros do Cenário Base x Estresse para 2018

	Cenário Base	Cenário de Estresse
PIB real (var %)	2,5	1,46
PIB nominal (R\$ milhões)	7.244.299	7.098.365
Ind. Transformação (var %)	5,2	3,6
PEA (var %)	1,3	1,2
Ocupação (var %)	2,2	1,9
Rendimento real (var %)	1,4	1,2
Massa salarial real (var %)	3,6	3,2
Importação sem Combustível (US\$ milhões)	167.958	166.436
Salário Mínimo (R\$)	979	977
INPC (fim de período)	4,5	4,25
IPCA (fim de período)	4,5	4,26

Fonte: SEPLAN/MP

Além do exercício descrito acima para elaboração do espectro de risco dos parâmetros macroeconômicos⁶, foram aplicados esses diversos cenários de estresse nas principais variáveis fiscais, quais sejam: receita, despesa, resultado primário e dívida pública. O exercício se baseia em efetuar as projeções das variáveis fiscais com cenários aleatórios, ou seja, são utilizados diversos cenários para estas variáveis, construídos em função do seu comportamento histórico, para sensibilizar as projeções de arrecadação, gastos e endividamento.

Os cenários aleatórios apresentam a vantagem de combinar diversos cenários alternativos de PIB e das demais variáveis da Grade de Parâmetros com seus efeitos nas mencionadas variáveis fiscais. Este tipo de análise permite que se obtenham intervalos de confiança em torno do cenário base, sendo possível atribuir probabilidades para as variáveis fiscais ao longo do tempo. Os resultados são exibidos a seguir.

Com base no cenário de estresse, na Tabela 11 estima-se uma receita total para a União de R\$ 1.468 bilhões em 2018, queda de R\$ 20,1 bilhões ante o cenário base constante no Anexo de Metas Fiscais. Descontadas as transferências de receita para entes subnacionais, a receita líquida no cenário de estresse atinge R\$ 1.224 bilhões no período, queda de R\$ 16,3 bilhões ante o cenário base.

Do ponto de vista da despesa, as estimativas resultantes do cenário de estresse implicam um acréscimo de R\$ 3,4 bilhões em 2018. Da conjugação de receitas e despesas estressadas, obtém-se o déficit primário do Governo Central de R\$ 141,9 bilhões, valor 10% superior à meta original. Por fim, o impacto dos parâmetros e do resultado primário estressados resultam em uma relação Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) sobre PIB de 56%, elevação de quase dois pontos base. Do ponto de vista da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), o acréscimo é de 2,2 pontos base, atingindo 79,1% do PIB ao final do período.

Tabela 11 – Cenário Base x Estresse para as variáveis fiscais em 2018 (R\$ milhões)

	Cenário Base	Cenário de Estresse
Receita Total	1.488.277	1.468.204

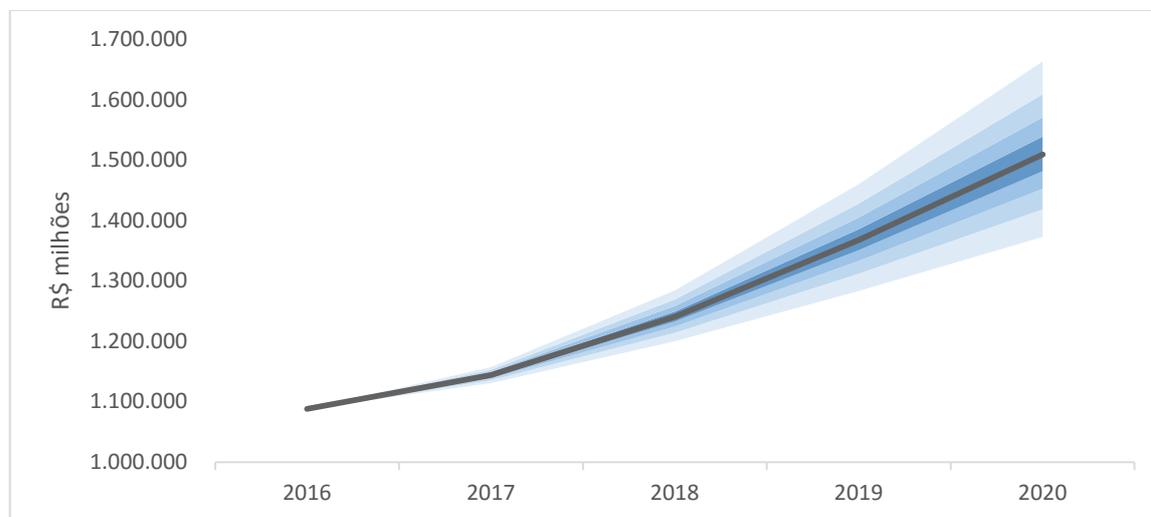
⁶ Sendo um deles, conforme explicado no parágrafo anterior, selecionado para compor o cenário de estresse.

Transferências	247.391	243.655
Receita Líquida	1.240.886	1.224.549
Despesa primária	1.369.886	1.366.464
Resultado Primário Governo Central	-129.000	-141.915
% do PIB	-1,8	-2,0
Resultado Primário Estados e Municípios	1.200,0	1.200
% do PIB	0,0	0,0
Resultado Primário Estatais Federais	-3.500,0	-3.500
% do PIB	0,0	0,0
Resultado Primário Setor Público	-131.300,0	-144.215
% do PIB	-1,8	-2,0
Dívida Líquida do Setor Público – DLSP (% do PIB)	54,1	56,0
Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG (% do PIB)	76,9	79,1

Fontes: RFB/MF e STN/MF

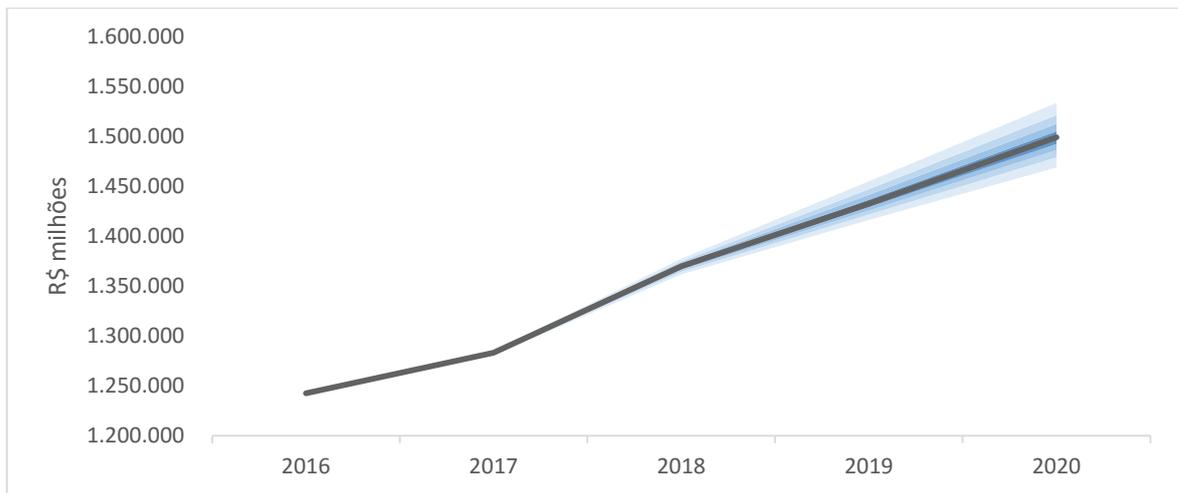
Nos gráficos 2 a 7 a seguir, são mostrados os resultados de estresse para os diversos decis que compõem a distribuição de valores aleatórios descritos acima. Mais especificamente, partiu-se da média definida pela Grade de Parâmetros e acrescentaram-se 10 decis acima e abaixo dessa média, resultando em um espectro de risco para as principais variáveis fiscais que varia entre a 10ª e a 90ª partição entre os anos de 2018 e 2020:

Gráfico 2 – Espectro de risco da Receita Líquida



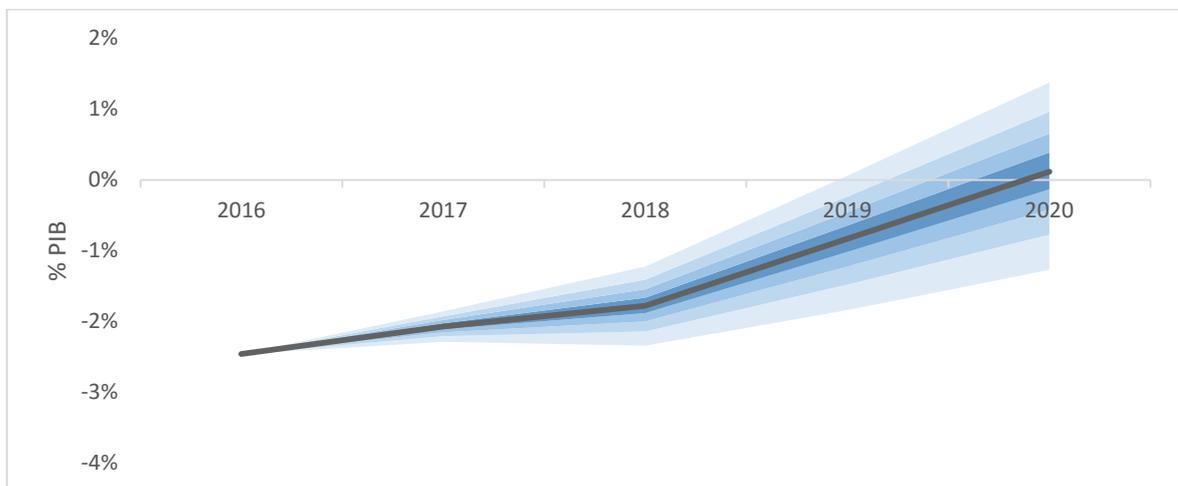
Fonte: STN/MF.

Gráfico 3 – Espectro de risco da Despesa



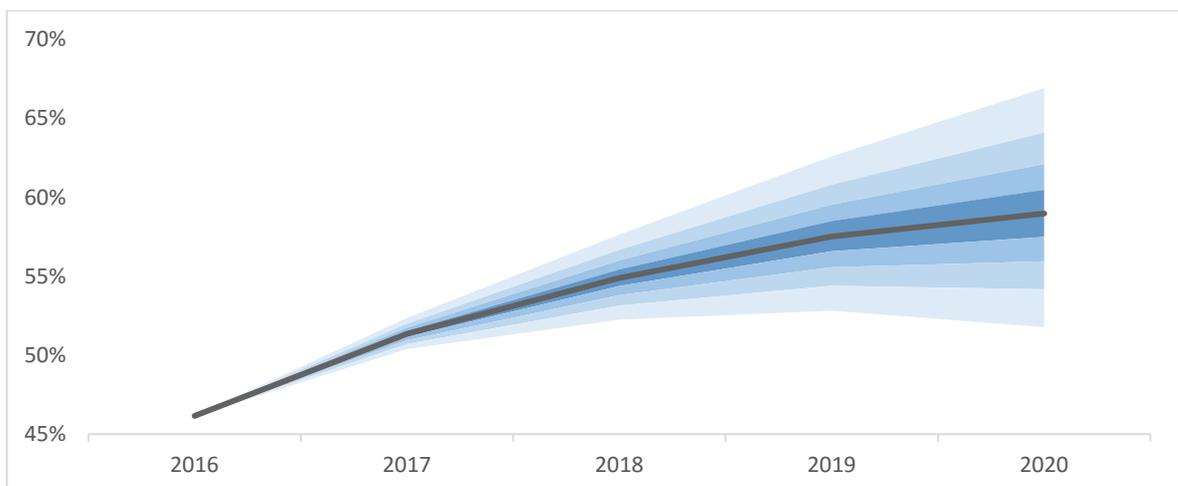
Fonte: STN/MF.

Gráfico 4 – Espectro de risco do Superávit Primário



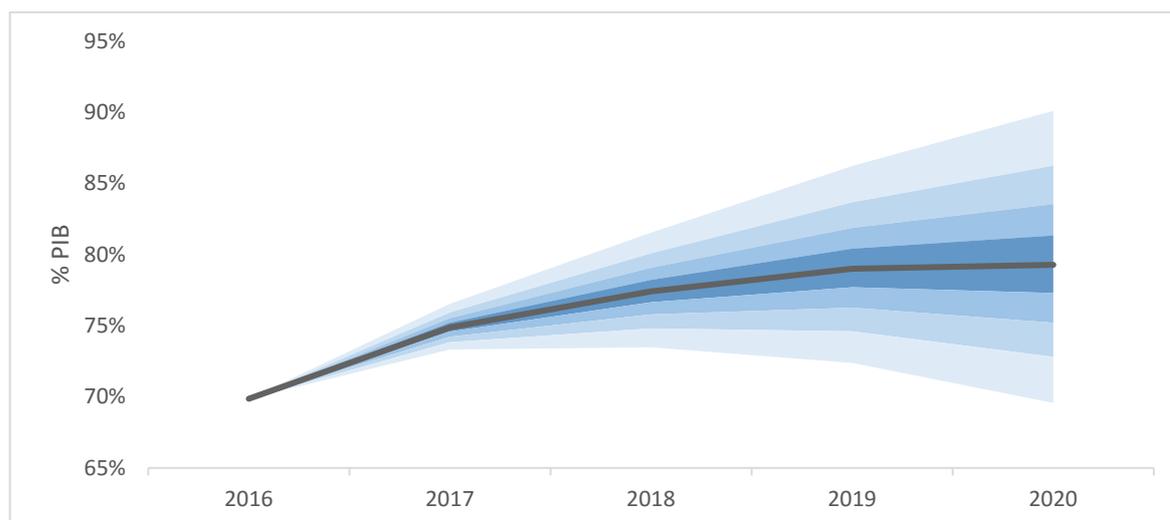
Fonte: STN/MF.

Gráfico 5 – Espectro de risco da DLSP



Fonte: STN/MF.

Gráfico 6 – Espectro de risco da DBGG



Fonte: STN/MF.

3. Riscos não incorporados na Análise Macroeconômica

Nesta seção são avaliadas as fontes mais relevantes de perturbação do planejamento orçamentário-fiscal do Governo e que não foram objeto do crivo da seção anterior. Quando não imbuídos de elevado grau de previsibilidade que justifique sua incorporação no cenário base, esses elementos constituem fontes de risco tanto positivo quanto negativo, do ponto de vista do resultado fiscal. Adicionalmente, os riscos expostos nesta seção podem impactar não apenas o cumprimento da meta de resultado primário estabelecido no corpo LDO, mas também a projeção de resultado nominal e de dívida.

3.1 Passivos Contingentes

As contingências passivas referem-se a possíveis novas obrigações cuja confirmação depende da ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros, ou que a probabilidade de ocorrência e magnitude dependem de condições exógenas imprevisíveis. São também consideradas contingentes as obrigações que surgem de eventos passados, mas que ainda não são reconhecidas por ser improvável a necessidade de liquidação ou porque o valor ainda não pode ser mensurado com suficiente segurança.

Há passivos contingentes que 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 pode prever, como é o caso das demandas judiciais. Nestes casos, são incluídas no presente Anexo as demais informações disponíveis sobre o risco, como tema em discussão, objeto da ação, natureza da ação ou passivo e instância judicial, conforme recomenda a norma internacional de contabilidade. Ainda em relação às demandas judiciais, até o ano de 2014, a avaliação dos passivos contingentes da União tomava por base parâmetros internos das Procuradorias. A partir do presente anexo, serão considerados os parâmetros definidos na recém-publicada Portaria AGU Nº 40, de 10 de fevereiro de 2015, que estabeleceu critérios e procedimentos a serem adotados pela Advocacia-Geral da União na prestação de informações sobre ações judiciais ajuizadas contra a União, suas autarquias ou fundações públicas, que possam representar riscos fiscais.

O mencionado normativo prevê que sejam informadas as ações ou grupos de ações semelhantes com impacto financeiro estimado em, no mínimo, R\$ 1 bilhão. Além disso, define critérios para classificação dos processos quanto à probabilidade de perda (risco provável, possível ou remoto), levando em consideração especialmente a fase processual das ações.

Este anexo compreende processos com probabilidade de perda considerada possível, tendo em vista que, de acordo com o Tribunal de Contas da União (ofício nº 171/2014-TCU/SEMAG), processos com risco considerado como provável deverão ser provisionados pela STN.

Com a edição da Portaria AGU nº 40/2015, espera-se alcançar maior harmonia nas informações prestadas pelos órgãos de direção superior da Advocacia-Geral da União, esclarecendo-se que a Procuradoria-Geral do Banco Central continuará a utilizar critérios próprios.

Por fim, ressalte-se que as ações judiciais passam por diversas instâncias e tem longa duração e, portanto, constam do Anexo de Riscos Fiscais de vários exercícios. Por esta razão podem ser reclassificadas de acordo com o andamento do processo judicial, sempre e quando fatos novos apontarem alteração das chances de ganho ou perda pela União.

Os riscos decorrentes de passivos contingentes podem ser classificados conforme a natureza dos fatores que lhes dão origem, bem como órgãos responsáveis pela sua gestão, conforme se segue:

- Demandas judiciais contra a administração direta da união – PGU.
- Demandas judiciais de natureza tributária – PGFN.
- Demandas judiciais contra as autarquias e fundações – PGF.
- Demandas judiciais das empresas estatais.
- Demandas judiciais contra o Banco Central – PGBC.
- Dívidas da união em processo de reconhecimento pelo Tesouro Nacional.
- Operações de aval e garantias prestadas pela união e outros riscos, sob responsabilidade do Tesouro Nacional.
- Outros passivos da União.

3.1.1 Demandas Judiciais contra a Administração Direta da União - Procuradoria Geral da União – PGU

Compete à Advocacia-Geral da União - AGU, por intermédio da PGU, a representação judicial e extrajudicial da Administração Direta da União.

Importante destacar que parte considerável das ações em trâmite perante os Tribunais está pendente de julgamento final, não tendo ocorrido ainda o trânsito em julgado de possíveis condenações. Além disso, deve-se considerar que as decisões desfavoráveis à União sempre contam com a possibilidade de reversão em instâncias superiores em decorrência de mudanças dos entendimentos jurisprudenciais ao longo do tempo. Nesse sentido, a AGU realiza intenso trabalho para o fim de tentar reverter todas as decisões judiciais que lhe são desfavoráveis.

Em que pese ser possível traçar um panorama em instâncias atuais dos processos, não há precisão em qualquer estimativa temporal a respeito do término e do pagamento das ações judiciais, haja vista que o tempo de tramitação de cada processo é variável, podendo durar vários anos ou ser resolvido em curto prazo.

Ressalta-se, ainda, que, na fase de execução dos processos judiciais, é normal que a União venha a impugnar, mediante verificação técnica e jurídica, os valores dela cobrados. Nestas impugnações são questionados: a falta de atendimento pelos exequentes e dos preceitos legais que determinam a necessidade de prévia liquidação antes da execução; os parâmetros de cálculos utilizados; os índices de expurgos a serem aplicados; a incidência ou não de juros, seus patamares e diversos outros aspectos que podem ocasionar considerável variação nos valores finais a serem pagos.

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

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

Por derradeiro, como consequência da utilização dos novos parâmetros estabelecidos pela Portaria AGU nº 40/2015, a listagem abaixo apresenta significativas mudanças em relação àquela apresentada em anos anteriores.

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, totalizaram R\$ 4,0 bilhões.

3.1.2 Demandas Judiciais contra a União de Natureza Tributária, inclusive Previdenciária - PGFN

Compete à PGFN representar a União nas ações judiciais relativas à tributação federal, inclusive as referentes às contribuições previdenciárias ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS. No âmbito do 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 e acompanha as ações originárias representadas judicialmente pelo Advogado Geral da União. Cumprido 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.

Ressalte-se que as discussões no STJ se referem aos questionamentos sob o enfoque da legislação infraconstitucional, enquanto no Supremo Tribunal Federal versam sobre questões constitucionais. Por esta razão, algumas ações podem estar sendo discutidas simultaneamente nas duas casas sob enfoques distintos.

Por fim, é importante ressaltar que a PGFN informa seus riscos com base na Portaria AGU nº 40/2015. A estimativa de cálculo é fornecida pela Receita Federal do Brasil e leva 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.

Ações contra a União no âmbito do STJ

Tema 1: CSSL e IRPJ sobre ganhos de entidades fechadas de previdência complementar.

Réu: União.

Passivo contingente

Risco: Possível, Art. 3º, II, "d", cumulado com o Art. 3º, §2º

Objeto: Julgar-se-á a legitimidade da incidência da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (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. As contribuintes entendem não existir fato gerador quanto à CSLL e ao IRPJ, por supostamente serem proibidas de auferir lucros'. O julgamento ainda não foi iniciado.

Instância atual: STJ

Estimativa de impacto: R\$ 19,98 bilhões (Período de 5 anos - 2010 a 2014) e R\$ 3,96 bilhões (2014) segundo dados fornecidos pela RFB.

Tema 2: Aproveitamento de crédito de PIS e COFINS

Réu: União

Passivo contingente

Risco: Possível, Art. 30, II, "d", cumulado com o Art. 30, §20

Objeto: 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). O julgamento ainda não foi iniciado.

Instância atual: STJ.

Estimativa de impacto: R\$ 1,05 bilhão para 2014 e R\$ 6,66 bilhões para os últimos 5 anos (2010 a 2014), segundo dados fornecidos pela RFB.

Tema 3: Creditamento de insumos na base de cálculo do PIS e da COFINS.

Réu: União

Passivo contingente

Risco: Possível, Art. 30, II, "d", cumulado com o Art. 30, §2

Objeto: Julgar-se-á sobre qual o conceito de insumos para fins de abatimento de crédito do valor a ser pago de PIS/COFINS no regime não cumulativo. O julgamento ainda não foi iniciado.

Instância atual: STJ.

Estimativa de impacto: R\$ 50 bilhões somente em 2015 (Memorando 35/2015 da RFB/Gabinete).

Tema 4: Ação regressiva contra a União. Juros e correção monetária. Empréstimos compulsórios.

Réu: União

Passivo contingente

Risco: Possível, Art. 30, II, "d", c/c com o Art. 30, §2

Objeto: Julgar-se-á a possibilidade de execução regressiva da ELETROBRAS contra a União, em razão de condenações à devolução das diferenças de juros e correção monetária do empréstimo compulsório sobre o consumo de energia elétrica. O julgamento ainda não foi iniciado.

Instância atual: STJ.

Estimativa de impacto: Segundo dados fornecidos pela Eletrobrás o valor total da demanda é de R\$ 13,04 bilhões (setembro/2016), considerando que em razão da solidariedade a União arcaria com 50% deste valor, o impacto deste caso para o erário é de R\$ 6,52 bilhões.

Ações de Repercussão Geral Reconhecida no STF – PGFN

O instituto da repercussão geral passou a ser adotado pelo STF a partir de 2007, com suporte na Emenda Constitucional nº 45/2004. Uma vez que um tema em discussão da Suprema Corte por meio de recurso extraordinário é reconhecido como de repercussão geral, sua decisão final aplica-se a todas as ações judiciais em que essa mesma questão esteja sendo versada.

Tramitam atualmente perante o Supremo Tribunal Federal cerca de 147 temas tributários com repercussão geral reconhecida. A classificação dos riscos, de acordo com a Portaria AGU nº 40, de 2015, leva ao resultado de que a probabilidade de perda da maioria absoluta é remota. Com isso, de

acordo com os termos da referida portaria, pode ser considerado como risco possível o seguintes temas:

Tema 1: PIS e COFINS. Base de cálculo, inclusão do ICMS.

Ré: União

Passivo Contingente

Risco: Possível - artigo 3º, II, "e" e § 2º. Justificativa: Há precedente recente do Plenário contrário à União e relevância do caso para os cofres públicos.

Objeto: questiona-se a inclusão da parcela relativa ao ICMS na base de cálculo da contribuição para o PIS e da COFINS (sistemática da tributação por dentro).

Instância Atual: STF

Estimativa de Impacto: conforme dados da Receita Federal do Brasil, impacto estimado de R\$ 89,44 bilhões, no período de 2003 a 2008. Este valor foi atualizado pela Nota Cetad/Coest nº 146, de 7 de outubro de 2014, utilizando a SELIC como indexador e chegou-se ao seguinte valor: 2003 a 2008: R\$ 133.620,37 milhões, ao qual adicionou-se o período de 2009 a 2014, no valor de R\$ 116.673,68 milhões, totalizando um valor de devolução aos contribuintes em caso de derrota da União de R\$ 250.294,05 milhões e uma perda de arrecadação projetada para 2015 de R\$ 27,12 bilhões. Para o ano de 2016 foi fornecido um novo cálculo pela Receita Federal do Brasil, em 02.06.2016, no valor de R\$ 19.787 milhões e para o período de 2002 a 2016 um valor de R\$ 101.721 milhões (Cálculos referente a 2016 e ao período de 2012 a 2016, que não constavam da Nota PGFN/CASTF/CASTJ N.º01/2016.)

Tema 2: PIS/COFINS das instituições financeiras

Autor: União

Passivo Contingente

Risco: Possível - art. 3º, II

Objeto: 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.

Instância Atual: STF

Estimativa de Impacto: Cálculo para 1 ano (2016): R\$ 26,9 bilhões; cálculo para 05 anos: R\$ 135,69 bilhões (2012 a 2016). Cálculos elaborados pelo CETAD/RFB e encaminhados via e-mail em 27.05.2016.

Tema 3: IPI na revenda de produto importado

Réu: União

Passivo Contingente

Risco: Possível - art. 3º, II c/c §2º.

Objeto: Discussão a respeito da possibilidade de incidência de IPI sobre a revenda do produto importado no mercado interno pelo estabelecimento importador.

Instância Atual: STF

Estimativa de Impacto: Cálculo para 1 ano (2016): R\$ 13 bilhões; cálculo para 05 anos: R\$ 67 bilhões. Cálculos elaborados pela RFB na Nota CETAD/COEST N.º 189 de 02/12/2016.

Tema 4: Inclusão do IPI na base de cálculo do PIS/COFINS no regime de substituição tributária

Réu: União

Passivo Contingente

Risco: Possível - art. 3º, II c/c §2º.

Objeto: Discussão a respeito da inclusão do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na base de cálculo das contribuições PIS e Cofins exigidas e recolhidas pelas montadoras de veículos em regime de substituição tributária.

Instância Atual: STF

Estimativa de Impacto: Cálculo para 5 anos (2016): R\$ 8.094,07 milhões. Cálculos elaborados pela RFB na Nota CETAD/COEST N.º 164 de 17/10/2016.

Tema 5: CIDE sobre remessas ao exterior

Réu: União

Passivo Contingente

Risco: Possível - art. 3º, II c/c §2º.

Objeto: Discussão a respeito da incidência da contribuição de intervenção no domínio econômico criada pela Lei nº 10.168, de 29/12/2000, destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação.

Instância Atual: STF

Estimativa de Impacto: Cálculo para 2016: R\$ 3,3 bilhões e para 5 anos: R\$ 14,6 bilhões. Cálculos elaborados pela RFB na Nota CETAD/COEST N.º 189 de 02/12/2016.

Tema 6: PIS e COFINS. Base de cálculo, inclusão do ISS.

Ré: União

Passivo Contingente

Risco: Possível - artigo 3º, II, e § 2º. Justificativa: Há precedente recente do Plenário contrário à União quanto à inclusão do ICMS (que pode impactar no julgamento da presente tese) e relevância do caso para os cofres públicos. Por orientação da Secretaria do Tesouro Nacional enquadrámos esse caso no §2º do Art. 3º da Portaria AGU n.º 40/2015, em razão dos valores envolvidos.

Objeto: questiona-se a inclusão da parcela relativa ao ISS na base de cálculo da contribuição para o PIS e da COFINS (sistemática da tributação por dentro).

Instância Atual: STF

Estimativa de Impacto: conforme dados da Receita Federal do Brasil, enviados por email em 13/06/2016, impacto estimado de R\$ 3.928,07 milhões, para 2014 e R\$ 4.265,96 milhões para 2015.

Tema 7: PIS/COFINS. Regime não-cumulativo. Prestadoras de serviços.

Ré: União

Passivo Contingente

Risco: Possível - artigo 3º, II, e § 2º. Justificativa: Por orientação da Secretaria do Tesouro Nacional enquadrámos esse caso no §2º do Art. 3º da Portaria AGU nº 40/2015, em razão dos valores envolvidos.

Objeto: questiona-se a constitucionalidade das Medidas Provisórias nº66/02 e 135/2003, as quais inauguraram a sistemática da não cumulatividade das contribuições para o PIS e a COFINS, com a consequente majoração da alíquota associada à possibilidade de aproveitamento de créditos compensáveis para a apuração do valor efetivamente devido.

Instância Atual: STF

Estimativa de Impacto: conforme dados da Receita Federal do Brasil, para as prestadoras de serviço em 2014 o valor é de R\$ 21.720 milhões e para 05 anos é de R\$ 56.007 milhões. Para as demais empresas, em 2014 é de R\$ 38.450 milhões e para 05 anos é de R\$ 90.239 milhões.

Tema 8: Multa por indeferimento administrativo de pedidos de ressarcimento, compensação e restituição.

Autor: União

Passivo Contingente

Risco: Possível - artigo 3º, II

Objeto: discussão sobre a aplicação das multas de 50% (cinquenta por cento) dos §§ 15 e 17 do art. 74 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, na redação que lhes foi conferida pelo art. 62 da Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, em caso de indeferimento de pedidos 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.

Instância Atual: STF

Estimativa de Impacto: conforme dados da Receita Federal do Brasil, com relação às multas lançadas após 2010 o impacto é de R\$ 3.700 milhões.

Tema 9: PIS sobre locação de bens imóveis.

Autor: União

Passivo Contingente

Risco: Possível - artigo 3º, II

Objeto: discussão sobre a incidência de PIS sobre as receitas decorrentes da locação de bens inclusive no que se refere às empresas que alugam imóveis esporádica ou eventualmente.

Instância Atual: STF

Estimativa de Impacto: conforme dados da Receita Federal do Brasil, para 2014: R\$ 798 milhões e entre 2010 e 2014: R\$ 3.425 milhões.

Tema 10: Majoração de alíquota da COFINS para instituições financeiras.

Réu: União

Passivo Contingente

Risco: Possível - artigo 3º, II, c/c § 2º. Por orientação da Secretaria do Tesouro Nacional enquadrámos esse caso no §2º do Art. 3º da Portaria AGU n.º 40/2015, em razão dos valores envolvidos.

Objeto: discussão sobre a majoração de alíquota da COFINS para instituição financeira, prevista no Art. 18 da Lei n.º 10.684/03.

Instância Atual: STF

Estimativa de Impacto: conforme dado da Receita Federal do Brasil, para 2014 o valor é de R\$ 4.893 milhões e para 2010 a 2014 é de R\$ 22.414 milhões.

Tema 11: PIS/COFINS e CSLL sobre atos cooperativos

Autor: União

Passivo Contingente

Risco: Possível - artigo 3º, II

Objeto: discussão sobre a incidência do PIS, COFINS e CSLL sobre os valores resultantes dos atos cooperativos próprios das sociedades cooperativas.

Instância Atual: STF

Estimativa de Impacto: conforme dados da Receita Federal do Brasil, para a CSLL em 2014 o valor é de R\$ 220 milhões (2014) e para 5 anos é de R\$ 1.050 milhão. Para o PIS/COFINS consideradas as cooperativas financeiras em 2014 o valor é de R\$ 1.259 milhões e para 05 anos é de R\$ 6.740; para todas as cooperativas em 2014 o valor é de R\$ 13.577 milhões e para 05 anos é de R\$ 64.927 milhões.

3.1.3 Demandas Judiciais Contra As Autarquias e Fundações - Procuradoria-Geral Federal - PGF

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

O impacto financeiro dessas ações é estimado 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 da questão nas contas

públicas. Assim, os impactos referidos podem ser diluídos ao longo do tempo, não sendo necessariamente realizados em um único exercício fiscal.

Por fim, nos casos em que não foi possível estimar o impacto financeiro por não haver parâmetros judiciais disponíveis ou por haver um grande número de variáveis que trazem elevada incerteza quanto ao impacto financeiro, consta a informação “não mensurado com suficiente segurança”.

Para os efeitos da análise do risco fiscal dos passivos contingentes, foram considerados os parâmetros fixados na portaria AGU nº 40, de 10 de fevereiro de 2015, sendo considerado como risco possível o seguinte tema:

Tema: Discussão de valores envolvendo desapropriações para fins de reforma agrária.

Parte: INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária).

Ativo/Passivo: Passivo.

Tipo de risco: Agrário.

Objeto: Discussões acerca dos valores devidos a título de indenização de desapropriações para fins de reforma agrária. O presente risco diz respeito ao valor complementar supostamente devido pelo INCRA em razão de desapropriações já realizadas, mas cujo pagamento ainda vem sendo discutido em juízo.

Instância atual: STJ.

Estimativa de impacto: R\$ 8,3 bilhões. Este valor poderá ser alterado, na hipótese de afastamento do risco III.2. Esta estimativa poderá ser revista no futuro.

Probabilidade de perda: Possível, nos termos do art. 3º, II, “d” da Portaria AGU nº 40/2015.

3.1.4 Demandas Judiciais das Empresas Estatais Dependentes da União que fazem parte do Orçamento Fiscal

Segundo as informações prestadas pelo Departamento de Controle das Empresas Estatais – DEST, órgão responsável pela supervisão e controle das empresas estatais federais, coletadas junto às empresas, as ações judiciais em que o risco de perda foi considerado possível e, portanto, classificadas como passivos contingentes totalizam R\$ 2,04 bilhões (ver Tabela 12).

Os passivos contingentes das Empresas Estatais que fazem parte do Orçamento Geral da União são constituídos por demandas judiciais de natureza trabalhista, tributária, previdenciária e cível.

As reclamações trabalhistas totalizam R\$ 521,9 milhões. Em geral, estas ações advêm de litígios por reivindicação de atualização salarial ou recomposição de perdas decorrentes de índices utilizados por ocasião dos Planos Econômicos, como as ações de reposição dos 28,8% do Plano Bresser e dos 3,17% do Plano Real. Também estão incluídas neste grupo as demais ações relativas aos empregados como solicitações de pagamento de horas-extras, descumprimento de dissídio coletivo, pagamento de diárias, adicional noturno, adicional de periculosidade e insalubridade e incorporação de gratificação.

As lides da ordem tributária somam R\$ 686,4 milhões e derivam de não recolhimento de impostos pelas Empresas, notadamente os devidos aos estados e municípios. As demandas previdenciárias totalizaram R\$ 35 milhões e correspondem aquelas em que as Empresas são acionadas pelo Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS pelo não recolhimento das contribuições previdenciárias de seus empregados.

As ações cíveis se referem a pleitos de direito de natureza civil, ou seja, não-criminal, podendo se tratar de conflitos nas áreas familiar, sucessória, obrigacional ou real. No caso das empresas estatais

federais, as ações se referem a uma diversidade de questionamentos, como indenizações por danos materiais, acidentes, desapropriação, garantia de participação do impetrante em contratos de opção e leilões eletrônicos, ação de cobrança, protesto de títulos, suspensão dos efeitos dos atos administrativos, suspensão de multa, dentre outros. As ações cíveis das Estatais Federais somaram R\$ 795,9 milhões.

Tabela 12: Demandas judiciais das empresas estatais federais

R\$ milhões

Empresa	Tipo de Risco				Total
	Trabalhista	Cível	Previdenciário	Tributário	
Empresa de Planejamento e Logística - EPL	2,1	48,9	0,0	0,6	51,7
Empresa Brasileira de serviços hospitalares - EBSERH	20,2	14,1	0,0	0,0	34,3
Empresa Pesquisa Energética EPE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Empresa Brasil de Comunicação EBC	65,5	40,4	16,4	1,5	123,7
Cia Bras. De Trens Urbanos CBTU	42,0	37,7	6,6	2,3	88,6
Cia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Indústrias Nucleares do Brasil S.A. INB	136,1	69,1	0,1	0,7	206,0
Nuclebras Equipamentos Pesados S/A NUCLEP	31,1	6,1	0,0	0,0	37,1
Hosp. Clínica Porto Alegre HCPA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A - AMAZUL	0,2	0,0	0,0	0,0	0,2
Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A TRENURB	90,6	4,8	0,0	0,0	95,4
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária EMBRAPA	20,0	2,0	12,0	2,0	36,0
Indústria de Material Bélico do Brasil IMBEL	9,9	1,6	0,0	0,0	11,5
Cia Nacional de Abastecimento CONAB	39,1	90,7	0,0	647,1	776,9
Cia Desenv. V. S. Francisco e Parnaíba CODEVASF	25,2	119,3	0,0	8,7	153,1
Engenharia, Construções e Ferrovias VALEC	35,0	358,3	0,0	0,0	393,3
Grupo Hospitalar Conceição GHC	3,2	3,0	0,0	0,0	6,2
Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A CEITEC	1,6	0,0	0,0	23,4	25,0
TOTAL	521,9	795,9	35,0	686,4	2.039,2

Fonte: SEST/MP.

3.1.5 Demandas Judiciais Contra o Banco Central Do Brasil – BCB

O BCB era parte em 9.478 ações em 31 de dezembro de 2016 (3.004 no polo ativo, 6.425 no polo passivo e 49 tendo o BCB como interessado) em função de assuntos diversos, entre os quais planos econômicos, reclamações trabalhistas, liquidações de instituições financeiras e privatizações. Em 31 de dezembro de 2015, o total era de 9.622 ações, sendo 3.080 no pólo ativo, 6.530 no pólo passivo e 12 tendo o BCB como interessado.

A área jurídica do BCB avalia todas essas ações judiciais levando em consideração o valor em discussão, a fase processual e o risco de perda. O risco de perda é calculado com base em decisões ocorridas no processo, na jurisprudência aplicável e em precedentes para casos similares.

São contabilizadas provisões de 100% do valor em risco (incluindo uma estimativa de honorários de sucumbência) para todas as ações em que o risco de perda seja classificado como provável. Em 2016, foram contabilizadas provisões para 911 ações (888 em 2015). Os valores das ações judiciais são corrigidos pela taxa Selic.

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 2016, havia 904 ações (917 em 2015) nessa situação, totalizando R\$41.318 milhões (R\$40.372 milhões em 2015).

Demandas Judiciais relativas ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – PROAGRO, administrado pelo Banco Central

O Programa garante a exoneração de obrigações financeiras relativas à operação de crédito rural de custeio, cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atinjam rebanhos e plantações, na forma estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional – CMN. Foi criado pela Lei nº 5.969, de 11 de Dezembro de 1973 e regido pela Lei Agrícola nº 8.171, de 17 de Janeiro de 1991, ambas regulamentadas pelo Decreto nº 175, de 10 de Maio de 1991.

O PROAGRO é custeado por recursos alocados pela União, pela receita do adicional/prêmio do PROAGRO pago pelo produtor rural, bem como das receitas financeiras decorrentes da aplicação dos recursos do adicional recolhido.

Cabe ao BCB a administração do PROAGRO e a operação aos agentes, representados pelas instituições financeiras autorizadas a operar em crédito rural. Cabe aos agentes, a contratação das operações de custeio, a formalização da adesão do mutuário ao Programa, a cobrança do adicional, a análise dos processos e da decisão dos pedidos de cobertura, o encaminhamento dos recursos à Comissão Especial de Recursos – CER, e os pagamentos e registros das despesas.

Quando o pedido de cobertura do PROAGRO é negado pelo agente financeiro, o produtor pode recorrer à Comissão Especial de Recursos – CER, única instância administrativa do PROAGRO, vinculada ao Ministério da Agricultura.

Na condição de administrador do PROAGRO, o BCB é acionado judicialmente por produtores em relação à cobertura do Programa. O BCB contabiliza, então, provisões de 100% do valor em risco para todas as ações em que a probabilidade de perda seja avaliada como maior que 50%.

As ações em que o risco de perda foi considerado menor que provável e maior que remoto (probabilidade de perda avaliada como maior que 25% e menor que 50%) foram consideradas como passivos contingentes e, assim, não foram provisionadas. Em 31 de dezembro de 2016 havia 165 ações nesta situação (176 em 2015), totalizando R\$ 24,2 milhões (R\$ 37,7 milhões em 2015).

3.1.6 Passivos contingentes administrados pelo Tesouro Nacional

Os passivos contingentes administrados pelo Tesouro Nacional são divididos em três grandes grupos, quais sejam: (i) Passivos contingentes em fase de reconhecimento, (ii) Garantias e contragarantias prestadas pelo Tesouro; e (iii) Passivos contingentes referentes aos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO).

3.1.6.1 Passivos Contingentes em fase de reconhecimento

Os passivos contingentes da União em processo de regularização no âmbito da STN são referidos, também, em diversas publicações, como “*dívidas em processo de reconhecimento*”. Para melhor compreensão, podem ser assim classificados:

- Dívidas decorrentes da extinção/dissolução de entidades da Administração Federal;
- Dívidas diretas da União;
- Dívidas do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS.

O pagamento aos credores, salvo raras exceções, dá-se mediante a emissão direta de títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal, modalidade denominada securitização.

Dívidas Decorrentes da Extinção/Dissolução de Entidades

Por força da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, e de outras leis específicas que extinguiram entidades da Administração Pública Federal, a União sucedeu tais entidades em seus direitos e

obrigações decorrentes de norma legal, ato administrativo ou contrato. Estão neste grupo, portanto, 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

As dívidas de responsabilidade direta da União originam-se de eventos tais como: (i) a Constituição de 1988 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 do Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS

A regularização, pela União, das obrigações oriundas do FCVS tem amparo na Lei nº 10.150, de 21 de dezembro de 2000, e no art. 44 da Medida Provisória nº 2.181-45/2001. Trata-se do maior passivo contingente em regularização. Os credores dessa dívida são os agentes integrantes do Sistema Financeiro da Habitação – SFH (ou seus cessionários) que celebraram, com os mutuários finais, os contratos de financiamento com cláusulas de equivalência salarial e cobertura do saldo devedor pelo FCVS (especialmente nas décadas de 1970 e 1980).

Adicionalmente, a MP nº 513, de 26 de novembro de 2010, convertida na Lei nº 12.409, de 25 de maio de 2011, autorizou o FCVS a assumir, na forma disciplinada em ato do seu Conselho Curador – CCFCVS, direitos e obrigações do Seguro Habitacional do Sistema Financeiro da Habitação – SH/SFH e oferecer cobertura direta a contratos de financiamento habitacional averbados na Apólice do SH/SFH, constituindo-se assim o “FCVS – Garantia”.

A Caixa Econômica Federal - Caixa é a administradora do FCVS. 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.

A mencionada Lei nº 10.150, de 2000, prevê a celebração, entre a União e os credores do FCVS, de contratos de novação de dívida, que estabelecem o pagamento mediante títulos denominados CVSA, CVSB, CVSC e CVSD, com vencimento em 1º de janeiro de 2027, os quais, porém, pagam parcelas mensais de juros desde 1º de janeiro de 2005, e parcelas mensais do principal desde 1º de janeiro de 2009.

Em 2015 e 2016 foram instituídos, no âmbito da STN, dois grupos de trabalho, cujas conclusões tiveram efeitos sobre os procedimentos operacionais (tanto da área da STN incumbida da regularização, quanto da Caixa/Administradora do FCVS), no que diz respeito à evidenciação dessa classe de passivos e à execução orçamentária:

- a. Grupo de Trabalho (“GT-TN-2015”) instituído pela Portaria STN nº 389, de 23 de julho de 2015, para formular propostas para o aprimoramento das rotinas e procedimentos internos voltados ao levantamento, registro e controle de direitos e obrigações da STN.
- b. Grupo de Trabalho (“GT-DIV-2016”) instituído pela Portaria STN nº 38, de 22 de janeiro de 2016, para avaliar e aprimorar os procedimentos orçamentários, financeiros e patrimoniais referentes ao processo de emissão e pagamento de títulos públicos federais de responsabilidade da Secretaria.

As tabelas abaixo resumem as regularizações ocorridas nos exercícios de 2015 e de 2016, bem como a estimativa dos estoques das obrigações remanescentes e a previsão acerca das que poderão vir a ser liquidadas proximamente.

Tabela 13 - Obrigações oriundas de passivos contingentes – regularizadas em 2015 e 2016

#	Classificação	Valores em R\$ milhões				Títulos utilizados no pagamento
		Regularizado em 2015		Regularizado em 2016		
		Executado	Previsto	Executado	Previsto	
1	Extinção de entidades	24,9 (1)	1.900,0	-	1.000,0	NTN-F 2023 LTN 2018 e 2019; NTN-B 2024, 2030, 2045 e 2050
2	Dívida direta	1.495,4 (2)	1.700,0	-	2.000,0	
3	FCVS	4.215,3 (3)	12.500,0	4.436,7 (4)	12.500,0	CVS (A, B, C, D) 2027
	Total	5.735,6	16.100,0	4.436,7	15.500,0	

(1) Foi celebrado um contrato, com a Caixa, decorrente de dívida do extinto Banroraima.

(2) Foi celebrado um contrato, com a Caixa, decorrente de dívida do extinto Território de Roraima.

(3) Foram celebrados quatro contratos com agentes financeiros do SFH, ou seus cessionários.

(4) Foram celebrados sete contratos com agentes financeiros do SFH, ou seus cessionários.

Fonte: GEROB/COFIS/STN/MF

Cabe esclarecer que o fluxo das novações do FCVS esteve interrompido entre maio de 2012 e agosto de 2015 em virtude das ressalvas e/ou apontamentos levantados pela Secretaria Federal de Controle Interno – SFC/CGU. A retomada ocorreu após adequações nos sistemas e procedimentos operacionais da Administradora/Caixa, e de alterações na Lei nº 10.150/2000, resultando nas regularizações de 2015 e 2016 registradas na tabela acima, bem abaixo dos montantes previstos. No entanto, sobreveio nova paralisação, no início de 2016, em razão de outros apontamentos do órgão de controle interno, o que aumenta a incerteza quanto ao efetivo cumprimento da previsão de emissão de títulos CVS em 2017, de R\$ 12,5 bilhões.

Tabela 14 - Obrigações oriundas de passivos contingentes da União a regularizar

#	Classificação	Credores	Previsão regulariz. 2017	Previsão regulariz. 2018	Estimativa do Estoque*	Valores em R\$ milhões
						BGU 31/12/2016
1	Extinção de entidades	Diversos	3.500,0	-	3.220,3	3.220,3 Obrigações a curto prazo
2	Dívida direta	Caixa	-	5.500,0	4.747,8	4.747,8 Execução dos riscos fiscais
3	FCVS	Agentes do SFH ou seus cessionários	12.500,0	12.500,0	91.765,3	84.384,0 Passivo circulante
						20.135,4 Passivo não circulante
						(12.754,1) Ativo
	Total		16.000,0	18.000,0	99.733,4	99.733,4

* Posição em 31/12/2016 – valores menores que as previsões de regularização devido ao incremento futuro de encargos.

Fonte: GEROB/COFIS/STN/MF e Caixa.

Há que se ressaltar que estas obrigações geram impacto fiscal via emissão de títulos (ajuste patrimonial).

3.1.6.2 Garantias e contragarantias prestadas pelo Tesouro

Esta classe de passivos contingentes inclui as garantias prestadas pela União, que nos termos do art. 29, IV e do art. 40 da Lei de Responsabilidade Fiscal, podem ser classificadas em dois tipos. O primeiro, mais comum e abrangente, são as garantias às operações de crédito, que são os avais concedidos pela União aos entes federados e da administração indireta, das três esferas de governo, para a concessão de crédito, nos termos da lei. O segundo tipo de garantia abrange diversos fundos compostos pelo Governo Federal com a finalidade de financiar ou dar liquidez a determinadas atividades, específicas para cada fundo.

Em relação à origem, os fundos pertencem apenas às garantias internas, tendo em vista que os recursos avalizados são de origem doméstica. Por outro lado, as garantias referentes às operações de crédito podem ser internas ou externas, conforme a origem do financiamento que é objeto da garantia.

Outra função da Secretaria do Tesouro Nacional é monitorar os eventuais atrasos no pagamento de dívidas garantidas, estabelecendo prazos para regularização das pendências e alertando aos devedores quanto às sanções, penalidades e consequências previstas nos contratos e na legislação pertinente.

A tabela a seguir sintetiza as dívidas garantidas pela União conforme relatório do último quadrimestre de 2016, segundo as diferentes naturezas e origens das operações.

Tabela 15 – Dívidas Garantidas pela União (posição em 31/12/2016)

Em R\$

	Interna	Externa	Total
Operações de Crédito	111.091.468.693,54	103.761.199.802,35	214.852.668.495,89
Fundos	72.348.237.015,03	-	72.348.237.015,03
Total	183.439.705.708,57	103.761.199.802,35	287.200.905.510,92

Fonte: CODIV/STN/MF

O histórico do saldo devedor das garantias da União demonstra um crescimento de aproximadamente 150% no período entre dezembro de 2011 e dezembro de 2016, saindo de R\$ 114,36 bilhões para os atuais R\$ 287,20 bilhões. Esse crescimento considerável ocorreu principalmente no quadriênio 2012-2015, quando o montante de garantias concedidas em operações de crédito, seja ela interna como externa, foi expressivo. Como consequência desse fato, o total de saldo devedor em operações de crédito teve um aumento de aproximadamente 313% somente no quadriênio citado, saltando de R\$ 53,94 bilhões para R\$ 222,91 bilhões.

Os fundos, por sua vez, mantiveram-se relativamente estáveis no período, saindo de R\$ 60,42 bilhões para 82,5 bilhões. No fechamento de 2016, verifica-se redução do saldo das garantias em relação a dezembro de 2015. Nas garantias internas, a redução é explicada pelo volume total das amortizações superior ao dos desembolsos. Já nas externas, o principal fator foi a desvalorização do dólar, que saiu de R\$ 3,90, em 31/12/2015, para R\$ 3,26, em 31/12/2016.

Entre 2005 e 2015, não houve necessidade de a União honrar compromissos decorrentes de garantias prestadas a entes da federação e entidades da administração indireta. Entretanto, ao longo de 2016, a União honrou dívidas referentes a contratos de responsabilidade de Estados e Municípios no montante de R\$ 2.377.675.961,10, sendo que o estado do Rio de Janeiro representou 93,68% do total honrado. A tabela 16 abaixo detalha o histórico de honras ocorridas entre o período de 1999-2016:

Tabela 16 – Garantias honradas pela União

Anos	Valor dos Pagamentos (R\$)	Quantidade de Contratos
1999/2000	187.327.194,28	209
2001	15.273.499,69	17
2002	28.018.635,49	14
2003	6.491.027,47	9
2004	36.132.544,70	4
2005 a 2015	-	0
2016	2.377.675.961,10	46

Fonte: CODIV/STN/MF

No que concerne à natureza do impacto, o pagamento de garantias pela União é exclusivamente financeiro. As fontes utilizadas para tal são 143 e 144, ambas alimentadas por receitas de operações de crédito, sendo a 143 para amortização de principal e a 144 para juros, mas que também pode cobrir déficits orçamentários, se assim for autorizada.

Além das honras já mencionadas acima, a tabela 17 a seguir apresenta o demonstrativo de atrasos de pagamento, que representa as situações nas quais a União foi notificada pelo credor, mas não houve efetivamente a honra da garantia, porque o devedor original regularizou a dívida dentro do prazo estabelecido nas notificações emitidas pela STN. A tabela traz uma abertura tanto por categoria de dívida, quanto por categoria de mutuário.

Tabela 17 – Ocorrências de atrasos não honrados pela União

Categorias	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Obrigações Externas	5	2	4	6	2	17	20	56
Obrigações Internas	-	-	-	-	5	13	46	64
Total (2010-16)	5	2	4	6	7	30	66	120
Mutuários	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Governos Municipais e suas Entidades	2	-	3	4	1	9	10	29
Governos Estaduais e suas Entidades	3	2	1	2	6	21	56	91
Total (2010-16)	5	2	4	6	7	30	66	120

Fonte: CODIV/STN/MF

Cabe informar que a concessão de garantias pela União 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 podem ser entre outras previstas nos contratos de contragarantia: 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.

Em 2016, a STN promoveu a recuperação para a União de R\$ 1.906.512.738,77, correspondente a 83,96% dos valores honrados pela União, devidamente atualizados. Os 16,04% restantes aguardam decisão judicial ou estão em processo de recuperação.

Torna-se relevante destacar que, em 2 e 4 de janeiro de 2017, o Supremo Tribunal Federal – STF, nos autos da Ação Cível Originária nº 2.972, proferiu liminares favoráveis ao Estado do Rio de Janeiro, prejudicando a execução das contragarantias relativas a 5 (cinco) contratos, totalizando R\$ 396,5 milhões, com posição em 22.02.2017. Em sua decisão preliminar o STF fixou procedimento complementar às regras contratuais para fins de execução de contragarantias, determinando que ela seja precedida de notificação e defesa prévia. Ressalte-se que conforme entendimento da Advocacia Geral da União – AGU, tal procedimento seria somente aplicável aos 5 (cinco) contratos objetos das liminares. Dessa forma, seus efeitos não são extensíveis aos demais contratos de garantias. A decisão do STF reconheceu ainda a complexidade da matéria e aceitou pedido da AGU para que suspendesse o curso da ação até que União apresentasse uma solução viável para a disciplina da execução das contragarantias.

Tabela 18 - Previsão dos fluxos financeiros das dívidas garantidas pela União

	2017	2018
Fluxo previsto para o ano	2,881	3,609

Fonte: CODIV/STN. Valores em R\$ milhões.

Operações de Seguro de Crédito à Exportação – SCE, ao amparo do Fundo de Garantia às Exportações - FGE

O SCE tem a finalidade de garantir as operações de crédito à exportação contra os riscos comerciais, políticos e extraordinários que possam afetar:

- I - A produção de bens e a prestação de serviços destinados à exportação brasileira; e
- II - As exportações brasileiras de bens e serviços.

O SCE poderá ser utilizado por exportadores e instituições financeiras que financiem ou refinanciem a produção de bens e a prestação de serviços destinados à exportação brasileira, bem como as exportações brasileiras de bens e serviços.

De acordo com a Lei nº 11.281 de 20 de fevereiro de 2006, a União poderá, por intermédio do Ministério da Fazenda, conceder garantia da cobertura dos riscos comerciais e dos riscos políticos e extraordinários assumidos em virtude do SCE e contratar instituição habilitada a operar o SCE para a execução de todos os serviços a ele relacionados, inclusive análise, acompanhamento, gestão das operações de prestação de garantia e de recuperação de créditos sinistrados.

De acordo com a Portaria MF nº 416, de 16.12.2005, compete à Secretaria de Assuntos Internacionais – SAIN/MF, autorizar a garantia de cobertura do Seguro de Crédito à Exportação, ao amparo do FGE.

Entre 2004 e 2015, o montante de operações aprovadas com cobertura do FGE totalizou US\$ 66,3 bilhões desde 2004, de acordo com a Tabela 19.

Tabela 19: Operações de Seguro de Crédito Lastreadas no FGE - Em US\$

Ano	Operações Aprovadas	Operações Concretizadas	Operações Notificadas*
2004	1.377.128.553	576.787.792	-
2005	1.329.438.399	646.627.588	-
2006	5.094.929.969	1.069.700.731	-
2007	2.514.618.887	1.512.879.970	-
2008	2.426.265.237	1.173.453.382	-
2009	8.966.803.228	2.376.754.011	-
2010	6.346.666.429	2.720.986.266	3.974.452
2011	8.334.974.618	4.005.802.603	2.541.632.223
2012	8.985.825.160	2.774.531.937	2.784.829.693
2013	9.060.987.992	5.713.261.119	1.823.559.457
2014	7.267.263.800	2.922.471.590	1.157.882.126
2015	4.590.035.805	4.375.460.218	1.853.250.097
2016	2.403.603.381	2.399.686.820	763.078.708
TOTAL	68.698.541.458	32.268.404.027	10.928.206.756

Fonte: Secretaria de Assuntos Internacionais/MF

* A partir de outubro de 2010, as operações que foram notificadas pela alçada competente como novas concretizações, mas que ainda não tiveram suas apólices emitidas, passaram a ser classificadas como Notificadas.

3.1.6.3 Dos passivos contingentes referentes aos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO)

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

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

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

Com base no balanço dos Fundos Constitucionais de 31 de dezembro de 2016 para o FCO, o FNE e o FNO, constata-se que as provisões para devedores duvidosos somaram em 2016, respectivamente, R\$ 40,4 milhões, R\$ 951,4 milhões e R\$ 312,9 milhões, totalizando R\$ 1.304,7 milhões. Tais valores estão apresentados nas contas de resultado dos balanços dos respectivos fundos. Adicionalmente, os bancos administradores destes fundos projetam os valores de provisão esperados para os anos futuros. A tabela abaixo resume essas informações:

Tabela 20 – Riscos dos Fundos Constitucionais: Provisão para Devedores Duvidosos

Em R\$ milhões

Programa	Anos					Impacto Financeiro (F) ou Primário (P)
	2016	2017	2018	2019	2020	
FCO	40,4	*	*	*	*	P
FNE	951,4	960,8	1172,3	1277,5	1373,9	P
FNO	312,9	337,3**	337,3**	337,3**		P
TOTAL	1304,7	1298,1	1509,6	1614,8	1373,9	P

Fonte: Balanços patrimoniais dos fundos constitucionais e informações enviadas pelos bancos administradores

* Valores não estão disponíveis.

** Valores projetados com base no resultado observado de 2015.

Por outro lado, os créditos baixados como prejuízo e registrados em contas de compensação podem ser futuramente recuperados, mesmo que em pequena fração. Estes, créditos, que outrora geraram impacto fiscal negativo no momento da provisão, poderão afetar positivamente o resultado primário na eventualidade de recuperação. Com base nos balanços de 31/12/2016, para o FCO, o FNE e o FNO, os valores baixados como prejuízo relativos a operações com risco dos Fundos foram de R\$ 2.978.860.000,00 para o FCO, R\$ 9.792.890.000,00 para o FNE e R\$ 3.517.116.316,05 para o FNO, totalizando R\$ 16.288.866.316,05. Tais valores referem-se ao estoque informado nos balanços dos respectivos fundos.

Tabela 21 – Créditos baixados como prejuízo até 2016 – estoque

R\$ mil

	(A) Recuperação de créditos baixados como prejuízo 2016	(B) Créditos baixados como prejuízo (estoque 31/12/2016)	Quociente de recuperação (A/B)
FCO (1)	13.875	2.978.860	0,47%
FNO	77.712	3.517.116	2,21%
FNE	99599	9.792.890	1,02%
TOTAL	191.186	16.288.866	1,17%

(1) O dado do FCO está descrito como “recuperação de perdas”. Como há outra Conta descrita como “reversão de PCLD”, supõem-se que “recuperação de perdas” seja somente em relação à créditos baixados.

Fonte: Balanços Patrimoniais dos Fundos Constitucionais.

3.2 ATIVOS CONTINGENTES

Em oposição aos passivos contingentes, existem os ativos contingentes, que são direitos que estão sendo cobrados, judicialmente ou administrativamente e, sendo recebidos, geram receita. A seguir são apresentados os conceitos e estimativas dos ativos contingentes da União e Autarquias e Fundações, de acordo com a seguinte classificação:

- Dívida Ativa da União
- Depósitos Judiciais
- Créditos do Banco Central
- Empréstimos compulsórios
- Haveres financeiros da União administrados pelo Tesouro Nacional

3.2.1 Dívida Ativa Da União

A Dívida Ativa constitui-se em um conjunto de direitos ou créditos de várias naturezas, em favor da Fazenda Pública, com prazos estabelecidos na legislação pertinente, vencidos e não pagos

pelos devedores, por meio de órgão ou unidade específica instituída para fins de cobrança na forma da lei.

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, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias. Por esta razão, considera-se a Dívida Ativa um ativo contingente.

Segundo a Lei nº 4.320, de 17 de Março de 1964, classifica-se, como Dívida Ativa Tributária, o crédito da Fazenda Pública proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas e, como Dívida Ativa não Tributária, os demais créditos da Fazenda Pública. Estes últimos são, em geral, provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multas de natureza não tributária, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

A Lei nº 4.320, de 17 de Março de 1964, estabelece que compete à PGFN, após análise de regularidade – liquidez, certeza e exigibilidade – proceder à inscrição em DAU dos créditos tributários – previdenciários ou não – ou não tributários, encaminhados pelos diversos órgãos de origem, bem como efetuar a sua respectiva cobrança amigável e/ou judicial. Também compete à PGFN a competência pela gestão administrativa e judicial da Dívida Ativa da União.

De acordo com o levantamento elaborado pela PGFN e demonstrado a seguir, observa-se que a arrecadação e o estoque referente à Dívida Ativa da União de 2016 apresentaram crescimento nominal de 1,3% e 16%, respectivamente, em relação a 2015. Os dados da tabela incluem os créditos não tributários e tributários, inclusive dos relativos à previdência social, bem como os parcelados e não parcelados (ver Tabela 22).

Tabela 22: Evolução da Dívida Ativa da União sob administração da PGFN - R\$ milhões

	2015	2016	Varição
Arrecadação	13.218,7	13.394,4	1,3%
Estoque	1.585.910,4	1.844.964,4	16%

Fonte: PGFN/MF

Em 2016, ao se analisar o estoque previdenciário consolidado, parcelado e não parcelado, observa-se que este cresceu R\$ 77 bilhões, ou 22%.

Especificamente quanto ao estoque de créditos previdenciários não parcelado, verifica-se que houve acréscimo de R\$ 64,9 bilhões, o que corresponde a um incremento de 20,1% em relação a 2016.

Nota-se, também, que a PGFN elevou o montante de créditos previdenciários ajuizados que não são objeto de parcelamentos em apenas 4,2%. No entanto, em relação a 2016, o montante total não ajuizado cresceu 232,2% em termos nominais enquanto os ajuizados cresceram 6,8%, conforme a Tabela 23.

Tabela 23: Valor consolidado do estoque previdenciário – em R\$ bilhões

Natureza dos Créditos	2015			2016			Crescimento Nominal		
	ajuizados	não ajuizados	Total	ajuizados	não ajuizados	Total	ajuizados	não ajuizados	Total
Parcelados	21,0	7,1	28,0	30,4	9,7	40,1	45,1	37,2	43,1
Não Parcelados	306,3	16,5	322,7	319,2	68,4	387,6	4,2	315,7	20,1
Total	327,2	23,5	350,8	349,6	78,1	427,7	6,8	232,2	21,9

Fonte: PGFN.

Quanto ao estoque não previdenciário, houve incremento de 14,7% em relação ao ano de 2015, alcançando o montante de R\$ 1.417,2 bilhões em 2016, conforme Tabela 24.

Tabela 24: Estoque de créditos não previdenciários – em R\$ bilhões

Natureza dos Créditos	2015					2016					Crescimento Nominal				
	Parcelados		Não Parcelados		TOTAL	Parcelados		Não Parcelados		TOTAL	Parcelados		Não Parcelados		TOTAL
	ajuizados	não ajuizados	ajuizados	não ajuizados		ajuizados	não ajuizados	ajuizados	não ajuizados		ajuizados	não ajuizados	ajuizados	não ajuizados	
Não Tributários	3,19	0,65	89,06	12,79	105,69	4,70	2,05	99,03	13,90	119,67	47,21	215,38	11,20	8,68	13,24
Tributários não previdenciários	68,44	12,32	950,02	98,69	1.129,5	116,53	19,11	1.048,7	113,20	1.297,5	70,26	55,14	10,39	14,71	14,88
Total	71,63	12,97	1.039,1	111,47	1.235,1	121,23	21,16	1.147,73	127,10	1.417,22	69,23	63,17	10,46	14,02	14,74

Fonte: PGFN.

3.2.2 Depósitos Judiciais da União

Os depósitos judiciais são efetuados a favor da União com a finalidade de garantir o pagamento de dívidas, relativas a tributos e contribuições previdenciárias, que estão sendo discutidas judicialmente. 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. Por esta razão, podem gerar um risco fiscal ativo ou passivo, dependendo do saldo líquido do exercício.

Os depósitos realizados de acordo com o rito previsto na Lei nº 9.703, de 17 de novembro de 1998, que dispõe sobre os depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos e contribuições federais, totalizaram R\$ 182,7 bilhões no período de 1998 até dezembro de 2016. Nesse período, mediante ordem judicial ou administrativa, foram transformados em pagamento definitivo R\$ 29,7 bilhões e devolvidos aos depositantes R\$ 36,4 bilhões, representando, respectivamente, 16,3% e 19,9% do total depositado. Resta, portanto, um saldo de R\$ 116,6 bilhões de depósitos judiciais e extrajudiciais cujos processos ainda não possuem decisão definitiva.

Em 2016, do total arrecadado até dezembro, de R\$ 11,5 bilhões, foram transformados em pagamento definitivo R\$ 3,0 bilhões e devolvidos R\$ 5,6 bilhões, representando, respectivamente, 25,8% e 49,1% do saldo de depósitos. Os dados são apresentados sob a ótica do regime de caixa.

Tabela 25 - Depósitos Judiciais

Em R\$ milhões

Ação	Anos				Impacto Financeiro (F) ou Primário (P)
	2013	2014	2015	2016	
Arrecadação	15.858,00	10.146,67	14.429,51	11.483,56	P
Devolução ao depositante	4.695,71	3.493,92	8.055,91	5.636,65	P
Pagamento definitivo	2.847,03	3.096,68	2.508,21	2.969,11	-

Fonte: COFIN/STN.

3.2.3 Créditos do Banco Central do Brasil – BCB

Os créditos do BCB referem-se, basicamente, aos créditos com as instituições em liquidação, originários de operações de assistência financeira (PROER) e de saldos decorrentes de saques a descoberto na conta Reservas Bancárias.

A correção desses créditos é efetuada a partir da aplicação do art. 124, parágrafo único, da Lei de Falências (Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005), pelo qual a parcela dos créditos originada de operações com o PROER deve ser atualizada pelas taxas contratuais até o limite das garantias e o restante pela TR, ressaltando-se que as taxas contratuais são as decorrentes das garantias das operações originais.

Sua realização está sujeita aos ritos legais e processuais definidos na Lei das Liquidações (Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974) e na Lei de Falências, que determinam, entre outros pontos, o que segue:

- A suspensão dos prazos anteriormente previstos para a liquidação das obrigações;
- O pagamento dos passivos observando a ordem de preferência estabelecida pela lei: despesas da administração da massa, créditos trabalhistas, créditos com garantias reais, créditos tributários e créditos quirografários;
- O estabelecimento do quadro geral de credores, instrumento pelo qual se identificam todos os credores da instituição, o valor efetivo de seu crédito e sua posição na ordem de preferência para o recebimento;
- Os procedimentos necessários à realização dos ativos, como, por exemplo, a forma da venda (direta ou em leilão, ativos individuais ou conjunto de ativos).

Cabe mencionar que esses ativos são, desde 1999, avaliados pelo seu valor de realização, para efeitos gerenciais e contábeis.

O valor justo desses créditos é avaliado pelo valor justo das garantias originais, constituídas por LFT, NTN-A3 e FCVS/CVS, excluídos os créditos preferenciais ao BCB (pagamentos de despesas essenciais à liquidação, encargos trabalhistas e encargos tributários). A posição em 31.12.2016 está demonstrada na Tabela 26.

Tabela 26: Créditos do Banco Central*

R\$ milhões

	Valor Nominal	Ajuste a	Valor Contábil
		Valor Justo	
Créditos parcelados	39.330	(13.397)	25.934
Banco Nacional - Em Liquidação Extrajudicial	28.789	(8.784)	20.004
Banco Econômico - Em Liquidação Extrajudicial	10.175	(4.369)	5.806
Banco Banorte - Em Liquidação Extrajudicial	367	(243)	123
	-	-	-
Empréstimos e Recebíveis	2.945	-	2.945
Empréstimos vinculados a crédito rural	2.231	-	2.231
Centrus	556	-	556
Outros	159	-	159
Total	42.275	(13.397)	28.878

Fonte: BCB

* Posição dez/2016

A cada apuração de balanço do Banco Central, o valor desses créditos é atualizado de acordo com as características originais considerando-se as garantias e metodologia definida. Além disto, realiza-se ajuste visando aproximar o valor atualizado do valor recuperável. O confronto entre o valor atualizado e o valor ajustado pode gerar um aumento ou redução do crédito recuperável. Esta variação afeta o resultado do Banco Central e representa risco fiscal.

3.2.4 Empréstimos compulsórios

O empréstimo compulsório sobre o consumo de combustíveis e aquisição de veículos foi instituído pelo Decreto-Lei nº 2.288/1986. A MP nº 1.789/1998 (cuja última edição foi a MP 2.179-36/2001), estabeleceu que fossem transferidos para a União, até 31 de março de 1999, os direitos e obrigações decorrentes dos empréstimos compulsórios existentes no Banco Central do Brasil. Desde então, o Tesouro Nacional controla o saldo dos empréstimos compulsórios em contas de passivo, atualizado por meio de taxa equivalente ao das cadernetas de poupança, conforme §1º artigo 14 do Decreto-Lei nº 2.288/1986.

Os empréstimos compulsórios sobre o consumo de combustíveis e aquisição de veículos, no Passivo Exigível a Longo Prazo em dezembro de 2016 totalizaram R\$ 42,1 bilhões, sendo R\$ 33,9 bilhões referentes ao consumo de combustíveis e R\$ 8,2 bilhões à aquisição de veículos.

Cabe salientar que o Decreto-lei nº 2.288/1986 previa, em seu art.16, que o empréstimo seria resgatado por meio de cotas do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), criado no mesmo Decreto-lei. A execução desse artigo, entretanto, foi suspensa por meio da Resolução nº 50/1995, do Senado Federal, que o declarou inconstitucional, com base em decisão do Supremo Tribunal Federal (STF). Alguns contribuintes adquiriram o direito de restituição em espécie por meio do ingresso de ações judiciais, porém esse direito decaiu em 1997, de acordo com jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Dessa forma, a devolução do empréstimo compulsório, bem como suas condições, não estão estabelecidas na Legislação vigente.

3.2.5 Haveres Financeiros da União Administrados pelo Tesouro Nacional

A administração dos haveres financeiros da União por parte da STN está focada em três grandes classes de ativos: (i) haveres financeiros relacionados a entes federados; (ii) haveres

financeiros não relacionados a entes federados operações estruturadas; e (iii) haveres decorrentes de programas específicos e do Fundo de Financiamento às Exportações – FINEX.

3.2.5.1 Haveres Financeiros Relacionados a Entes Federativos

(i) Retorno de Operações de Financiamento e de Refinanciamento de Dívidas

Lei nº 8.727/93 – 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. O prazo inicial de 240 meses encerrou-se em 2014, remanescendo os pagamentos dos devedores que ainda apresentavam resíduo de limite de comprometimento, o qual deverá ser quitado em prazo adicional de até 10 anos.

Lei nº 9.496/97 – Consolidação, assunção e refinanciamento, pela União, da Dívida Pública mobiliária e da dívida decorrente de operações de crédito, de natureza interna e externa, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal, a ser pago no prazo de 30 anos. Integram-se a este refinanciamento os empréstimos concedidos pela União aos Estados que aderiram ao Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado nas Atividades Financeiras – PROES, amparado pela Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, e suas edições anteriores. Programa com encerramento de contratos previsto para o período de maio/2027 a outubro/2029, com exceção dos mutuários que apresentarem resíduo de limite de comprometimento no vencimento, cujo saldo deverá ser quitado em prazo adicional de até 10 anos.

Com a vigência da Lei Complementar nº 148/2014, a União ficou autorizada a reprocessar as dívidas refinanciadas de Estados pela variação acumulada da taxa SELIC desde a data de contratação até 01 de janeiro de 2013, com aplicação de desconto sobre o saldo devedor existente naquela data, se maior; e utilizar novos encargos para atualização da dívida remanescente a partir de 01 de janeiro de 2013, de acordo com a variação acumulada do IPCA + 4% a.a. ou da taxa SELIC, o que for menor, também com abatimento da diferença no saldo devedor.

Ao longo do período compreendido entre abril/2016 e junho/2016, 16 Estados obtiveram junto ao Supremo Tribunal Federal-STF mandados de segurança que lhes permitiam efetuar os pagamentos devidos na forma da LC nº 148/2014, contudo calculados da forma que entendessem correta, e impediam a União de executar as garantias contratuais em caso de inadimplemento. Em 20 de junho de 2016, a União e os Estados celebraram Acordo Federativo no qual ficou pactuado que se aplicariam às dívidas estaduais, em especial às obrigações daqueles que obtiveram mandados de segurança, as seguintes medidas:

- a) Ampliação dos prazos originais para pagamento das dívidas em 240 meses adicionais;
- b) Parcelamento em 24 meses, a partir de julho/2016, dos valores devidos e não pagos em razão de liminares concedidas pelo STF;
- c) Carência integral para os pagamentos compreendidos no período de julho/2016 a dezembro/2016, limitado o desconto concedido a R\$ 500 milhões;
- d) Aplicação de descontos decrescentes para os pagamentos compreendidos no período de janeiro/2017 a julho/2018; e
- e) Incorporação ao saldo principal da dívida dos valores não pagos entre julho/2016 e junho/2018, e retomada da amortização integral a partir de julho/2018.

MP nº 2.185/2001 – Consolidação, assunção e refinanciamento, pela União, da Dívida Pública Mobiliária e da dívida decorrente de operações de crédito com instituições financeiras, de natureza interna e externa, de responsabilidade dos Municípios, a ser paga no prazo de 30 anos. A grande maioria das operações do Programa deverá se encerrar entre junho/2029 e maio/2030, com exceção dos mutuários que eventualmente possuírem resíduo de limite de comprometimento no vencimento, cujo saldo deverá ser quitado em prazo adicional de até 10 anos.

Com a vigência da Lei Complementar nº 148, de 2014, a União ficou autorizada, igualmente ao caso dos Estados, a reprocessar as dívidas refinanciadas de Municípios pela variação acumulada da taxa SELIC desde a data de contratação até 1º de janeiro de 2013, com aplicação de desconto sobre o saldo devedor existente naquela data, se maior; e utilizar novos encargos para atualização da dívida remanescente a partir de 1º janeiro de 2013, de acordo com a variação acumulada do IPCA + 4% a.a. ou da taxa SELIC, o que for menor, também com abatimento da diferença no saldo devedor.

MP nº 2.179/2001 – Crédito do Banco Central do Brasil adquirido pela União em 29 de julho de 2002, originário de empréstimo concedido pela Autarquia ao Banco do Estado do Rio de Janeiro S.A.– BANERJ, cujo saldo devedor foi assumido pelo Estado do Rio de Janeiro em 16 de julho de 1998. Programa com encerramento previsto para julho/2028.

(ii) Renegociação da Dívida Externa do Setor Público

DMLP – Dívida de Médio e Longo Prazos – Refere-se ao ativo da União perante os entes da federação em função da reestruturação da dívida de médio e longo prazos – parcelas de principal vencidas e vincendas e juros devidos e não pagos no período de 01 de janeiro de 1991 a 15 de abril de 1994 – do setor público brasileiro junto a credores privados estrangeiros, mediante a emissão, em 15 de abril de 1994, de sete tipos de bônus pela União, sendo seis de principal (*Debt Conversion Bond, New Money Bond, Flirb, C-Bond, Discount Bond e Par Bond*) e um de juros (*EI Bond*). As dívidas que pertenciam a entes da federação e que foram incluídas na reestruturação, passaram a ter a União como credora, num contrato que continha as mesmas características dos bônus mencionados. Com exceção do *Par* e do *Discount Bond*, que possuem vencimento previsto para abril de 2024, a União quitou junto aos credores externos todos os demais bônus. No entanto, nos casos em que a União liquidou antecipadamente as dívidas junto aos credores externos, permaneceram as obrigações contratuais dos entes da federação junto à União.

(iii) Retorno de Repasses de Recursos Externos

Acordo Brasil-França – 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. Os Acordos Brasil-França I e Brasil-França II foram liquidados em dezembro/2016, ao passo que o Acordo Brasil-França III encerra-se em dezembro/2021;

PNAFE – Empréstimo concedido à União pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, para financiar o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE, com repasse dos recursos mediante a celebração de contratos de sub empréstimos com os Estados e o Distrito Federal, visando o financiamento dos projetos integrantes do Programa. Seu encerramento está previsto para março/2017.

(iv) Saneamento de Instituições Financeiras Federais

Carteira de Saneamento – Créditos adquiridos pela União no âmbito do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais, conforme disposto na MP nº 2.196, de 2001, originários de contratos de financiamento celebrados entre a Caixa Econômica Federal e Estados, Prefeituras e Companhias Estaduais e Municipais de Saneamento. O programa apresenta atualmente 116 contratos vigentes, conforme posição de 31.12.2016. Para 2017 está previsto o encerramento de mais 8 contratos do programa. O último vencimento de contrato da Carteira de Saneamento deverá ocorrer em agosto/2034.

(v) Aquisição de Créditos Relativos a Participações Governamentais

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). Os créditos foram adquiridos pela União mediante autorização concedida pelo art. 16 da Medida Provisória nº 2.181, de 2001, alterada pela Lei nº 10.712, de 12.08.2003. No caso dos *royalties* e participações especiais devidos pelo Estado do Rio de Janeiro, os pagamentos estão previstos até fevereiro/2021. Por sua vez, no caso dos *royalties* e compensações financeiras decorrentes de exploração de recursos hídricos, os Estados do Mato Grosso do Sul e do Paraná possuem pagamentos previstos até dezembro/2020

a.1.1) Estoque e fluxo dos Haveres

A seguir, são apresentadas as previsões orçamentárias do exercício de 2018, contemplando as condições da LC nº 148/14, LC nº 156/16 e do PLP nº 343/17 – Recuperação Fiscal.

Tabela 27 – Estoque de créditos em 2016 e fluxo previsto para 2018

Em R\$ milhões

	Totais – 2018			Estoque de créditos dez/2016	Financeiro (F) ou Primário (P)
	Juros	Principal	Total	Total	Total
Ac. Brasil-França	0,26	3,68	3,89	14,29	F
Carteira de Saneamento	33,91	79,84	113,75	621,89	F
DMLP	284,12	0,00	284,12	5.057,17	F
Mato Grosso do Sul - Royalties	0,00	42,54	42,54	3.404,21	F
Paraná - Royalties	0,00	373,79	373,79		F
Rio de Janeiro - Royalties	0,00	0,00	0,0		F
Lei nº 8.727/93 - demais credores	454,94	1.848,37	2.303,30	11.347,15	F
Lei nº 8.727/93 - receitas da União	215,66	291,48	507,13		F
Lei nº 9.496/97	11.958,20	5.534,25	17.492,44	488.083,61	F
MP 2.185	1.224,14	2.008,05	3.232,19	32.364,33	F
RJ/BANERJ-ct.069-cessão de crédito -Bacen	0,00	0,00	0,00	15.394,84	F
TOTAIS	14.171,18	10.181,98	24.353,16	556.287,48	F

Fonte: COAFI/STN/MF

Na avaliação dos haveres acima relacionados, foram mapeados os seguintes riscos fiscais:

a.1.2) Riscos relativos às variações nas receitas dos haveres apresentados

As receitas previstas para os exercícios subsequentes são estimadas de acordo com premissas conservadoras. As receitas decorrentes dos haveres junto aos Estados e Municípios sofrem impacto das seguintes variáveis:

Variações da Receita Líquida Real – RLR: Impacto no limite de comprometimento dos entes, com implicações nos valores recebidos pela União. Esta variável também é impactada pelas condições macroeconômicas. A partir da assinatura, pelo ente, do termo aditivo, aderindo às condições da LC nº 156/16, não haverá mais necessidade de cálculo do limite de comprometimento.

Variações nos indexadores das dívidas: os créditos apresentam diversos indexadores, de forma que as variações nesses podem impactar de forma positiva ou negativa os recebimentos previstos para determinado exercício.

Recebimentos a menor decorrentes de inadimplementos pontuais: a ocorrência de inadimplementos pontuais é mitigada por meio do mecanismo de resgate de garantias previstas nos termos contratuais, tais como repasses referentes aos Fundos de Participação dos Estados e Distrito

Federal e dos Municípios – FPE e FPM, e receitas próprias dos entes. A operacionalização do resgate das garantias é efetuada por meio do agente financeiro.

Recebimentos a menor decorrentes de inadimplementos sistemáticos e/ou ações judiciais: a ocorrência de inadimplementos sistemáticos (inadimplências durante períodos superiores a 180 dias) decorre em geral de situações em que o Tesouro Nacional fica impedido de utilizar o mecanismo de execução de garantias para quitação dos valores inadimplidos. Por outro lado, as ações judiciais, principais e subsidiárias, podem implicar em frustração parcial ou total de recebimentos, conforme o caso, dos créditos da União envolvidos nas lides.

A medida de mitigação do risco para as reduções de receitas decorrentes de variações da RLR e dos indexadores dos créditos geridos pela STN é o encaminhamento de projeções conservadoras para as receitas, para compor a PLOA. Nada obstante, cabe ressaltar, conforme já registrado anteriormente, que a Lei Complementar nº 156/2016, prevê no § 4º do Art. 1º, o afastamento da figura do limite de comprometimento. Com isso, a partir da celebração dos termos aditivos autorizados por esta Lei, a variação da RLR não será mais relevante, visto que as parcelas serão apuradas pela tabela *Price* e não estarão limitadas a qualquer percentual da receita do ente.

Por outro lado, de forma a mitigar as inadimplências pontuais, a STN se utiliza do mecanismo de obtenção de garantias constituídas por receitas próprias e cotas dos Fundos de Participação previstas nos contratos firmados com os devedores.

Finalmente, para os riscos decorrentes das reduções de receitas em virtude de ações judiciais, a principal medida tomada é a intensificação relacionamento com a AGU e suas procuradorias regionais e seccionais, adotando, inclusive, uma postura mais atuante em relação ao acompanhamento das ações judiciais.

a.1.3) Riscos relativos à execução das despesas

As despesas para o exercício subsequente são estimadas de acordo com premissas conservadoras. No entanto, o Tesouro Nacional possui uma despesa obrigatória, decorrente da obrigação de repassar no prazo máximo de dois dias úteis os valores recebidos do ente e destinados ao pagamento das entidades originalmente credoras do referido refinanciamento⁷. Essa despesa obrigatória pode ser impactada por amortizações extraordinárias ao longo do exercício, as quais podem aumentar de forma proporcional estas despesas. O mesmo risco tem impacto nas despesas discricionárias, referentes a remuneração do Agente Financeiro pela gestão do contrato do Programa da Carteira de Saneamento, uma vez que são calculadas com base no valor total arrecadado no mês.

Com o objetivo de mitigar o risco de não execução das despesas geridas pela STN, quando da preparação da PLOA, as previsões orçamentárias para o exercício subsequente apresentam margens de segurança para prevenir eventuais quitações antecipadas.

a.1.4) Riscos relativos aos Restos a Pagar (RAP)

No caso específico de RAPs referentes a passivos junto a outros entes da federação, o risco está relacionado apenas ao Ressarcimento a Municípios de Dívidas Contratuais Internas assumidas e refinanciadas pela União (Lei Complementar nº 148, de 2014). A despesa em vista consiste no ressarcimento a Municípios decorrentes da alteração retroativa de indexadores das dívidas de Municípios com a União, no âmbito da MP nº 2.185/01.

A referida possibilidade de ressarcimento foi prevista somente para o exercício de 2016, sendo que o valor orçado foi de R\$ 400 milhões, enquanto o montante executado alcançou a cifra de R\$

⁷ Conforme disposto no art. 11 da Lei nº 8.727/93.

220,26 milhões, 55,06% do valor orçado. O valor não executado foi inscrito em restos a pagar não processados, e deverá ser devolvido aos Municípios credores ao longo do exercício de 2017.

Os principais riscos envolvidos na execução das despesas são: (i) a não execução ao longo do exercício de 2017, sendo sua execução adiada para os exercícios subsequentes, o que pode, inclusive, fazer com que os valores credores dos Municípios se tornem superiores ao valor total inscrito em restos a pagar; e (ii) o cancelamento dos restos a pagar ao longo dos próximos exercícios, caso alguns Municípios não celebrem os aditivos da LC nº 148/14.

Para mitigar tais riscos, as medidas a serem tomadas seriam comunicar aos municípios que dispõem de créditos junto ao Tesouro Nacional, para que possam aderir às condições da LC nº 148/14, tornando possível os recebimentos dos recursos relacionados. Caso se materialize a situação em que o montante devido aos municípios se torne superior ao registrado em Restos a Pagar não processados, ou ainda o respectivo resto a pagar necessite ser cancelado, haverá necessidade de inclusão de pedido de crédito orçamentário para tal finalidade na PLOA do exercício subsequente.

a.1.5) Riscos relativos às ações judiciais

Os haveres mencionados junto a entes da federação estão distribuídos em um total de 441 contratos, existindo, em janeiro de 2017, 194 ações judiciais, entre principais e subsidiárias, que podem implicar em frustração parcial ou total de recebimentos, conforme o caso, dos créditos da União envolvidos nas lides.

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 competentes instrumentos contratuais. Alterações dessas condições são atualmente vedadas pelo art. 35 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o qual dispõe:

“Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.”

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 ou Município.

Portanto, no caso dos contratos em situação de normalidade de execução, os pagamentos são realizados regularmente conforme as condições contratadas e previsão legal. Inadimplências eventualmente ocorridas são solucionadas em curtíssimo prazo mediante a execução das garantias contratuais, não se registrando inadimplência persistente ou prolongada.

A administração desses contratos encontra-se a cargo de agentes financeiros da União designados legal e/ou contratualmente para tanto. São eles o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal. Esses agentes são responsáveis pelo cálculo das prestações devidas, cobrança e execução das garantias contratuais em caso de inadimplência.

Contudo, conforme apresentado, a STN registra alguns débitos/inadimplências decorrentes de decisões liminares deferidas no âmbito de ações judiciais que suspendem, parcial ou integralmente, os pagamentos à União ou a impedem de executar as garantias contratuais. Nestes casos, não há solução ou providência administrativa para a cobrança, uma vez que existem impedimentos judiciais. A solução será alcançada pela via judicial com o apoio da AGU.

A conta Ajuste de Perda é atualizada semestralmente, em atenção à recomendação do Tribunal de Contas da União – TCU, mediante o Acórdão nº 1.800/2003/TCU-Plenário, que recomendou à STN a constituição da provisão.

Com vistas a mitigar o referido risco, a STN tem intensificado o relacionamento com a AGU e suas procuradorias regionais e seccionais, adotando, inclusive, postura mais atuante em relação ao acompanhamento das ações judiciais.

a.1.6) Riscos relativos à diferença entre os saldos de cessão e confissão da Lei nº 8.727/93:

A Lei nº 8.727/93 estabeleceu diretrizes para a consolidação e o reescalonamento pela União de dívidas internas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A União celebrou, com cada devedor, Contrato Particular de Confissão e Composição de Dívidas – Contrato de Confissão e, na sequência, firmou com os diversos credores originais os respectivos Contratos Particulares de Cessão de Crédito – Contrato de Cessão.

Entretanto, com a evolução de ambos os contratos firmados ao amparo da Lei supra – de confissão e de cessão, e conforme os registros do agente financeiro, o Banco do Brasil, os respectivos saldos passaram a divergir, registrando diferença a maior para a cessão, com tendência crescente ao descasamento. Cabe ressaltar que essa divergência atualmente não é capturada no SIAFI, mas está evidenciada nos relatórios mensais enviados pelo Banco do Brasil e nos registros dos ativos dos demais credores.

A origem da divergência decorre de três fatores principais: i) sistema de rateio; ii) falta de sistema de amortização dos contratos de cessão; e iii) taxa de juros e atualização monetária, divergentes entre os contratos de confissão e cessão.

Em que pese haver questionamentos e entendimentos jurídicos acerca dos valores devidos pela União, os passivos registrados por ela perante os credores originários são inferiores aos ativos destes registrados junto à União. De acordo com os controles do agente financeiro, os saldos dos contratos de cessão apresentam uma diferença de R\$ 6,49 bilhões em desfavor da União (posição de 31 de dezembro de 2016).

Nesse sentido, o Grupo de Trabalho do Tesouro Nacional – GT-TN, constituído pela Portaria nº 389, de 27 de julho de 2015, recomendou a constituição de provisão para a referida diferença.

Dessa forma, foram efetuados lançamentos a crédito da conta “Provisão para Riscos Fiscais – Reestruturação de Dívida – Instituições Financeiras”, conta do passivo não circulante, por não haver, até o fechamento do exercício de 2016, previsão de que esta divergência seja solucionada nos próximos 12 meses.

O principal risco relativo à diferença entre os saldos cessão e confissão da Lei nº 8.727/93 é o adiamento da solução para o problema, visto que as diferenças aumentam a cada mês. Além disso, a depender da solução a ser adotada para a pendência (emissão de títulos ou quitação em dinheiro), face ao previsto no art. 14 da LC nº 156/16, a negociação entre as partes envolvidas – Tesouro Nacional e demais credores do programa (BACEN, Banco do Nordeste do Brasil, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Eletrosul, FINAME, FINEP e Furnas), pode ser demorada, tornando ainda maior o montante a ser pago à vista ou emitido em títulos.

Como medidas para mitigação dos riscos, a STN, tendo em vista o disposto no mencionado art. 14, está efetuando, juntamente com a PGFN e o agente financeiro Banco do Brasil S/A, levantamento a respeito da situação jurídica da dívida, e dos valores das diferenças que caberiam a cada credor do programa. De posse dos valores econômicos dessas diferenças, conforme preconiza a norma legal, será possível então apresentá-los aos credores originais com vistas à eliminação das pendências.

Havendo concordância por parte dos credores a respeito dos valores estimados, a STN encaminhará à SPOA/MF pedido de crédito adicional para o Programa 0905 – Operações Especiais: Serviço da Dívida Interna (Juros e Amortizações), Ação 0272 – Dívidas Internas das Administrações Direta e Indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, refinanciadas pela União - Lei nº 8.727, de 1993. Cabe ressaltar que, para a respectiva despesa, serão utilizados recursos orçamentários recebidos por meio da fonte 173, de responsabilidade da própria STN.

Finalmente, com a disponibilização do respectivo crédito orçamentário, a diferença entre os contratos de confissão e cessão do programa será eliminada, por meio da assinatura de aditivos contratuais com cada credor, e a realização dos respectivos pagamentos.

a.1.7) Riscos relativos à modificação nas legislações concernentes aos haveres relacionados a entes federativos

As receitas previstas pela STN apresentam o risco de redução e até não recebimento 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.

a.1.7.1) Lei Complementar nº 148/14:

A Lei Complementar nº 148/2014 previu a alteração retroativa de indexadores das dívidas de Estados e Municípios com a União, no âmbito da Lei nº 9.496/97 e da MP nº 2.185/01, de forma que parte dos estoques de ativos geridos pela STN sofreria forte redução na medida em que os Estados e Municípios assinassem os respectivos aditivos contratuais e após satisfeitas todas as condições e procedimentos apresentados no Decreto nº 8.616/2015, que normatiza a referida Lei Complementar.

Como não seria possível precisar o momento exato em que esses aditivos seriam assinados, o Grupo de Trabalho do Tesouro Nacional – GT-TN, constituído pela Portaria nº 389, de 27 de julho de 2015, recomendou à STN a constituição de provisão para a referida baixa de estoque.

Neste sentido, constituíram-se provisões em duas contas denominadas “Ajustes de Perdas de Créditos a Curto Prazo - Outros Ajustes de Perda em Empréstimos Concedidos”, uma para Estados e outra para Municípios, nos valores de R\$ 34,2 bilhões e R\$ 55,2 bilhões, respectivamente, em linha com o padrão do novo Plano de Contas – PCASP. Posteriormente, a STN reclassificou os valores para contas retificadoras do Ativo Não Circulante, após constatar a impossibilidade de previsão exata da realização dessas baixas de ativos ao longo do exercício de 2016. As estimativas realizadas pela STN foram feitas com base em informações financeiras fornecidas pelo agente financeiro – o Banco do Brasil. Segue abaixo o quadro contendo os Ajustes de perdas de empréstimos e financiamentos concedidos – Exercício de 2015 versus Exercício de 2016.

Tabela 28 - Fluxos anuais de receitas projetados para os Programas de Refinanciamento amparados pela Lei Nº 9.496/97 e MP Nº 2.185/01

Em R\$ milhões

PROGRAMA	Proposta Orçamentária de 2015		Proposta Orçamentária de 2016		Impactos do PLC 148 sobre o fluxo:	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
LEI Nº 9.496/97	34.955,01	37.824,38	33.473,73	36.257,13	-1.481,28	-1.567,25
MP Nº 2.185/01	5.686,90	6.172,13	2.696,20	2.829,81	-2.990,71	-3.342,32

Obs: Esses valores correspondem a estimativas de recebimentos constantes nas Propostas Orçamentárias enviadas à SPOA/MF pela COAFI/STN.

Para o caso da LC nº 148/14, a medida de mitigação do risco aplicada foi o provisionamento em duas contas denominadas “Ajustes de Perdas de Créditos a Curto Prazo – Outros Ajustes de Perda em Empréstimos Concedidos”, uma para Estados e outra para Municípios, nos valores de R\$ 34,2 bilhões e R\$ 55,2 bilhões, respectivamente, em linha com o padrão do novo Plano de Contas – PCASP.

a.1.7.2) Lei Complementar nº 156/16:

O principal impacto decorrente dos mandados de segurança e dos acordos no STF, que culminaram com a aprovação da LC nº 156/2016 foi a redução da receita referente à Lei nº 9.496/97 prevista para os exercícios de 2016 a 2018. Tais receitas foram reestimadas em face, principalmente, do alongamento das dívidas em 240 meses adicionais.

a.1.7.3) Projeto de Lei Complementar – PLP nº 343/17 – Recuperação Fiscal

O projeto de Lei que institui o Regime de Recuperação Fiscal para os estados em situação de grave situação financeira permitirá, aos entes que aderirem às suas condições, carência integral de até 36 meses nos pagamentos destinados à União, e facultará a concessão de prazo adicional também de até 36 meses, para a recuperação do valor da prestação de forma gradual e linear. Como resultado da carência, estima-se que o impacto decorrente da implementação do Regime de Recuperação Fiscal será de até R\$ 37,2 bilhões para os exercícios de 2017, 2018 e 2019.

A tabela a seguir resume os montantes provisionados no Balando Geral da União:

Tabela 29 - Valores provisionados no Balanço Geral da União

Programa	Em R\$ milhões	
	dez/15	dez/16
Ajuste de Perda para Crédito de Liquidação Duvidosa	11.162,01	26.734,80
Provisão para Riscos Fiscais de Longo Prazo – Lei nº 8.727/1993	5.707,88	6.490,01
Ajuste de perdas de empréstimos e financiamentos concedidos - PLC 148/2014	89.405,71	10.158,42

Fonte: COAFI/STN

3.2.5.2 Haveres Financeiros não Relacionados a Entes Federativos

Os haveres financeiros da União não relacionados a entes federativos podem ser classificados em quatro classes distintas.

(i) Haveres Originários de Órgãos, Entidades e Empresas Extintas

Em cumprimento ao disposto na Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, e na Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, a União deve suceder, nos seus direitos e obrigações, as entidades da Administração Pública Federal que venham a ser extintas ou dissolvidas em decorrência de norma legal, ato administrativo ou contrato. Por conseguinte, parte dos créditos oriundos de empresas extintas são controlados pela STN.

(ii) Haveres Originários de Operações Estruturadas

Decorrem de operações realizadas entre a União e entidades públicas envolvendo, na maior parte das vezes, a aquisição de créditos mediante emissão de títulos representativos da Dívida Pública Mobiliária Federal.

(iii) Haveres Originários de Legislação Específica

Configura-se como o grupamento de haveres mais relevante, tanto em termos de saldo devedor, quanto no que se refere ao fluxo de arrecadação de juros e principal. Estão caracterizados dentro deste grupo, os contratos derivados de operações do Tesouro Nacional autorizadas em diversas legislações específicas.

(iv) Haveres Originários do Crédito Rural

Estão compreendidos no presente grupo, os haveres oriundos dos seguintes programas de crédito rural:

(a) Securitização – créditos decorrentes de alongamento de dívidas no âmbito da Lei nº 9.138/1995 e da Resolução CMN nº 2.238/96, no valor de até R\$ 200 mil por mutuário. Cumpre destacar que, em 2001, com a edição da Medida Provisória nº 2.196-3/2001, a União adquiriu as operações securitizadas que contaram com recursos do BNDES/Finame – Financiamento de Máquinas e Equipamentos. Além disso, foi assumido o risco das referidas operações que eram administradas pelo Banco do Brasil S.A. (BB);

(b) Programa Especial de Saneamento de Ativos (Pesa) – operações oriundas da Resolução CMN nº 2.471/98, que estabeleceu as condições aplicáveis ao alongamento de dívidas originárias do crédito rural acima de R\$ 200 mil. Inicialmente, tratava-se tão somente de créditos das instituições financeiras junto aos mutuários. Em 2001, com o advento da Medida Provisória nº 2.196-3/2001, a União adquiriu as operações do Pesa do Banco do Brasil.

Tabela 30 – Haveres Financeiros não relacionados a entes federativos – Estoque em 2016 e fluxos para 2018

Em

Classe	Saldo em 31/12/2016	Fluxo de recebimentos previsto	
		2017	2018
EMPRESAS EXTINTAS	18.488.240,70	567.008,87	582.528,21
OPERAÇÕES ESTRUTURADAS	22.905.704.582,84	6.393.925.005,94	6.650.309.438,52
LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA	532.348.236.738,40	9.535.427.039,03	9.786.497.709,27
HAVERES AGRÍCOLAS	18.093.182.810,44	359.424.822,81	355.841.574,58
TOTAL	616.187.643.747,24	16.289.343.876,65	16.793.231.250,58

FONTE: COPEF/STN

a.2.1 – Empresas extintas

Dentre os haveres oriundos de empresas extintas, o único que apresenta um fluxo constante e que, portanto, vem sendo previsto nas Leis Orçamentárias Anuais é o relativo ao extinto Banco Nacional de Crédito Cooperativo – BNCC, cujo saldo em 31 de dezembro de 2016 era de R\$ 18.488.240,70. Esse haver refere-se às operações de créditos nos programas de Securitização e de PESA, contratadas entre mutuários e o extinto BNCC. Atualmente, esses créditos são de titularidade da União, por sucessão, sendo os créditos administrados pelo Banco do Brasil – BB.

No que tange ao risco fiscal, é importante destacar que a previsão de recebimentos elaborada pelo BB e incluída nas leis orçamentárias anuais já contempla a possível inadimplência dos mutuários. Assim, uma vez que os recebimentos dessa classe vêm se comportando de acordo com o modelo preditivo, não se verifica a necessidade de provisionar recursos dessa origem no orçamento de 2018.

Importa salientar que foram previstos recebimentos relativos à extinta Companhia Brasileira de Energia Emergencial – CBEE até a Lei Orçamentária Anual de 2016. Entretanto, os recebíveis que ainda se obtém dessa origem são basicamente originários de ações judiciais ou processos administrativos, de modo que não há como estipular o fluxo de arrecadação em cada exercício com um nível razoável de precisão. Isto posto, a partir de 2017, essas receitas não estão mais sendo contempladas na LOA.

Tabela 31 - Haveres Originados de Empresas Extintas

Órgãos extintos	Valor de recebimento previsto em R\$		% de Risco Fiscal	Valor de recebimento previsto 2018, após provisão (R\$)	Receita Financeiro (F); Primário (P)
	2017	2018			
BNCC	567.008,87	582.528,21	0%	582.528,21	F

Fonte: GERAT/COFIS/STN/MF

a.2.2 – Operações estruturadas

Na segunda classe de ativos, encontram-se os haveres originados de operações estruturadas, cujo saldo devedor é de R\$ 22.905.704.582,84, posição de 31 de dezembro de 2016. Neste grupo estão os recebíveis originados de operações com as seguintes empresas: (i) Centrais Elétricas Brasileiras – Eletrobrás/Itaipu, saldo devedor de R\$ 17.112.840.956,23; (ii) Companhia Docas do Rio de Janeiro – CDRJ, saldo devedor de R\$ 677.194.093,70; (iii) parcelas de arrendamento da extinta RFFSA, saldo devedor de R\$ 5.064.886.839,34.

O primeiro recebível é um ativo oriundo dos créditos das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – ELETROBRAS com a ITAIPU Binacional, adquiridos pela União, por meio dos contratos nº 424 e 425, nos termos da Medida Provisória – MPV nº 1.755, atual MPV nº 2.181, de 24 de agosto de 2001.

No exercício de 2016, verificou-se que esses recebíveis apresentaram uma taxa de inadimplência de 35%, a partir do mês de julho de 2016. No entanto, atualmente, a Eletrobrás solicitou o reajuste da tarifa de energia para o exercício de 2017, com vistas a quitar esse saldo inadimplido, com correção, a partir de final de março, em duodécimos, e com vistas a garantir o pagamento do fluxo de recebimentos corrente. Dessa forma, por meio do reajuste da tarifa de energia, essa Empresa busca garantir as receitas necessárias para honrar o fluxo de pagamentos contratado com a União para o exercício de 2018.

No que diz respeito aos ativos decorrentes das operações junto à Companhia Docas do Rio de Janeiro – CDRJ, esses referem-se aos Contratos de Cessão de Créditos nº 18, de 12 de maio de 2000, e nº 26, de 14 de setembro de 2000, celebrados com amparo nas MPVs nº 1.985-27, de 4 de maio de 2000, e nº 1.985-31, de 28 de agosto de 2000. Por meio desses instrumentos, a CDRJ cedeu à União 268 (duzentas e sessenta e oito) prestações mensais vencíveis entre 2001 e 2023 decorrentes do ajuste para exploração do Terminal de Contêineres I do Porto do Rio de Janeiro, firmado com a arrendatária Libra Terminal Rio S.A.

Considerando a inadimplência observada nos exercícios anteriores, calcula-se a probabilidade de frustração dessas receitas em 31%. Vale ressaltar que esse inadimplemento decorre de questões contratuais da concessão do serviço portuário, sendo a própria CDRJ garantidora do crédito da União. Entretanto, como essa Empresa Pública não vem honrando a garantia prestada, os valores em atraso têm sido encaminhados à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, com vistas a sua inscrição em Dívida Ativa da União – DAU.

No que diz respeito aos ativos da RFFSA, essa empresa cedeu à União créditos originários de Contratos de Arrendamento de Bens Vinculados à Prestação de Serviço Público de Transporte Ferroviário.

Quanto ao risco fiscal, parte desses recebíveis estão sendo contestados judicialmente pelas arrendatárias. Destarte, liminarmente, parte dos pagamentos está sendo depositada em juízo e outra vem sendo afiançada por meio de seguro-garantia, sem que, contudo, ocorra o devido recolhimento dos valores.

Assim, a partir da análise de períodos anteriores, verificou-se que 20,63% da receita decorrente dos arrendamentos da RFFSA não foram efetivamente arrecadadas, sendo que as parcelas depositadas em juízo poderão ser revertidas aos locatários, a depender do andamento da questão judicial. Dessa forma, para esses créditos, entende-se necessário o provisionamento desse percentual de 20,63%, tendo em vista a característica litigiosa desse crédito.

Tabela 32 - Haveres Originados de Operações Estruturadas

<i>Operações estruturadas</i>	<i>Valor de recebimento previsto em R\$</i>		<i>% de Risco Fiscal</i>	<i>Valor de recebimento previsto 2018, após provisão (R\$)</i>	<i>Receita Financeira (F); Primária (P)</i>
	<i>2017</i>	<i>2018</i>			
Eletrobrás/Itaipu	5.819.223.956,11	6.042.344.298,35	0%	6.042.344.298,35	F
CDRJ	68.624.299,44	72.554.794,04	31,09%	49.997.508,57	F
RFFSA – Demais contratos	506.076.750,39	535.410.346,12	20,63%	424.955.191,72	F
TOTAL	6.393.925.005,94	6.650.309.438,51	-	6.517.296.998,64	-

Fonte: GERAT/COFIS/STN/MF

a.2.3 – Legislação específica

Quanto à terceira classe de ativos, que compreende as operações decorrentes de legislação específica, os valores de recebimentos previstos para 2018 são oriundos das seguintes fontes:

- (i) Instrumento Elegível a Capital Principal – IECF firmado com o Banco da Amazônia;
- (ii) IECF firmado com o Banco do Brasil;
- (iii) IECF firmado com o Banco do Nordeste do Brasil;
- (iv) Contratos de financiamento e IECFs firmados com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES;
- (v) IECFs firmados com a Caixa Econômica Federal; e
- (vi) Votos CMN relativo à Itaipu/ANDE.

Os instrumentos contratuais em tela não têm apresentado risco de crédito, haja vista que as instituições devedoras possuem situação financeira sólida e um bom histórico de pagamentos. Assim, não se verifica a necessidade de provisionar recursos dessas origens.

Tabela 33 - Haveres de legislação específica

Legislação específica	Valor de recebimento previsto em R\$		% de Risco Fiscal	Valor de recebimento previsto 2018, após provisão (R\$)	Receita Financeira (F); Primária (P)
	2017	2018			
BASA (Banco da Amazônia)	89.180.698,03	88.934.163,26	0%	88.934.163,26	F
BB - Instrumento Elegível a Capital Principal	263.813.260,13	263.218.991,75	0%	263.218.991,75	F
BNB (Banco do Nordeste)	134.900.626,42	129.901.849,15	0%	129.901.849,15	F
BNDES	7.602.799.407,55	7.839.163.635,66	0%	7.839.163.635,66	F
CAIXA - Instrumento Elegível a Capital Principal	1.421.333.046,90	1.440.949.069,44	0%	1.440.949.069,44	F
Voto CMN – ANDE	23.400.000,00	24.330.000,00	0%	24.330.000,00	F
Total	9.535.427.039,03	9.786.497.709,26	-	9.786.497.709,26	-

Fonte: GERAT/COFIS/STN/MF

a.2.4 – Haveres agrícolas

No que diz respeito à quarta classe de ativos, que abrangem os haveres agrícolas, destacam-se os valores relativos aos créditos das operações ao amparo do Programa Especial de Saneamento de Ativos – PESA e do Programa de Securitização, ambos autorizados pela Lei nº 9.138/1995.

Aproximadamente 80% desses créditos estão sob administração do Banco do Brasil, para acompanhamento, controle e cobrança dos mutuários e posterior repasse à Secretaria do Tesouro Nacional.

Cabe informar que, no caso desses programas, no que se refere ao Banco do Brasil S.A., houve aquisição e desoneração do risco das operações com amparo na Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001. Para essas operações, quando verificada inadimplência, a cobrança tem início com a inscrição em Dívida Ativa da União – DAU. Estes casos não estão computados nos citados valores de recebimentos previstos para 2018.

Assim, ao informar a previsão de recebimentos para cada exercício, esse Banco, na qualidade de administrador dos créditos, desconta o valor relativo à previsão de inadimplência. Dessa forma, tendo em vista que os recebimentos têm se comportado conforme a previsão apresentada pelo Banco do Brasil, o valor previsto na Lei orçamentária já exclui o risco de crédito. Desse modo, não se verifica a necessidade de provisionar qualquer valor relativo a essa classe.

Tabela 34 - Operações decorrentes de haveres rurais

Haveres rurais	Valor de recebimento previsto em R\$		% de Risco Fiscal	Valor de recebimento previsto 2018, após provisão (R\$)	Receita Financeira (F); Primária (P)
	2017	2018			
PESA	189.286.538,58	187.393.673,20	0%	187.393.673,20	F
Securitização	169.038.284,23	167.347.901,39	0%	167.347.901,39	F
TOTAL	358.324.822,81	354.741.574,59		354.741.574,58	-

Fonte: GERAT/COFIS/STN/MF

a.2.5 – Riscos previstos para e efetivamente realizados em 2016

No ano de 2016, houve uma previsão de risco de 2% das receitas previstas no que se refere aos haveres financeiros da União não relacionados a entes federativos. Entretanto, o BNDES liquidou antecipadamente, no exercício de 2016, R\$ 113 bilhões em contratos de financiamento que possuía com a União, o que elevou a arrecadação acima da previsão. A tabela a seguir compara o valor provisionado com o efetivamente arrecadado no exercício de 2016:

Tabela 35 – Comparação do valor provisionado com o efetivamente arrecadado no exercício de 2016

<i>Agregados</i>	<i>Valor de recebimento previsto 2016 (R\$)</i>	<i>% de Inadimplência</i>	<i>Valor de recebimento previsto para 2016 após o provisionamento (R\$)</i>	<i>Valor Realizado</i>	<i>Diferença entre o valor após provisionamento e o efetivamente recebido</i>
Empresas Extintas	503.768,27	100,0%	-	1.379.575,91	N/A
Operações Estruturadas	5.498.977.249,16	1,7%	5.404.794.425,88	4.851.390.453,31	-10,2%
Legislação Específica	10.661.004.085,53	0,0%	10.661.004.085,53	122.079.623.367,59	1045,1%
Haveres Rurais	345.658.053,80	46,0%	186.655.349,05	386.547.189,54	107,1%
TOTAL	16.506.143.156,76		16.252.453.860,46	127.318.940.586,35	683,4%

Fonte: GERAT/COFIS/STN/MF

3.2.5.3 Haveres decorrentes de Programas Específicos e do Fundo de Financiamento às Exportações – Finex

O programa que apresenta o maior percentual de não recebimento é o PRONAF, com 70%, seguido pelo FINEX, com 66%, pelo RECOOP, com 51%. Os valores registrados no SIAFI como perdas prováveis têm alto risco de não recebimento e, conseqüentemente, de inscrição em Dívida Ativa da União-DAU. Para que ocorra a inscrição na DAU, primeiramente os bancos gestores dos programas tentam, administrativamente, regularizar a situação inadimplente dos mutuários. Esgotadas as medidas administrativas sem sucesso de quitação da dívida, os bancos formalizam o pedido de inscrição em Dívida Ativa da União-DAU. Uma vez aprovada a inscrição pela PGFN, o valor referente à inadimplência é retirado da carteira do Tesouro, ficando a cargo daquela procuradoria o controle e recebimento dos valores referentes aos haveres em litígio.

A natureza do risco é financeiro, tendo vista que o impacto no primário já ocorreu quando foi realizada a operação de financiamento. O risco está relacionado ao não recebimento de empréstimos realizados com recursos da União para programas de recuperação da lavoura cacaueteira baiana, fortalecimento de agricultura familiar, incentivos às exportações, e de revitalização de cooperativas de produção agropecuária. A operacionalização do programa, bem como o processo de negociação administrativa junto aos inadimplentes, cabem ao banco gestor do programa.

Em caso de materialização do risco, representado pelo não pagamento dos empréstimos, os bancos operadores dos programas adotam medidas de mitigação, que são definidas como negociação administrativa. Esgotadas essas ações administrativas, a providência adotada pelo banco é a solicitação de inscrição na DAU.

Ademais, vale mencionar os haveres decorrentes dos Programas de Recuperação da Lavoura Cacaueteira Baiana (PRLCB), de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), de Financiamento às Exportações (Proex) e de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária

(RECOOP), assim como do Fundo de Financiamento às Exportações (Finex), que constam da tabela a seguir:

Tabela 36 – Haveres decorrentes de Programas Específicos e do Fundo de Financiamento às Exportações – Finex

Valores em

R\$ milhares

Programa	Saldo da Carteira	% (risco) de não Recebimento	Saldo após risco	Receita Financeira (F) ou Primária (P)
CACAU – Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana - PRLCB	75.607	8%	69.899	F
PRONAF – Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar	2.506.173	70%	755.491	F
Subtotal Segmento Rural	2.581.780	68%	825.390	F
Programa de Financiamento às Exportações – Proex*	2.310.562	18%	1.890.561	F
Fundo de Financiamento às Exportações – Finex*	2.785.033	66%	946.911	F
Subtotal Fomento às Exportações	5.095.595	44%	2.837.472	F
RECOOP – Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária	43.510	51%	21.514	F

OBS: * Haver não passível de inscrição em DAU por se tratar de devedores estrangeiros. A cobrança de haver de devedores do setor público se dá no âmbito do Comitê de Avaliação de Crédito ao Exterior – COMACE e de devedores do setor privado nos termos da Lei nº 11.281/2006. Fonte: COPEC/STN/MF – posição em 31/12/2016 (SIAFI).

A tabela abaixo apresenta valores que foram usados como projeções para exercícios já concluídos, por programa, bem como outros referentes a estimativas futuras:

Tabela 37 – Haveres decorrentes de Programas Específicos – valores previstos

Em R\$ Mil

	2016*	2017*	2018*	Impacto Financeiro (F) ou Primário (P)
Alienações de Estoques Públicos (AGF)	2.004.492	1.900.000	1.995.000	F
PRONAF	128.088	120.567	109.680	F
RECOOP	8.193	4.428	564	F
PROEX	3.361.207	3.659.881	3.962.275	F

*Previsto. Fonte: COPEC/STN/MF

3.3 OUTROS RISCOS ESPECÍFICOS

3.3.1 RISCOS RELATIVOS À ADMINISTRAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA

a) Avaliação dos riscos decorrentes da administração da Dívida Pública

Há dois principais riscos que afetam a administração da Dívida Pública Federal (DPF). O primeiro, o risco de refinanciamento, é consequência do perfil de maturação da dívida. O segundo, risco de mercado, decorre de flutuações nas taxas de juros, de câmbio e de inflação. Tais variações acarretam impactos no orçamento anual, uma vez que alteram o volume de recursos necessários ao pagamento do serviço da dívida, afetando inclusive os orçamentos dos anos posteriores. Esses riscos são especialmente relevantes, pois afetam a relação Dívida Líquida do Setor Público/Produto Interno Bruto (DLSP/PIB) e Dívida Bruta do Governo Geral/Produto Interno Bruto (DBGG/PIB), considerados os indicadores mais importantes de endividamento do setor público.

O risco de refinanciamento representa a possibilidade de o Tesouro Nacional ter de suportar elevados custos para se financiar no curto prazo ou, no limite, não conseguir captar recursos suficientes para honrar seus vencimentos. O risco de mercado, por sua vez, captura a possibilidade de elevação no estoque nominal da dívida decorrente de alterações nas condições de mercado que afetem os custos dos títulos públicos, tais como as variações nas taxas de juros de curto prazo, de câmbio e de inflação, ou na estrutura a termo da taxa de juros.

Particularmente importante para o Anexo de Riscos Fiscais é a análise de sensibilidade da dívida, que mede o possível aumento nos valores de pagamento ou no estoque da Dívida Pública no ano, decorrente de flutuações nas variáveis macroeconômicas, especialmente taxa de juros, de câmbio e de inflação.

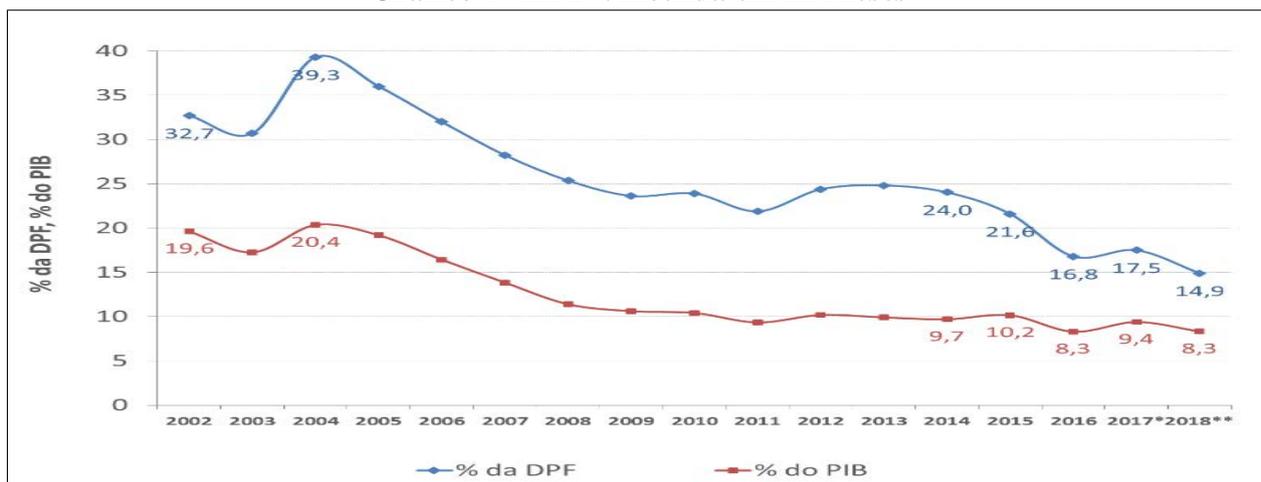
b) Avaliação dos riscos da Dívida Pública Federal

O perfil esperado para a DPF em dezembro de 2017 constitui a base sobre a qual se elaboram as análises de riscos da dívida neste anexo, pois tal perfil traduz as características do estoque e dos fluxos da DPF para o ano de 2018.

Risco de Refinanciamento

O risco de refinanciamento é consequência do perfil de maturação da dívida. Nesse sentido, a redução do percentual vincendo em 12 meses é um importante passo para a diminuição desse risco, pois essa métrica indica a proporção do estoque da dívida que deverá ser honrada no curto prazo. Na figura abaixo, pode-se ver que o Tesouro Nacional tem trabalhado no sentido de reduzir essa concentração, mantendo esse indicador abaixo de 25%, valor considerado confortável, especialmente quando se leva em conta a política do Tesouro Nacional que busca a manutenção da reserva de liquidez (colchão de liquidez) em torno de 6 meses do serviço da dívida.

Gráfico 7 - DPF Vincenda em 12 Meses

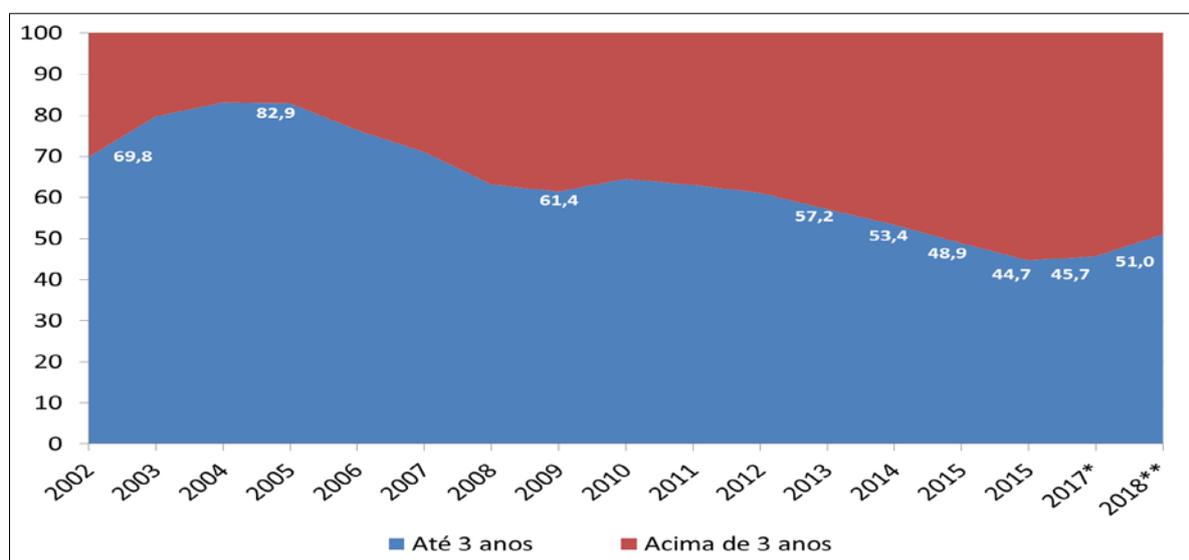


Projeções com base no PAF 2017; ** Projeções para 2018 com base em um cenário de continuidade do PAF 2017.
Fonte: COGEP/STN.

Em adição ao percentual vincendo em 12 meses, o Tesouro Nacional tem dado cada vez mais relevância ao acompanhamento da estrutura mais completa de vencimentos, pois a análise da concentração em 12 meses, apesar de útil, apresenta limitação como indicador do risco de refinanciamento, uma vez que não antecipa concentrações de vencimentos em períodos superiores a 12 meses.

A figura seguinte mostra que a redução do percentual vincendo em 12 meses da Dívida Pública tem sido acompanhada por melhor distribuição dos vencimentos nos demais períodos.

Gráfico 8 - Perfil de vencimentos do estoque da DPF



* Projeções com base no PAF 2017; ** Projeções para 2018 com base em um cenário de continuidade do PAF 2017.
Fonte: COGEP/STN.

Risco de Mercado

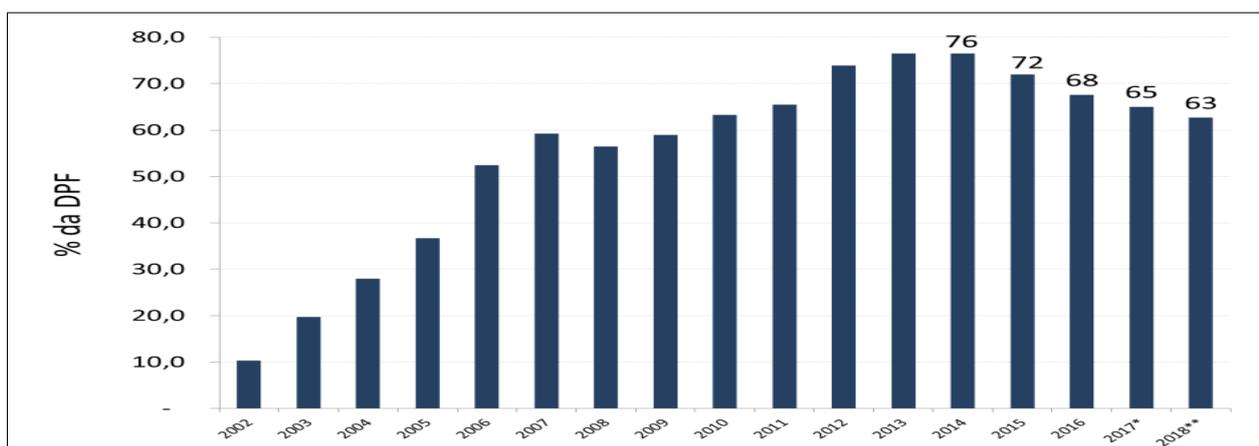
A composição da DPF é o indicador mais imediato do risco de mercado, pois seu estoque possui títulos com diferentes características, de acordo com o tipo de remuneração a que estão condicionados.

Com o objetivo de reduzir riscos, o Tesouro Nacional vem aumentando, desde 2002, a participação de títulos prefixados e remunerados por índices de preços. No PAF 2017, a composição da dívida apresenta a possibilidade de uma reversão dessa tendência nos próximos três anos, com o aumento de participação de títulos remunerados a taxas flutuantes em sua composição. A decisão de se tolerar um pouco mais de risco nesse período, com as emissões de LFT, justifica-se para evitar um custo excessivo atribuído aos títulos prefixados e aos remunerados por índices de preços.

Outro fator que contribui para o aumento da parcela flutuante na DPF é o baixo vencimento de LFT ao longo de 2017 (10,1% da DPMFi), como a colocação desse título em mercado será superior à parcela vincenda, a dívida apresentará um aumento de participação desse indexador em sua composição. Adicionalmente, as estratégias de emissão para os próximos anos contemplam emissões em volumes superiores aos vencimentos da DPF, o que representará mais colocações de LFT, com o objetivo de contribuir para reduzir o excesso de liquidez no sistema bancário, materializado no estoque de operações compromissadas do Banco Central. É importante destacar que as colocações de títulos adicionais para essa finalidade não afetam a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) ou a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG)⁸.

O gráfico seguinte mostra que a soma das parcelas atreladas a juros prefixados ou indexadas à inflação, após atingir um máximo de 76% da DPF em 2014, deverá cair nos próximos dois anos para valores próximos a 60% da DPF. É um patamar que preserva os esforços realizados no passado recente para o aperfeiçoamento no perfil da dívida, partindo-se de uma base, em 2002, tal que apenas 10% da DPF correspondiam a essa parcela menos arriscada. A menor exposição a riscos vista atualmente cria espaço na gestão da dívida para a adoção de uma estratégia de financiamento que privilegia menores custos no curto prazo, mesmo que isso signifique um recuo na participação de títulos flutuantes no financiamento público.

Gráfico 9 - Composição da DPF: Prefixados mais remunerados por índices de preços



* Projeções com base no PAF 2017; ** Projeções para 2018 com base em um cenário de continuidade do PAF 2017.
Fonte: COGEP/STN.

⁸ Isso ocorre porque, tudo o que é mais constante, as emissões líquidas da DPF têm como contrapartida a redução no volume de operações compromissadas de responsabilidade do Banco Central. Ou seja, tal política resulta em uma troca, entre duas instituições governamentais, de seus passivos junto ao público, sem que haja alteração nos estoques da DLSP e da DBGG.

3.3.2 Concessões e Parcerias Público Privada (PPPs)

a) Ótica das Despesas

- PPPs:

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.

As empresas estatais envolvidas não são dependentes e os contratos não preveem qualquer tipo de garantia do poder concedente ao concessionário, portanto não existem riscos alocados à União.

- Concessões:

Com relação às Concessões de infraestrutura, a prática da União nesses contratos tem sido a de transferência dos riscos mais relevantes para o concessionário, como é o caso dos riscos de construção, de demanda e macroeconômico. Sobre a União recai a responsabilidade sobre eventos extraordinários, que venham a ser reconhecidos como caso fortuito, força maior ou fatos do príncipe. Mesmo nos casos em que se enseja o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato o Poder Concedente dispõe de mecanismos de compensação que não causam impacto fiscal, como por exemplo, reajuste tarifário ou dilatação do prazo contratual.

Dessa forma, não são identificadas obrigações financeiras explícitas diretas ou contingentes relacionadas a esses contratos.

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.

Em termos de possibilidade de não pagamentos devidos pelas outorgas de concessões vigentes, os fatores de riscos estão relacionados a questionamentos judiciais, pedidos de reequilíbrios econômico-financeiros ou mesmo insolvência do concessionário. A título de exemplificação, em 2016 houve frustração de aproximadamente R\$ 1,2 bilhão de arrecadação devido a alguns desses fatores antes mencionados.

Já em termos da possibilidade de não realização de leilões previstos, os principais fatores de risco a se levar em consideração para elaboração da Lei Orçamentária Anual são a exequibilidade do cronograma dos leilões e a ausência de propostas de potenciais interessados (“leilão deserto”). Para mitigar o risco de cronograma é necessário certificar-se de que todas as etapas necessárias ao processo estão sendo levadas em consideração, incluindo necessidade de decreto presidencial para inclusão do(s) ativo(s) no Plano Nacional de Desestatização (PND), a atuação de órgãos de controle e os procedimentos de publicização (audiências/consultas públicas), entre outras. Com relação ao risco de leilão deserto, sua mitigação 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. Em 2016 houve frustração de receitas de novos leilões de R\$ 6,5 bilhões. Abaixo seguem quadros exemplificativos com os valores previstos e arrecadados dos dois tipos de receitas de concessões.

Tabela 38 - Receita de Concessões

Receita de Concessões (R\$ Milhões)				
	PLOA	LOA	Realizado	Realizado/LOA
2013	3.321	15.679	21.111	135%
2014	9.751	13.451	8.053	60%
2015	13.304	15.461	5.885	38%
2016	10.007	28.507	21.931	77%

Fontes: PLOA; LOA; SIAFI

Tabela 39 - Receita de Concessões (novas concessões x contratos vigentes)

Receita de Concessões (R\$ Milhões)					
		PLOA	LOA	Realizado	Realizado/LOA
2014	Vigentes	3.841	3.841	2.976	77%
	Novas	5.910	9.610	5.077	53%
	Total 2014	9.751	13.451	8.053	60%
2015	Vigentes	6.223	6.223	5.885	95%
	Novas	7.081	9.238	0	0%
	Total 2015	13.304	15.461	5.885	38%
2016	Vigentes	5.007	22.007	21.931	100%
	Novas	5.000	6.500	0	0%
	Total 2016	10.007	28.507	21.931	77%

Fontes: PLOA; LOA; SIAFI

3.3.3 Riscos relativos aos Bancos Públicos Federais

A eventual necessidade de capitalização de instituições financeiras das quais a União detém participação no capital social constitui um risco fiscal na medida em que uma operação dessa natureza pode afetar tanto o resultado primário quanto a dívida bruta da União.

O Banco Central do Brasil e o Conselho Monetário Nacional estabelecem as normas para a observância, pelas instituições financeiras que operam no país, das recomendações do Acordo de Basileia. Um dos principais aspectos desse acordo refere-se à exigência de que as instituições financeiras tenham seu capital constantemente adequado aos riscos incorridos em suas operações. Para tanto, cada instituição deve divulgar, regularmente, Relatório de Avaliação de Riscos onde conste, dentre outros, o cotejo entre o capital mínimo exigido e aquele efetivamente observado para o banco.⁹

A tabela abaixo faz um comparativo entre os índices de capital calculados e os exigidos¹⁰ em dezembro/2015 para as três principais instituições financeiras das quais a União é controladora ou

⁹ As normas voltadas para a estrutura de capital compõem um dos pilares da Regulação Prudencial do Sistema Financeiro Nacional, a qual também conta com regras definidoras de limites operacionais de exposição, dentre outras. Para acesso à lista completa de normas da Regulação Prudencial no Brasil, acessar: <http://www.bcb.gov.br/nor/basileia/Regulacao-Prudencial.asp>.

¹⁰ Conceitualmente, o Capital de Nível 1 é aquele que pode ser utilizado pela instituição financeira para fazer frente à concretização de riscos durante seu funcionamento. Já o Capital de Nível 2 é aquele destinado a aplacar a ocorrência de riscos quando a continuidade das operações da instituição já não é mais economicamente viável. Já os índices são o capital de cada nível sobre o ativo total ponderado pelo risco da instituição. Por fim, o Índice de Basileia é o somatório dos capitais de nível 1 e 2 sobre o ativo total ponderado pelo risco. Para os índices mínimos exigidos em 2016, ver Relatório de Estabilidade Financeira, Volume 16, Abril/2017, página 24. Disponível em:

acionista majoritária, quais sejam: Banco do Brasil (BB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Caixa Econômica Federal (CEF):

Tabela 40: Acompanhamento dos Índices de Capital (Dez/16)

	Índice de Capital de Nível 1		Índice de Basileia	
	Calculado	Mínimo exigido	Calculado	Mínimo exigido
Banco do Brasil	12,70%	6,625%	18,40%	10,5%
CEF	9,40%		13,50%	
BNDES	14,40%		21,70%	

Fonte: BACEN.

Os números mostram que tanto o Índice de Capital de Nível 1 quanto o Índice de Basileia encontram-se acima do mínimo exigido pelas normas prudenciais para as três instituições, o que, em tese, sinaliza a não necessidade de aportes de capital nesses bancos¹¹. Contudo, há que se ressaltar que o índice em comento reflete tão somente a situação do capital de cada instituição frente aos riscos identificados quando da publicação dos respectivos Relatórios de Avaliação de Riscos.

3.3.4 Restos a Pagar

A despesa pública passa por várias fases: gasto planejado, autorizado, empenhado, liquidado e pago. Quando a despesa é liquidada, significa que o serviço que deu origem a esse gasto já foi efetuado e reconhecido pelo ordenador de despesas, faltando, apenas, o desembolso efetivo do dinheiro. É justamente esse tipo de despesa (liquidada, mas ainda não paga) que dá origem aos Restos a Pagar Processados.

Com relação aos Restos a Pagar Não Processados, a despesa foi planejada, autorizada e empenhada, mas o ordenador de despesas ainda não reconheceu a prestação do serviço ou a execução do investimento. Ou seja, ainda não ocorreu liquidação nem pagamento do gasto.

Conceitualmente falando, os restos a pagar não representam risco fiscal, pois são despesas que foram empenhadas ou liquidadas em orçamentos anteriores e, portanto, se transformaram em passivos contabilizados pela administração pública. No entanto, a sua gestão pode comprometer a apuração do resultado primário basicamente de duas formas: primeiro, quando a despesa já foi liquidada e se posterga o pagamento (aumentando os Restos a pagar processados) ou quando ocorre atraso no reconhecimento de um serviço já prestado ao governo ou de um investimento já executado (aumentando os Restos a pagar não processados).

A Secretaria do Tesouro Nacional informa que foi inscrito, para o exercício de 2017, o estoque de R\$ 148,2 bilhões de Restos a Pagar (RAP), o que representa redução de R\$ 37,5 bilhões (20%) em relação à inscrição ocorrida para o exercício de 2016 (R\$ 185,7 bilhões). O resultado, que reflete o esforço do Governo Federal para redução dessa rubrica, reforça a trajetória decrescente iniciada no ano anterior. São considerados

<http://www.bcb.gov.br/htms/estabilidade/ref/ref.asp?idpai=economia>. Para os valores calculados, ver item “Dados selecionados de entidades supervisionadas” no sítio eletrônico do Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/informes/relatorios?lingua=pt>.

¹¹ De acordo com o cronograma de implementação das recomendações de Basileia 3 definido pelo Banco Central, o índice do capital mínimo exigido será ajustado anualmente até 2019. Adicionalmente, é prevista a exigência de capital adicional caso a autoridade fiscalizadora entenda ser necessário para ajustar o risco do Sistema Financeiro ao ciclo econômico.

Restos a Pagar as despesas empenhadas e não pagas até o final do exercício financeiro, 31 de dezembro (ver Gráfico 6).

A redução do estoque de RAP pode ser atribuída a três fatores: aumento do cancelamento dos RAP inscritos, aumento dos pagamentos de RAP inscritos e redução das novas inscrições em RAP. Enquanto o pagamento e o cancelamento controlam o estoque prévio de Restos a Pagar, a redução do empenho de despesas no ano é relevante para o controle do fluxo, diminuindo inscrições de despesas do exercício em RAP para o exercício seguinte.

Gráfico 10 – Evolução dos Restos a pagar – R\$ Bilhões



Fonte: STN/MF.

4. Gestão de Risco

A gestão de riscos fiscais deve ser composta por seis funções necessárias:

- 1) Identificação do tipo e exposição do risco;
- 2) Mensuração dessa exposição;
- 3) Estimativa do grau de tolerância das contas públicas;
- 4) Decisão estratégica sobre as opções para enfrentar os riscos;
- 5) Implementação de condutas de controle; e
- 6) Monitoramento contínuo da exposição.

A gestão de riscos no âmbito do Governo Federal tem sido objeto de diversos aprimoramentos, em especial no período recente, muito embora se vislumbrem diversas oportunidades de melhoria ainda por serem implementadas. O reconhecimento da importância desse tema levou a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a implementar projeto específico que trata da gestão de riscos no processo de elaboração do Orçamento Geral da União. O projeto tem duração de trinta e dois meses e previsão de término para junho/2018.

Na mesma linha, a Secretaria do Tesouro Nacional criou uma equipe dedicada à gestão de riscos fiscais, aprovada no Decreto nº 9.003, de 13 de março de 2017, denominada Coordenação-Geral de Planejamento e Riscos Fiscais (COPEF). Uma das atribuições da COPEF é coordenar a

avaliação de riscos fiscais, no âmbito da STN, e propor medidas para corrigir desvios capazes de afetar o cumprimento das metas fiscais.

Paralelamente, do ponto de vista dos mecanismos já implementados e em pleno funcionamento, não apenas o presente Anexo à Lei de Diretrizes Orçamentárias constitui uma ferramenta para o devido gerenciamento de riscos fiscais, mas a própria dinâmica de funcionamento do sistema orçamentário-financeiro contempla mecanismos para a devida divulgação, acompanhamento e mitigação desses riscos. Nesse sentido, é salutar observar que a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, prevê o acompanhamento periódico do cumprimento da meta de resultado primário estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias e, em caso de perturbações no cenário base traçado, o Governo é obrigado a promover limitações de gastos requeridas para o atingimento da meta.

Por fim, é relevante apontar que o contínuo aperfeiçoamento da gestão de riscos no âmbito do Governo Federal com o foco em ações de médio e longo prazos pode viabilizar a adoção sustentável de políticas anticíclicas, na medida em que confere transparência e legitimidade a tais políticas.

5. Considerações Finais

Com o objetivo de prover maior previsibilidade e transparência no planejamento e apuração dos resultados fiscais e dar cumprimento ao estabelecido no art. 4º, § 3º da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, este anexo da LDO 218 elencou as principais fontes de riscos fiscais para consecução do cenário base determinado no Anexo de Metas da mencionada lei.

Este documento tem sido objeto de contínuos aprimoramentos, a fim de prover-lhe maior funcionalidade e efetividade no mapeamento de riscos fiscais. Desde a LDO 2017, foi dada especial atenção para que o documento também seja utilizado como instrumento no Planejamento Fiscal e buscou-se a convergência com padrões internacionais de divulgação de riscos fiscais.

Nesse sentido, alguns itens foram realocados em seções com as quais guardam maior afinidade, de modo a tornar a classificação proposta dos riscos fiscais mais transparente. Adicionalmente, a metodologia de estresse dos parâmetros macroeconômicos foi aprimorada, assim como das estimativas das principais variáveis fiscais nos cenários estressados. Relevante destacar que este Anexo de Riscos Fiscais da LDO-2018 é o primeiro a conter exercício de estresse que simula simultaneamente receitas, despesas, resultado primário e dívida pública.

Na seção referente aos riscos não incorporados na análise macroeconômica, o atual documento inova ao dar transparência a duas importantes fontes de riscos fiscais que até então não o integravam, quais sejam: os Haveres Financeiros da União relacionados a Entes Federativos (Subseção 3.2.5.1) e as Concessões e Parcerias Público Privada (Subseção 3.3.2).

As inovações contidas neste documento refletem o esforço dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão na realização de uma gestão mais eficiente dos riscos fiscais. Espera-se, com isto, colaborar para aperfeiçoar o planejamento fiscal e dar suporte aos diagnósticos e às ações necessárias para o crescimento econômico.