

Anexo V

Ricos Fiscais

Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025
(Art. 4º, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)

Sumário

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 9 |
| 2 | GESTÃO DE RISCOS FISCAIS | 10 |
| 2.1 | CATEGORIZAÇÃO DOS RISCOS..... | 10 |
| 2.2 | GERENCIAMENTO DE RISCOS FISCAIS | 11 |
| 3 | SUMÁRIO EXECUTIVO | 13 |
| 3.1 | RISCOS FISCAIS GERAIS..... | 13 |
| 3.2 | RISCOS FISCAIS ESPECÍFICOS | 13 |
| 3.3 | PROVIDÊNCIAS EM CASO DE MATERIALIZAÇÃO DE RISCO FISCAL | 17 |
| 4 | ANÁLISE DOS RISCOS MACROECONÔMICOS (GERAIS) | 18 |
| 4.1 | SENSIBILIDADE DAS RECEITAS ADMINISTRADAS PELA RFB | 18 |
| 4.1.1 | Receitas Administradas pela RFB..... | 18 |
| 4.1.2 | Sensibilidade da Receita Administrada pela RFB aos Parâmetros Macroeconômicos. | 19 |
| 4.2 | SENSIBILIDADE DA DESPESA PRIMÁRIA | 21 |
| 4.2.1 | Parâmetros Macroeconômicos..... | 21 |
| 4.2.2 | Sensibilidade da Despesa com Subsídios e Subvenções | 24 |
| 4.3 | SENSIBILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA..... | 25 |
| 4.3.1 | Riscos de Mercado | 25 |
| 4.3.2 | Risco de Refinanciamento | 31 |
| 4.4 | ESTRESSE DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS E SIMULAÇÕES | 33 |
| 4.4.1 | Receitas | 34 |
| 4.4.2 | Despesas | 35 |
| 4.4.3 | Resultado Primário | 35 |
| 4.4.4 | Dívida Pública | 36 |
| 5 | ANÁLISE DOS RISCOS ESPECÍFICOS | 45 |
| 5.1 | PASSIVOS CONTINGENTES..... | 45 |
| 5.1.1 | Demandas Judiciais..... | 45 |
| 5.1.2 | Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento..... | 62 |
| 5.1.3 | Garantias Prestadas pelo Tesouro Nacional..... | 65 |
| 5.1.4 | Seguro de Crédito à Exportação – Fundo de Garantia à Exportação..... | 69 |
| 5.1.5 | Fundos Garantidores..... | 72 |
| 5.2 | RISCOS FISCAIS ASSOCIADOS AOS ATIVOS | 75 |
| 5.2.1 | Dívida Ativa da União (DAU) | 75 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 5.2.2 | Depósitos Judiciais da União | 78 |
| 5.2.3 | Haveres Financeiros Não Relacionados a Entes Federativos..... | 79 |
| 5.2.4 | Fundos Constitucionais de Financiamento | 83 |
| 5.3 | OUTROS RISCOS ESPECÍFICOS | 85 |
| 5.3.1 | Entes Subnacionais | 85 |
| 5.3.2 | Parcerias Público-Privadas e Concessões Públicas..... | 102 |
| 5.3.3 | Estatais Federais | 110 |
| 5.3.4 | Fundo de Financiamento Estudantil - Fies..... | 122 |
| 5.3.5 | Riscos do Sistema Financeiro..... | 130 |
| 5.3.6 | Mudanças Demográficas..... | 133 |
| 5.3.7 | Riscos Ambientais..... | 134 |
| 6 | PROVIDÊNCIAS EM CASO DE MATERIALIZAÇÃO DE RISCO FISCAL | 137 |
| 7 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 141 |

ÍNDICE DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1 - Publicações do governo federal que monitoram riscos fiscais..... | 12 |
| Tabela 2 - Base de atuação dos Riscos Fiscais Específicos Consolidados | 16 |
| Tabela 3 - Previsão das Receitas Administradas pela RFB em 2023..... | 18 |
| Tabela 4 - Receitas Atípicas de 2023..... | 19 |
| Tabela 5 - Receitas Primárias do Governo Central Indexadas a Parâmetros Macroeconômicos | 19 |
| Tabela 6 - Receita Administrada pela RFB em 2024 – Impacto da variação de 1 p.p. em cada parâmetro | 20 |
| Tabela 7 - Receitas - Impacto da Variação de 1 p.p. nas Variáveis Macroeconômicas | 20 |
| Tabela 8 - Despesas Primárias do Governo Central Indexadas a Parâmetros Macroeconômicos | 22 |
| Tabela 9 - Despesas Primárias – Impacto % da variação de 1 p.p. no INPC | 22 |
| Tabela 10 - Despesas Primárias Seleccionadas – Efeito do INPC e do Salário-Mínimo..... | 23 |
| Tabela 11 - Efeito da variação de 0,1 p.p. no IPCA e da RLA no limite das despesas sujeitas à LC nº 200 | 23 |
| Tabela 12 - Previsões de sensibilidade da despesa orçamentária da dívida a choques de 1 pp..... | 29 |
| Tabela 13 - Sensibilidade da dívida aos juros, ao crescimento real do PIB e ao resultado primário | 30 |
| Tabela 14 - Limites e Condições para a realização de operações de crédito | 43 |
| Tabela 15 - Projeção da margem de suficiência da Regra de Ouro | 43 |
| Tabela 16 - Demandas Judiciais no âmbito da PGU..... | 48 |
| Tabela 17 - Ações judiciais de natureza tributária no STF | 49 |
| Tabela 18 - Ações judiciais de natureza tributária no STJ..... | 51 |
| Tabela 19 - Ações judiciais no âmbito da PGF | 51 |
| Tabela 20 - Demandas Judiciais das Empresas Estatais Federais Dependentes – Risco Possível | 52 |
| Tabela 21 - Passivo Contingente do BCB por instância..... | 54 |
| Tabela 22- Estimativas de impacto das ações judiciais de Risco Provável dos órgãos da AGU | 55 |
| Tabela 23- Demandas judiciais de Risco Provável no âmbito da PGU..... | 55 |
| Tabela 24 - Ações judiciais de Risco Provável no âmbito da PGF | 57 |
| Tabela 25 - Demandas judiciais de Risco Provável de natureza tributária | 57 |
| Tabela 26 - Demandas Judiciais de Risco Provável das Empresas Estatais Federais Dependentes | 58 |
| Tabela 27 - Ações judiciais de Risco Provável do BCB por instância..... | 59 |
| Tabela 28 - Ações judiciais de entes subnacionais contra a União - Risco Possível | 60 |
| Tabela 29 - Ações judiciais de entes subnacionais contra a União - Risco Provável..... | 60 |
| Tabela 30 - Demandas Judiciais de Risco Possível e Risco Provável | 61 |
| Tabela 31 - Despesas Judiciais em relação à Despesa Primária..... | 62 |
| Tabela 32 - Evolução dos passivos contingentes administrados pela STN | 65 |
| Tabela 33 - Valores provisionados no BGU e estimado na LOA, por tipo de Passivo..... | 65 |
| Tabela 34 - Previsão de regularização de obrigações oriundas de passivos contingentes em reconhecimento | 65 |
| Tabela 35 - Saldo devedor das Dívidas Garantidas em Operações de Crédito..... | 66 |
| Tabela 36 - Estimativas: Saldo Devedor e Honras de Garantias de Operações de Crédito..... | 67 |
| Tabela 37 - Garantias honradas pela União | 67 |
| Tabela 38 - Categorização dos riscos de concretização das Garantias a Operações de Crédito..... | 67 |
| Tabela 39 - Garantias prestadas pelo TN a fundos e programas..... | 69 |
| Tabela 40 - Indicadores de Solvência do FGE | 69 |
| Tabela 41 - Estimativa de impacto da manutenção do Seguro de Crédito à Exportação | 71 |
| Tabela 42 - Fundos garantidores com participação da União - dezembro de 2023..... | 74 |
| Tabela 43 - Créditos da DAU, por exercício, segundo o tipo de crédito e classe (rating) | 76 |

| | |
|---|-----|
| Tabela 44 - Expectativa de Perdas e Recuperação de Créditos da DAU | 77 |
| Tabela 45 - Fluxos da arrecadação dos créditos da DAU, estimados e realizados, por exercício | 78 |
| Tabela 46 - Estimativa de arrecadação dos créditos da DAU, por exercício | 78 |
| Tabela 47- Evolução do fluxo dos depósitos judiciais por exercício, segundo movimentação | 78 |
| Tabela 48 - Fluxos estimados de depósitos judiciais por exercício | 79 |
| Tabela 49 - Evolução do estoque, segundo haver financeiro, sob gestão da STN, por exercício | 80 |
| Tabela 50 - Fluxos estimados e realizados segundo haver financeiro..... | 80 |
| Tabela 51 - Fluxos estimados, segundo haver financeiro sob gestão da STN, por exercício | 82 |
| Tabela 52 - Evolução do estoque dos haveres referentes aos Fundos Constitucionais, por exercício .. | 83 |
| Tabela 53 - Fluxos realizados de amortizações das operações de crédito dos Fundos Constitucionais, por exercício..... | 84 |
| Tabela 54 - Fluxos estimados de amortizações das operações de crédito dos Fundos Constitucionais, por exercício..... | 84 |
| Tabela 55 - Estimativas dos riscos fiscais por haver financeiro | 85 |
| Tabela 56 - Riscos Fiscais Decorrentes dos Haveres e das Garantias Junto aos Estados e Municípios.. | 85 |
| Tabela 57 - Riscos Fiscais Decorrentes de Relações Intergovernamentais | 86 |
| Tabela 58 - Relação dos programas sob gestão da STN | 87 |
| Tabela 59 - Estoque de haveres e créditos, segundo ativo/programa sob gestão da STN, por exercício | 90 |
| Tabela 60 - Fluxos de haveres e créditos, estimados e realizados, segundo ativo/programa | 91 |
| Tabela 61 - Informações sobre a compensação realizada no exercício de 2023 | 92 |
| Tabela 62- Comparação das compensações realizadas e previstas | 93 |
| Tabela 63 - Fluxos estimados de haveres e créditos, segundo Ativo/Programa, por exercício | 94 |
| Tabela 64 - Incertezas Decorrentes de Propostas Legislativas relativas aos Entes Subnacionais | 95 |
| Tabela 65- Impacto dos Riscos Fiscais mapeados..... | 96 |
| Tabela 66 - Comparação das compensações realizadas e previstas | 97 |
| Tabela 67 - Saldo devedor das Dívidas Garantidas em Operações de Crédito - Estados e Municípios .. | 99 |
| Tabela 68 - Evolução do estoque das contragarantias não executadas, segundo as motivações | 100 |
| Tabela 69 - Estimativa de Honras em decorrência do Regime de Recuperação Fiscal | 101 |
| Tabela 70 - Fluxo estimado de recebimentos do programa | 102 |
| Tabela 71-Valores de ajustes de perdas para os créditos sub-rogados (avais honrados)..... | 102 |
| Tabela 72 - Valores Receitas de Concessões de Serviço Público, segundo exercício | 105 |
| Tabela 73 - Riscos fiscais em demandas administrativas | 106 |
| Tabela 74 - Concessões de Serviço Público Vigentes..... | 106 |
| Tabela 75 - Escopo da Análise de Riscos de Empresas Estatais Não Dependentes..... | 111 |
| Tabela 76 - Comparação entre os fluxos estimados e realizados - Estatais | 115 |
| Tabela 77 - Fluxos estimados - Estatais | 116 |
| Tabela 78 - Impactos estimados (Estatais Não Dependentes) | 118 |
| Tabela 79 - Projeção de dividendos/JCP ¹ | 118 |
| Tabela 80 - Índices de Capital Observados x Requerimentos Mínimos..... | 118 |
| Tabela 81 - Risco 2 - Aportes emergenciais em empresas não dependentes | 119 |
| Tabela 82 - Estimativa de materialização do risco de aportes emergenciais..... | 121 |
| Tabela 83 - Estimativa de materialização do risco de esforço fiscal adicional | 121 |
| Tabela 84 - Valores da Dívida por safra de concessão..... | 124 |
| Tabela 85 - Exposição ao risco de crédito | 124 |
| Tabela 86 - Adimplência e atrasos dos contratos concedidos entre 2010 e 2017 | 124 |
| Tabela 87 - Adimplência e atrasos dos contratos do Fies concedidos até 2009 | 125 |

| | |
|--|-----|
| Tabela 88 - Ajuste para perdas estimadas | 126 |
| Tabela 89 - Contratos de crédito do Fies e valor da dívida, segundo modalidade de garantia | 127 |
| Tabela 90 - Subsídio implícito e impacto primário 2023 a 2025 | 128 |
| Tabela 91 - Comparação entre o desembolso estimado e realizado, por ano | 129 |
| Tabela 92 - LOA 2023 x LOA 2024 | 129 |
| Tabela 93 - Fonte de Recursos 2024 | 130 |
| Tabela 94 - Estimativa de desembolso do Fies | 130 |
| Tabela 95 - Evolução dos créditos do BCB originados de liquidação extrajudicial | 130 |
| Tabela 96 - Variação dos saldos dos créditos do BCB entre 2021 e 2023 | 132 |
| Tabela 97 - Estimativas de fluxo de caixa, segundo instituição financeira, por ano | 132 |
| Tabela 98 - Execução orçamentária do Programa 2218 - Gestão de Riscos de Desastres | 135 |
| Tabela 99 - Gastos da União referentes ao programa Mudança do Clima (Programa 1058) | 136 |
| Tabela 100 - Providências a serem adotadas na hipótese de materialização dos riscos específicos .. | 137 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 1 - Riscos Fiscais - classificação e fonte..... | 11 |
| Figura 2 - Composição do estoque da DPF | 26 |
| Figura 3 - Risco de repactuação da DPF | 27 |
| Figura 4 - Estimativa da sensibilidade do estoque da DPF a choque de 1% nas variáveis macroeconômicas | 28 |
| Figura 5 - Teste de estresse de juros e câmbio sobre a DPF..... | 29 |
| Figura 6 - Perfil de Vencimentos do Estoque da DPF..... | 31 |
| Figura 7 – Evolução do prazo médio (meses) | 32 |
| Figura 8 - Reserva de Liquidez..... | 33 |
| Figura 9 - Espectro de cenários alternativos para Receitas Líquidas (R\$ bilhões)..... | 34 |
| Figura 10 - Espectro de cenários alternativos para Despesas Totais (R\$ bilhões) | 35 |
| Figura 11 - Espectro de cenários alternativos para Resultado Primário (R\$ bilhões) | 36 |
| Figura 12 - Teste de estresse primário/PIB, PIB e Selic - DBGG (% PIB) | 37 |
| Figura 13 - Teste de estresse primário/PIB, PIB e Selic - DLSP (% PIB) | 37 |
| Figura 14 - Teste de estresse Selic - DBGG (% PIB) | 38 |
| Figura 15 - Teste de estresse Selic - DLSP (% PIB)..... | 39 |
| Figura 16 - Cenários estocásticos para DBGG/PIB | 40 |
| Figura 17 - Cenários estocásticos para DLSP/PIB..... | 40 |
| Figura 18 - Cenários estocásticos assimétricos – DBGG (% PIB)..... | 41 |
| Figura 19 - Cenários estocásticos assimétricos – DLSP (% PIB)..... | 42 |
| Figura 20 - Matriz de Risco – Dividendos..... | 112 |
| Figura 21 - Evolução do número de contratos inadimplentes do Fies, em fase de amortização ¹ | 126 |
| Figura 22 - <i>timelime</i> das modalidades de garantia | 127 |
| Figura 23 - Impacto demográfico sobre despesas selecionadas de saúde e educação | 133 |

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

| | | | |
|---------|---|----------|--|
| ABGF | Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias | FCO | Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste |
| ACO | Ação Cível Originária | FCVS | Fundo de Compensação de Variações Salariais |
| ACP | Adicional de Capital Principal | FGCN | Fundo de Garantia Para Construção Naval |
| ADI | Ação Direta de Inconstitucionalidade | FGE | Fundo de Garantia à Exportação |
| ADPF | Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental | FGEDUC | Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo |
| AGU | Advocacia Geral da União | FG-Fies | Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil |
| ANA | Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico | FGHab | Fundo Garantidor da Habitação Popular |
| ANAC | Agência Nacional de Aviação Civil | FGI | Fundo Garantidor para Investimentos |
| ANATEL | Agência Nacional de Telecomunicações | FGI PEAC | Programa Emergencial de Acesso a Crédito |
| ANEEL | Agência Nacional de Energia Elétrica | FGO | Fundo de Garantia de Operações |
| ANM | Agência Nacional de Mineração | FGTS | Fundo de Garantia do Tempo de Serviço |
| ANP | Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis | Fies | Fundo de Financiamento Estudantil |
| ANTAQ | Agência Nacional de Transportes Aquaviários | FNDE | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação |
| ANTT | Agência Nacional de Transportes Terrestres | FNE | Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste |
| AO | Ação Originária | FNO | Fundo Constitucional de Financiamento do Norte |
| AR | Ação Rescisória | FPE | Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal |
| ARE | Recurso Extraordinário com Agravo | FPM | Fundo de Participação dos Municípios |
| ARF | Anexo de Riscos Fiscais | FUNDEF | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério |
| B3 | Bolsa de Valores do Brasil | ICMS | Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação |
| BACEN | Banco Central do Brasil | IFI | Instituição Fiscal Independente |
| BANERJ | Banco do Estado do Rio de Janeiro | IGP-M | Índice Geral de Preços – Mercado |
| BASA | Banco da Amazônia | INPC | Índice Nacional de Preços ao Consumidor |
| BB | Banco do Brasil | IOF | Imposto sobre Operações Financeiras |
| BCB | Banco Central do Brasil | IPCA | Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo |
| BGU | Balanço Geral da União | IPI | Imposto sobre Produtos Industrializados |
| BNB | Banco do Nordeste do Brasil | IR | Imposto de Renda |
| BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social | IRPJ | Imposto de Renda Pessoa Jurídica |
| BNH | Banco Nacional da Habitação | IRRF | Imposto sobre a Renda Retido na Fonte |
| BPC | Benefício de Prestação Continuada | LC | Lei Complementar |
| CAF | Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros | LDO | Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| CAIXA | Caixa Econômica Federal | LFT | Letra Financeira do Tesouro |
| CAMEX | Câmara de Comércio Exterior | LOA | Lei Orçamentária Anual |
| CG-Fies | Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil | LOAS | Lei Orgânica de Assistência Social |
| CIDE | Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico | LRF | Lei de Responsabilidade Fiscal |
| COFINS | Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social | LVECO | Leilão dos Volumes Excedentes da Cessão Onerosa |
| COMEF | Comitê de Estabilidade Financeira | MAPHEM | Modelo de Ajuste de Perdas junto a Haveres de Estados e Municípios |
| CONAB | Companhia Nacional de Abastecimento | MDIC | Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços |
| CSLL | Contribuição Social sobre o Lucro Líquido | MEC | Ministério da Educação |
| CTN | Certificado do Tesouro Nacional | MIP | Morte e Invalidez Permanente |
| DAU | Dívida Ativa da União | MP | Medida Provisória |
| DBGG | Dívida Bruta do Governo Geral | MPME | Micro, Pequenas e Médias Empresas |
| DCP | Sistema de Distribuição e Controle de Processos | MPU | Ministério Público da União |
| DFI | Danos Físicos ao Imóvel | NTN - B | Nota do Tesouro Nacional - Série B |
| DI | Depósito Interbancário | NTN - F | Nota do Tesouro Nacional - Série F |
| DLSP | Dívida Líquida do Setor Público | OCDE | Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico |
| DMLP | Dívida de Médio e Longo Prazos | PAF | Plano Anual de Financiamento |
| DPF | Dívida Pública Federal | PCCS | Plano de Cargos, Carreiras e Salários |
| DPFe | Dívida Pública Federal externa | | |
| DPMFi | Dívida Pública Mobiliária Federal interna | | |
| DPU | Defensoria Pública da União | | |
| EC | Emenda Constitucional | | |
| ERESP | Embargos de Divergência em Recurso Especial | | |

| | |
|------------|--|
| PEC | Proposta de Emenda à Constituição |
| PESA | Programa Especial de Saneamento de Ativos |
| PESE/FOPAG | Programa Emergencial de Suporte ao Emprego |
| PGBC | Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil |
| PGF | Procuradoria-Geral Federal |
| PGFN | Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional |
| PGU | Procuradoria-Geral da União |
| PIS | Programa Integração Social |
| PLDO | Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| PLE | Patrimônio Líquido Exigido |
| PMCMV | Programa Minha Casa Minha Vida |
| PPNG | Provisão de Prêmios Não Ganhos |
| PPPs | Parcerias Público-Privadas |
| PRLCB | Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana |
| Proagro | Programa de Garantia da Atividade Agropecuária |
| PROER | Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional |
| Proex | Programa de Financiamento às Exportações |
| Pronaf | Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura |
| PRONAMPE | Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte |
| PSI | Programa de Sustentação do Investimento |
| RDP | Rendimento Disponível dos Particulares |
| RE | Recurso Extraordinário |
| RESP | Recurso Especial |
| RFB | Receita Federal do Brasil |
| RGPS | Regime Geral de Previdência Social |
| RLA | Receita Líquida Ajustada |
| RMV | Renda Mensal Vitalícia |
| RRF | Regime de Recuperação Fiscal |
| RSF | Resolução do Senado Federal |
| RT | Revista dos Tribunais |
| RTCP | Redução Temporária da Capacidade de Pagamento |
| SCE | Seguro de Crédito à Exportação |
| SEI | Sistema Eletrônico de Informações |
| SEST | Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais |
| SFB | Serviço Florestal Brasileiro |
| SFH | Sistema Financeiro de Habitação |
| SFN | Sistema Financeiro Nacional |
| SGCT | Secretaria-Geral de Contencioso |
| SIAFI | Sistema Integrado de Administração Financeira |
| SisFIES | Sistema Informatizado do Fies |
| SJDF | Seção Judiciária do Distrito Federal |
| SM | Salário-Mínimo |
| SOF | Secretaria de Orçamento Federal |
| SPE | Secretaria de Política Econômica |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| STN | Secretaria do Tesouro Nacional |
| SUS | Sistema Único de Saúde |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| TJLP | Taxa de Juros de Longo Prazo |
| TLP | Taxa de Longo Prazo |
| TR | Taxa Referencial |
| VAFs | Valores de Avaliação de Financiamento |

1 INTRODUÇÃO

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

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

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

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

2 GESTÃO DE RISCOS FISCAIS

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

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

2.1 CATEGORIZAÇÃO DOS RISCOS

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

- a) Riscos gerais ou macroeconômicos: apresentam os impactos fiscais quando ocorrem oscilações em variáveis macroeconômicas (crescimento do PIB, taxa de juros, taxa de câmbio, índices de inflação, entre outros). Quando estas variáveis se desviam das projeções do governo, é esperado que esses movimentos produzam impactos nas receitas e despesas do governo e na dívida pública. As análises apresentadas neste documento identificam o grau de sensibilidade dessas variáveis fiscais a mudanças nas principais variáveis macroeconômicas e quantificam o impacto financeiro decorrente dessas variações. A identificação desses riscos gera informação relevante para o planejamento da execução orçamentária, para o cumprimento de regras fiscais e para o monitoramento da sustentabilidade das finanças públicas.
- b) Riscos específicos: envolvem ativos e passivos contingentes do governo, como demandas judiciais, garantias a governos subnacionais, suporte financeiro a bancos e empresas estatais, riscos assumidos nos processos de concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs), fatores demográficos, entre outros. A análise dos riscos específicos envolve avaliação qualitativa das particularidades de cada tema, buscando identificar a materialização do risco no curto prazo, bem como mensurar seu custo.

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

¹ OECD Best Practices for Managing Fiscal Risks, 2020.

Figura 1 - Riscos Fiscais - classificação e fonte



Elaboração: STN/MF

2.2 GERENCIAMENTO DE RISCOS FISCAIS

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

- Identificação/Quantificação: reconhecimento das principais fontes de riscos, avaliação da exposição da política fiscal e do orçamento a esses riscos, e estimativa da probabilidade de ocorrência dos eventos.
- Mitigação: pode ser anterior à materialização de um risco fiscal, com foco na redução da probabilidade de sua ocorrência, ou posterior, com o objetivo de minimizar o impacto financeiro caso um risco se concretize. As políticas adotadas devem ser adaptadas às características de cada risco fiscal.
- Absorção/Provisionamento: absorção de riscos no planejamento fiscal e orçamentário, com implementação de diversas políticas e medidas para fortalecer a capacidade do governo nesse sentido.

A OCDE² enfatiza a responsabilidade dos departamentos e agências no monitoramento e prevenção dos respectivos riscos fiscais, na alocação de recursos em seus orçamentos para provável materialização e na identificação de recursos em seus próprios orçamentos em caso de um risco inesperado se concretizar.

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

² OECD, op. cit.

Tabela 1 - Publicações do governo federal que monitoram riscos fiscais

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

¹ <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/anexo-de-riscos-fiscais-da-ldo/2024/20>

² <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-projecoes-fiscais/2023/20>

³ https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/conjuntura-economica/panorama-macroeconomico/copy_of_2022/panmacro_spe_slides_agosto2023.pdf

⁴ <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-anual-da-divida-rad/2022/114>

⁵ <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-projecoes-da-divida-publica/2023/26>

⁶ <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/contabilidade-e-custos/relatorio-de-gestao-fiscal-rgf-uniao>

⁷ <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-quadrimestral-de-operacoes-de-credito-garantidas-rqq/2023/27>

⁸ <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica>

⁹ <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-conteudos-relacionados>

¹⁰ <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estatisticas-fiscais-e-planejamento/estatisticas-fiscais-do-governo-geral>

¹¹ <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-das-empresas-estatais-federais>

¹² <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-das-participacoes-societarias-da-uniao/2021/114>

¹³ <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/ref>

¹⁴ https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2024/pldo/10_pldo2024__anexo_iv_05__projecoes_atuariais_do_rgps.pdf

¹⁴ https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2024/pldo/11_pldo2024__anexo_iv_06__projecoes_atuariais_do_rpps.pdf

¹⁴ https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2024/pldo/12_pldo2024__anexo_iv_07__avaliacao_atuarial_do_sistema_de_pensoes_militares_das_forcas_armadas__volume_i.pdf

¹⁵ <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fundos-governamentais/fundo-de-garantia-a-exportacao-fge/relatorios>

¹⁶ <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-rardp/2023/13>

Elaboração: STN/MF

3 SUMÁRIO EXECUTIVO

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

3.1 RISCOS FISCAIS GERAIS

- A sensibilidade da receita administrada pela Receita Federal do Brasil (RFB) revela que a variação de 1 p.p. do PIB tem um impacto de 0,16% na receita previdenciária e 0,66% nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R\$ 12,7 bilhões em 2025.
- O efeito do choque de 1 p.p. na Inflação (IER) tem um impacto de 0,15% na receita previdenciária e 0,62% nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R\$ 11,9 bilhões em 2025.
- O efeito do choque de 1 p.p. na Massa Salarial tem um impacto de 0,77% na receita previdenciária e 0,07% nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R\$ 6,5 bilhões.
- O efeito do choque de 1 p.p. do Câmbio e dos Juros tem um impacto de 0,1% e 0,01%, respectivamente, nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R\$ 1,9 bilhão.
- A análise de risco aplicada à despesa primária mostra que cada um real de aumento no salário-mínimo gera um incremento de R\$ 391,8 milhões ao ano nas despesas do governo;
- O choque de 1 p.p. da inflação (INPC) gera um acréscimo de R\$ 10,7 bilhões nas despesas, especialmente pelas despesas com benefícios previdenciários.
- O efeito do choque de 1 p.p. da inflação (IPCA) causa uma variação de R\$ 20,9 bilhões no limite das despesas de que trata a LC nº 200/2023.
- Considerando os vencimentos de dívida previstos para os anos de 2025 a 2028, destaca-se que a sensibilidade quanto à elevação/redução de 1 p.p. da taxa de juros elevaria/reduziria a despesa esperada com estes títulos em R\$ 27,2 bilhões em 2028.
- Para a DPF, o prazo médio apresentou melhora nos últimos três anos, aumentando de 3,6 ao final de 2020 para 4,0 anos ao final de 2023. A tendência é de estabilidade deste indicador, que deve se manter no patamar de 4,0 anos nos próximos períodos.
- Os cenários de estresse apresentados para as trajetórias de resultado primário mostram que, no ano de 2025, os cenários identificados com baixa probabilidade podem ter como resultado cerca de R\$ 210,3 bilhões acima ou abaixo da meta estabelecida para o Governo Central (R\$ 0).
- Já para os anos de 2026, 2027 e 2028, os resultados das simulações relacionados mostram uma possível melhora ou piora de R\$ 286 bilhões, R\$ 331,5 bilhões e R\$ 402 bilhões, decorrentes da incerteza macroeconômica.

3.2 RISCOS FISCAIS ESPECÍFICOS

- As demandas judiciais de risco possível reduziram de R\$ 2.741,8 bilhões em 2022 para R\$ 2.586,1 bilhões em 2023, o que corresponde a uma queda de 5,7%. Em relação às demandas judiciais

de risco provável, o valor passou de R\$ 1.016,9 bilhões em 2022 para R\$ 1.015,7 bilhões em 2023, uma ligeira queda de 0,1%. Por sua vez, as demandas de natureza tributária reduziram sua participação no total das demandas judiciais, correspondendo a 28% do risco possível, ante 33% em 2022, e a 27% do risco provável, ante 29% em 2022.

- Os pagamentos de sentenças judiciais contra a União continuam sua trajetória de elevação. Em 2023, o montante alcançou R\$ 151,9 bilhões, correspondente a 7,1% da despesa primária total, impactado pelo pagamento do passivo de precatórios regularizado após decisão do STF no âmbito da ADI 7064 e 7047.
- A estimativa dos pagamentos dos passivos em reconhecimento apresenta uma previsão na ordem de R\$ 35,1 bilhões para 2024 e R\$ 24,0 bilhões para 2025, com um estoque de R\$ 82,6 bilhões registrado ao final de 2023.
- As garantias concedidas pela União totalizam R\$ 272,5 bilhões em dez/2023. Esse valor inclui R\$ 269,3 bilhões referentes ao saldo devedor das operações de crédito garantidas pela União e R\$ 3,2 bilhões referentes às garantias prestadas pela União a Fundos e Programas. O total de honras pagas pela União em 2023 foi de R\$ 12,3 bilhões, representando aumento de cerca de 25% em relação ao pagamento de honras de 2022 (R\$ 9,8 bilhões). A previsão dos valores a serem honrados em 2024 e 2025 é de R\$ 13,1 bilhões e R\$ 13,3 bilhões, respectivamente.
- A exposição total das operações no âmbito do Seguro de Crédito à Exportação (SCE), com risco de acionamento do Fundo de Garantia à Exportação (FGE), é de US\$ 6,0 bilhões, que corresponde a R\$ 29,7 bilhões, na posição de 31/01/2024. A estimativa de impacto da manutenção do SCE para 2025 e 2026 é US\$ 0,49 bilhão e US\$ 0,42 bilhão, respectivamente. Como o Fundo apresenta sustentabilidade atuarial e adequado provisionamento de liquidez, seu principal risco é de natureza orçamentária e cambial.
- Ao final de dezembro de 2023, a União possuía R\$ 76,9 bilhões de participação em cotas nos fundos garantidores privados, destinados a oferecer garantias no âmbito de políticas públicas e programas de governo. Apesar de não impactar as receitas e despesas da União, eventos de acionamento de garantias concedidas geram a obrigação de pagamento de honras por parte dos fundos, o que implica redução de seu patrimônio e, por conseguinte, perda de recursos da União.
- O estoque da Dívida Ativa da União alcançou o valor de R\$ 3,0 trilhões, representando um crescimento de 9,0% em relação ao exercício anterior. Desse valor, aproximadamente 79% (R\$ 2,4 trilhões) são tratados como perdas. Há uma expectativa de recuperação/arrecadação de R\$ 623,3 bilhões dentro dos próximos 15 anos, com impacto, predominantemente, primário.
- O fluxo dos depósitos judiciais, que impactam o resultado primário da União, fechou o exercício de 2023 com saldo positivo de R\$ 20,2 bilhões, tendo os volumes de recolhimento e devolução de depósitos de R\$ 27,4 bilhões e R\$ 7,2 bilhões, respectivamente.
- O estoque dos haveres financeiros da União não relacionados aos entes federativos reduziu de R\$ 107,5 bilhões em 2022 para R\$ 95,0 bilhões em 2023. A expectativa de valores a receber, segundo haver financeiro sob gestão da STN, em 2024 e 2025, é de R\$ 12,0 bilhões e R\$ 10,9 bilhões, respectivamente.
- O estoque dos haveres financeiros da União referentes aos Fundos Constitucionais FNO, FNE e FCO alcançou, em dezembro de 2023, R\$ 236,6 bilhões, enquanto o fluxo realizado de amortizações das operações de crédito foi de R\$ 29,3 bilhões em 2023. O fluxo estimado de amortizações das operações de crédito é da ordem de R\$ 32,1 bilhões e R\$ 36,9 bilhões para 2024 e 2025, respectivamente. Já a estimativa dos riscos fiscais, que se reflete na provisão para créditos de

liquidação duvidosa de cada fundo, é de R\$ 0,83 bilhão e R\$ 0,85 bilhão para 2024 e 2025, respectivamente.

- A exposição da União a riscos decorrentes de inadimplência do pagamento de dívidas e ao pagamento de honras em garantias concedidas aos entes subnacionais totalizou R\$ 996,4 bilhões em 2023, sendo R\$ 757,2 bilhões relacionados aos haveres financeiros da União com os entes subnacionais e R\$ 239,2 bilhões em operações de crédito garantidas pelo Governo Federal aos estados e municípios. O fluxo esperado de pagamentos à União, somando haveres e garantias a entes subnacionais, é de R\$ 53,1 bilhões em 2024 e de R\$ 55,6 bilhões em 2025. Os principais riscos que atuam sobre esses valores dizem respeito a ações judiciais e ao não cumprimento de estimativas, além do cenário de incertezas legislativas que existe no relacionamento da União com os entes.
- As contragarantias de operações de crédito não executadas acumulam um estoque de R\$ 1,78 bilhão (jan/2024), decorrentes de ações judiciais contra a União impetradas pelos Estados e de avais a recuperar.
- No que diz respeito às concessões, o risco fiscal pode se manifestar sob dois aspectos: pela ótica das despesas, na possibilidade de eventos extraordinários que venham a ser reconhecidos como caso fortuito, força maior ou fato do príncipe, acarretando ônus para a União; e pela ótica das receitas, na possibilidade de inadimplência de concessionários em contratos vigentes, ou mesmo na possibilidade de não celebração de novos contratos previstos para o período.
- No que se refere às estatais federais não dependentes, foi classificado como remoto o risco de frustração de receita de dividendos e JCP em 2024, assim se mantendo para os próximos exercícios. O risco de aporte emergencial da União para empresas com dificuldades é considerado possível ou remoto, e o risco de necessidade de esforço fiscal adicional para compensar o resultado primário das estatais é considerado remoto.
- O valor da exposição ao risco de crédito relativo às operações do Fies, ao final de 2023, era de R\$ 97,6 bilhões. O saldo devedor integral dos contratos considerados inadimplentes celebrados entre 2010 e 2017 alcançou R\$ 64,8 bilhões (67,0% do valor total da dívida na fase de amortização).
- Os riscos do sistema financeiro relacionados aos créditos do Banco Central do Brasil com instituições em liquidação extrajudicial e com liquidação extrajudicial encerrada, originários de operações do Proer, foram avaliados em R\$ 13,5 bilhões ao final de 2023. As implicações de risco fiscal relativo à estabilidade do Sistema Financeiro Nacional são consideradas muito baixas, segundo o Banco Central do Brasil.
- A mudança demográfica prevista nos próximos anos eleva a pressão por expansão nos serviços de saúde e diminui a pressão por gastos na educação. No período 2024-2034, estima-se uma demanda líquida acumulada por despesas da União em saúde e educação no montante de R\$ 44,2 bilhões, em valores de 2023, considerando-se a demanda acumulada por gastos em saúde (+ R\$ 67,2 bilhões) e educação (- R\$ 23,0 bilhões).
- Os riscos fiscais ambientais, provenientes de desastres e fenômenos da natureza, normalmente estão associados às mudanças climáticas. Entre os anos de 2015 e 2023, foram gastos entre 0,01% e 0,03% do PIB, ao ano, nas ações voltadas à gestão de riscos e de desastres, incluindo o planejamento e o controle dos riscos associados (Programa 2218 da LOA). Por sua vez, as ações de mitigação da mudança do clima apresentam uma tendência de elevação gradual a partir de 2020 (Programa 1058 da LOA), alcançando cerca de R\$ 659,9 milhões em 2023.

A Tabela 2 consolida a base de atuação dos Riscos Fiscais Específicos, elencando os valores de estoque e de fluxo, classificados quanto ao tipo de impacto na despesa ou na receita e, ainda, apontando se o referido impacto será financeiro ou primário.

Tabela 2 - Base de atuação dos Riscos Fiscais Específicos Consolidados

Em R\$ bilhões

| Item | Tipo Impacto | Estoque | | % Estoque 2023 | Fluxos Estimados | | Referência | |
|-------------------------------------|--|-------------------|-------------------|-----------------|------------------|------|------------|-------------------------------------|
| | | 2022 | 2023 | | 2024 | 2025 | | |
| Impacto Financeiro | Passivos Contingentes em Reconhecimento | ↑ despesa | 98,7 ¹ | 82,6 | 1,4% | 35,1 | 24,0 | Tabela 33 Tabela 34 |
| | Garantias da União | ↑ despesa | 276,8 | 269,3 | 4,6% | 13,1 | 13,3 | Tabela 35 Tabela 36 Tabela 37 |
| | Haveres Finan. Não Relacionados a Entes Federativos | ↓ receita | 107,6 | 95,0 | 1,6% | 12,1 | 11,0 | Tabela 49 Tabela 50 |
| | Haveres Finan. Relacionados a Entes Federativos | ↓ receita | 692,7 | 757,2 | 12,9% | 40,0 | 42,3 | Tabela 59 Tabela 63 |
| | Fundos Constitucionais | ↓ receita | 210,2 | 236,6 | 4,0% | 32,1 | 36,9 | Tabela 52 Tabela 54 |
| | Contragarantias Não Executadas | ↑ despesa | 1,7 | 1,8 | 0,0% | 2,8 | 3,6 | Tabela 68 Tabela 69 |
| | Créditos do BCB | ↓ receita | 13,9 | 13,6 | 0,2% | 4,4 | 4,7 | Tabela 95 Tabela 97 |
| Subtotal Financeiro | | | 1.401,61 | 1.456,10 | 24,7% | | | |
| Impacto Primário | Passivos relacionados a Demandas Judiciais (Riscos Possíveis) | ↑ despesa | 2.741,8 | 2.586,1 | 43,9% | n.d. | n.d. | Tabela 30 |
| | Passivos relacionados a Demandas Judiciais (Riscos Prováveis) ² | ↑ despesa | 1.016,9 | 1.015,7 | 17,3% | n.d. | n.d. | Tabela 30 |
| | Seguro de Crédito à Exportação ³ | ↑ despesa | 32,7 | 29,3 | 0,5% | n.d. | 2,4 | Tabela 40 Tabela 41 |
| | Fundos Garantidores | n.a. ⁴ | 71,2 | 76,9 | 1,3% | n.a. | n.a. | Tabela 42 |
| | Dívida Ativa ⁵ | ↓ receita | 575,4 | 623,3 | 10,6% | 48,7 | 50,3 | Tabela 43 Tabela 46 |
| | Concessões e PPPs | ↓ receita | n.a. | n.a. | - | 0,6 | 0,9 | Tabela 73 Tabela 74 |
| | Dividendos das Estatais | ↓ receita | n.a. | n.a. | - | 43,7 | 32,1 | Tabela 77 |
| | Fundo de Financiamento Estudantil – Fies ⁵ | ↓ receita | 106,0 | 97,6 | 1,7% | n.d. | n.d. | Tabela 85 |
| Subtotal Primário | | | 4.544,00 | 4.428,90 | 75,3% | | | |
| Subtotal por Tipo de Impacto | | ↑ despesa | 4.168,61 | 3.984,80 | 67,7% | | | |
| | | ↓ receita | 1.705,80 | 1.823,30 | 31,0% | | | |
| | | n.a. | 71,2 | 76,9 | 1,3% | | | |
| Total Geral | | | 5.945,61 | 5.885,00 | 100,0% | | | |

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

¹ Atualizado de acordo com o valor do estoque no BGU (31/12/2023).

² Para fins de alinhamento com o Balanço Geral da União – BGU 2023, pág 361 – Tabela 280 - Provisões para Perdas Judiciais e Administrativas.

³ O Valor do Seguro de Crédito à Exportação está referenciado em dólar e foi convertido para reais pela cotação Ptax do último dia do mês para venda.

⁴ Perdas em fundos garantidores privados nos quais a União é cotista não afetam diretamente o resultado primário do Tesouro Nacional. Não obstante, a redução no patrimônio da União reduz o montante de recursos que pode ser resgatado pela União. O resgate desses recursos para a Conta Única da União gera receita primária.

⁵ Impacto predominantemente primário.

Elaboração: STN/MF.

3.3 PROVIDÊNCIAS EM CASO DE MATERIALIZAÇÃO DE RISCO FISCAL

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

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

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

4 ANÁLISE DOS RISCOS MACROECONÔMICOS (GERAIS)

4.1 SENSIBILIDADE DAS RECEITAS ADMINISTRADAS PELA RFB

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

4.1.1 Receitas Administradas pela RFB

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

O ano de 2023 manteve o movimento de recuperação das receitas iniciado em 2021, com crescimento real de 1,02% em relação a 2022³. Em relação à LOA 2023, a arrecadação efetiva apresentou crescimento de 2,9%, com destaque para o comportamento do crescimento do IRPJ e COFINS em 3,1% e 14,3%. Contribuiu para esse resultado alterações na legislação tributária, como a reoneração do PIS/COFINS sobre receitas financeiras e a reoneração antecipada de PIS/COFINS e CIDE sobre gasolina, etanol e GNV, bem como o desempenho do Programa Litígio Zero, um programa de transação tributária que rendeu R\$ 5,6 bilhões em 2023.

Tabela 3 - Previsão das Receitas Administradas pela RFB em 2023

Em R\$ milhões

| Receitas | Legislativo LOA 2023 | Executivo | | | | | Arrecadação Efetiva 2023 |
|---|----------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|--------------------------------|
| | | DEC. Nº 11.457/23 | DEC. Nº 11.538/23 | DEC. Nº 11.621/23 | DEC. Nº 11.723/23 | DEC. Nº 11.811/23 | |
| Imposto sobre a Importação | 63.078 | 66.487 | 62.712 | 60.463 | 58.784 | 56.111 | 54.222 |
| Imposto sobre Produtos Industrializados | 61.008 | 60.578 | 59.403 | 58.678 | 58.209 | 58.462 | 59.327 |
| Imposto sobre a Renda | 674.703 | 693.335 | 695.212 | 701.716 | 697.931 | 696.510 | 695.763 |
| Imposto s/ Operações Financeiras (IOF) | 66.934 | 62.840 | 62.694 | 61.403 | 61.329 | 61.743 | 61.902 |
| Contribuição Seguridade Social (COFINS) | 256.190 | 310.753 | 306.513 | 300.951 | 300.566 | 298.492 | 292.903 |
| Contribuição para o PIS/PASEP | 79.919 | 89.117 | 87.288 | 84.493 | 84.505 | 84.960 | 84.701 |
| Contribuição Social s/ Lucro Líquido (CSLL) | 146.601 | 147.335 | 150.397 | 153.982 | 153.162 | 150.407 | 148.652 |
| CIDE - Combustíveis | 571 | 1.521 | 1.381 | 1.268 | 1.276 | 1.220 | 1.209 |
| Outras administradas pela RFB | 29.542 | 42.377 | 39.440 | 51.539 | 53.970 | 39.636 | 40.624 |
| Subtotal (a) | 1.378.545 | 1.474.345 | 1.465.040 | 1.474.493 | 1.469.732 | 1.447.541 | 1.439.303 |
| Previdenciária (b) | 595.073 | 596.563 | 592.488 | 583.176 | 586.799 | 589.063 | 590.992 |
| Total (a)+(b) | 1.973.618 | 2.070.908 | 2.057.528 | 2.057.669 | 2.056.531 | 2.036.603 | 2.030.294 |

Fonte e Elaboração: RFB/MF.

³ Conforme o Relatório de Arrecadação da Receita Federal do Brasil de dezembro de 2023.

Ainda tomando como exemplo a arrecadação federal para o ano de 2023, a Tabela 4 elenca eventos e riscos de caráter não macroeconômico que afetaram as receitas, sem os quais seu valor teria sido R\$ 16,1 bilhões menor.

Tabela 4 - Receitas Atípicas de 2023

Em R\$ milhões

| Receitas | Valor | Principais Fatores Originários |
|--|---------------|--|
| I.R. - PESSOA JURÍDICA | 3.670 | Arrecadações extraordinárias em razão, principalmente, do ajuste do IRPJ/CSLL de 2023, referentes às estimativas recolhidas em 2022. |
| I.R.R.F. - RENDIMENTOS DO CAPITAL | 4.000 | Recolhimento de parcela referente a tributação dos fundos de investimento assinalados no art. 28, da Lei 14.754/2023 |
| I.R.R.F. - RENDIMENTOS DE RESIDENTES NO EXTERIOR | 1.500 | Recolhimentos atípicos de juros e comissões em geral e de aplicações financeiras, em novembro de 2023. |
| CSLL - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL S/ LUCRO LÍQUIDO | 1.330 | Arrecadações extraordinárias em razão, principalmente, do ajuste do IRPJ/CSLL de 2023, referentes às estimativas recolhidas em 2022. |
| OUTRAS RECEITAS ADMINISTRADAS | 5.603 | Programa de redução de litigiosidade no âmbito da RFB. |
| Total | 16.103 | |

Fonte e elaboração: RFB/MF.

4.1.2 Sensibilidade da Receita Administrada pela RFB aos Parâmetros Macroeconômicos

A avaliação da sensibilidade da receita compreende, inicialmente, a identificação das linhas que possuem alguma relação com os ciclos econômicos. No âmbito do orçamento, as receitas são apresentadas em três grandes grupos: Receitas Administradas pela RFB, líquidas de restituições; Arrecadação Líquida para o RGPS; e Receitas não administradas pela RFB. A Tabela 5 mostra a participação de cada grupo na receita primária total de 2023.

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

| Itens de Receitas relacionados a parâmetros macroeconômicos | Receita em 2023 (R\$ milhões) | Participação na Receita Primária Total | Indexadores |
|---|-------------------------------|--|---|
| Receitas Administradas pela RFB (exceto RGPS) | 1.439.303 | 61,2% | PIB, Inflação, Câmbio, Massa Salarial, Juros (Over) |
| Receitas Previdenciárias | 592.667 | 25,2% | PIB, Inflação, Massa Salarial |
| Receitas Não Administradas pela RFB | | | |
| Contribuição do Salário Educação | 30.798 | 1,3% | PIB, Inflação |
| Exploração de Recursos Naturais | 112.874 | 4,8% | Preços de Petróleo, Minério de Ferro, Câmbio |
| Total dos Itens | 2.175.641 | 92,5% | |

Fonte: RFB/MF. Elaboração: STN/MF.

As Receitas Administradas pela RFB constituem o principal grupo dentro do conjunto de receitas (61,2%), e incluem os principais impostos e contribuições do sistema tributário nacional. Pela natureza tributária de sua base é direto presumir a existência de uma alta correlação da arrecadação dessas receitas com o ciclo econômico.

De forma semelhante, a base tributária das receitas previdenciárias (25,2%) é a folha salarial, sendo também ligada ao ciclo econômico na medida em que a elevação dos salários e do nível de emprego tende a ocorrer nas expansões, e o comportamento oposto nas recessões.

As Receitas não Administradas pela RFB, por outro lado, constituem um grupo bastante heterogêneo que inclui, por exemplo, receitas de Concessões e Permissões, Contribuição ao Plano de Seguridade do Servidor (CPSS), Receitas Próprias e de Convênios, entre outras. Na análise dos itens deste grupo que se relacionam ao ciclo econômico, apenas a Contribuição ao Salário Educação (1,3%)

e a Exploração de Recursos Naturais (4,8%) se mostraram significativos, sendo que, neste último item, as variáveis explicativas estão mais relacionadas aos preços de commodities específicas (petróleo, minério de ferro) e à taxa de câmbio.

A Tabela 6 mostra o efeito individual da variação de 1 ponto percentual de cada um dos principais parâmetros sobre o conjunto de tributos que compõe as receitas administradas pela RFB. Essa análise de sensibilidade mostra que as taxas de crescimento econômico e de inflação são os parâmetros que mais afetam a receita total administrada pela RFB. É importante destacar que os tributos são afetados ao mesmo tempo por mais de um parâmetro e, portanto, o efeito da variação desses parâmetros na receita é resultado da combinação de dois fatores: preço e quantidade.

Tabela 6 - Receita Administrada pela RFB em 2024 – Impacto da variação de 1 p.p. em cada parâmetro

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

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

Fonte: RFB/MF.

Como se nota, as Receitas Administradas pela RFB, exceto previdenciárias, são mais afetadas pela taxa de crescimento real do PIB e pela inflação que impactam em 0,66% e 0,62%, respectivamente os principais tributos arrecadados, tais como: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR), particularmente o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ).

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

No tocante às receitas previdenciárias, há uma forte relação com a massa salarial (0,77%), variável que compõe a maior parte da base tributária dessa contribuição.

Em termos nominais, o PIB é a variável que produz o maior impacto nas receitas primárias. Uma elevação de 1 p.p. do PIB provoca, *ceteris paribus*, um aumento de R\$ 12,7 bilhões na arrecadação, sendo a maior parte concentrada nas receitas administradas pela RFB (aproximadamente R\$ 11,6 bilhões). Da mesma forma, uma alta na inflação, com tudo o mais constante, resulta em uma elevação de R\$ 11,9 bilhões na receita total. No agregado, considerando-se uma elevação conjunta de todos as variáveis em 1 p.p., ter-se-ia um aumento da receita de R\$ 33,2 bilhões.

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

Em R\$ milhões

| Itens de receitas | Variáveis | | | | |
|---|-----------|-----------------------------|--------|----------------|--------------|
| | PIB | Inflação (IER) ¹ | Câmbio | Massa Salarial | Juros (Over) |
| Receitas Administradas pela RFB (exceto RGPS) | 11.615 | 10.911 | 1.760 | 1.232 | 176 |
| Receitas Previdenciárias | 1.105 | 1.036 | - | 5.317 | - |

| Itens de receitas | Variáveis | | | | |
|-------------------|-----------|-----------------------------|--------|----------------|--------------|
| | PIB | Inflação (IER) ¹ | Câmbio | Massa Salarial | Juros (Over) |
| Total | 12.720 | 11.947 | 1.760 | 6.549 | 176 |

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

Fonte: RFB/MF. Elaboração: STN/MF.

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

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

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

4.2 SENSIBILIDADE DA DESPESA PRIMÁRIA

Em relação às despesas, os riscos de previsão⁴ decorrem, em geral, de variações nos parâmetros macroeconômicos e nos quantitativos de beneficiários de cada política pública. Dessa forma, a subseção 4.2.1 apresenta análise de sensibilidade das despesas primárias do Governo Central em relação aos parâmetros macroeconômicos usados para a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Já a subseção 5.3.6 discute o impacto das mudanças demográficas, que embora não sejam de cunho macroeconômico, podem trazer riscos não negligenciáveis em relação às despesas no médio prazo.

4.2.1 Parâmetros Macroeconômicos

A análise de sensibilidade nesta seção foi realizada com base nos agregados de despesa cuja variação está diretamente relacionada a dois dos principais parâmetros constantes do cenário base desta Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e o salário-mínimo (SM). As despesas diretamente impactadas por esses parâmetros são os benefícios previdenciários e assistenciais, o abono salarial e o seguro-desemprego, que, juntos, corresponderam a 50,0% das despesas primárias do Governo Central em 2023.

⁴ Os desvios em relação às projeções também podem se originar do resultado do julgamento de ações judiciais em andamento, assunto tratado na Seção 5.1.1 deste documento, que apresenta análise de riscos de passivos contingentes.

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

Em R\$ milhões

| Itens de Despesa com Indexação a Parâmetros Macroeconômicos | Despesa em 2023 | Participação na Despesa Primária Total ¹ | Indexador |
|---|--------------------|---|----------------------------|
| Pessoal e Encargos Sociais ¹ | 363.726,7 | 17,1% | Reajustes Acordados e INPC |
| Benefícios Previdenciários | 898.872,9 | 42,2% | Salário Mínimo e INPC |
| Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV) | 92.671,2 | 4,4% | Salário Mínimo |
| Seguro-Desemprego | 47.836,1 | 2,2% | Salário Mínimo e INPC |
| Abono Salarial | 25.020,0 | 1,2% | Salário Mínimo |
| Subtotal I² | 1.428.126,9 | 67,1% | |
| Demais Despesas Obrigatórias | 518.403,3 | 24,3% | |
| Despesas Discricionárias do Executivo | 183.392,3 | 8,6% | |
| Subtotal II | 701.795,6 | 32,9% | |
| Total (I+II) | 2.129.922,5 | 100,0% | |

¹ Para as despesas de Pessoal e Encargos Sociais, o risco de índice de preço é mínimo, uma vez que este índice é parâmetro de correção apenas dos servidores que não possuem direito à paridade e integralidade. Para esses servidores, o INPC corrige o teto do RPPS, equivalente ao teto do RGPS, aumentando o valor de aposentadorias e pensões e a base de cálculo em que incide a contribuição patronal para os ativos (contrapartida da União ao Funpresp).

² Itens de Despesa com Indexação a parâmetros macroeconômicos.

Fonte e Elaboração: STN/MF.

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

A Tabela 9 apresenta os impactos nas despesas primárias selecionadas decorrentes da variação no INPC. Em relação à quantidade, a análise considera o crescimento histórico dos benefícios, assim como as projeções populacionais do IBGE.

Tabela 9 - Despesas Primárias – Impacto % da variação de 1 p.p. no INPC

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

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

Na Tabela 10, a sensibilidade das despesas é mostrada em resposta à variação de R\$ 1,00 no salário-mínimo ou de 0,1 p.p. no INPC⁵. Conforme pode-se observar, cada um real de aumento no salário mínimo gera um incremento, em 2025, de R\$ 391,8 milhões nas despesas do Governo Central e um aumento de R\$ 6,4 milhões na arrecadação previdenciária, resultando em redução líquida de R\$ 385,5 milhões no resultado do Governo Central de 2025. Por seu turno, a inflação medida pelo

⁵ Equivalente a um aumento de R\$ 1,412 nos benefícios de até um salário mínimo.

INPC afeta o reajuste de um número maior de beneficiários, gerando um acréscimo, em 2025, de R\$ 1.075,8 milhões nas despesas do Governo Central e um acréscimo de R\$ 8,2 milhões na arrecadação previdenciária, resultando em diminuição líquida de R\$ 1.067,7 milhões no resultado do Governo Central de 2025. Para avaliar o impacto sobre o espaço para as Despesas Discricionárias e cumprimento do Limite de Gastos, deve-se observar a linha “Total de Despesas”, enquanto para avaliar o impacto para cumprimento da meta de resultado primário, observa-se a linha “Total de Resultado”.

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

Em R\$ milhões

| Discriminação | Aumento de R\$ 1,00 no SM | Aumento de 0,1 p.p. no INPC ¹ | | Total |
|--------------------------------------|---------------------------|--|--------------------------|----------------|
| | Benefícios de até 1 SM | Benefícios de até 1 SM | Benefícios acima de 1 SM | |
| I. Arrecadação do RGPS ² | 6,4 | - | - | 8,2 |
| II. Benefícios Previdenciários | 281,3 | 389,2 | 502,9 | 892,1 |
| III. Déficit do RPPS | 275,0 | - | - | 884,0 |
| IV. Benefícios Assistenciais | 77,7 | 109,7 | - | 109,7 |
| IV.1 RMV | 0,6 | 0,8 | - | 0,8 |
| IV.2 BPC/LOAS | 77,1 | 108,9 | - | 108,9 |
| V. FAT | 32,8 | 43,1 | 30,9 | 106,8 |
| V.1 Abono Salarial | 20,4 | 26,7 | 0,0 | 26,7 |
| V.2 Seguro-Desemprego | 12,4 | 16,4 | 30,9 | 47,3 |
| Total de Receitas (I) | 6,4 | | | 8,2 |
| Total de Despesas (II+IV+V) | 391,8 | 542,1 | 533,8 | 1.075,8 |
| Total de Resultado (III+IV+V) | 385,5 | | | 1.067,7 |

¹ A variação no INPC impacta diretamente as despesas cujo reajuste é associado à sua variação ou, de forma indireta, a partir de seu impacto sobre o reajuste do Salário Mínimo.

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

Fonte: órgãos responsáveis por cada projeção, conforme Matriz de Responsabilidade definida pela Resolução nº 11/2024 da Junta de Execução Orçamentária (JEO).

Elaboração: STN/MF.

Outra análise possível em relação à variação dos parâmetros macroeconômicos é a do impacto do IPCA e da Receita Líquida Ajustada (RLA) no limite das despesas sujeitas à Lei Complementar nº 200/2023. Em específico, o limite de despesas de 2025 é calculado considerando o limite de 2024, corrigido por 70% da variação real da RLA e pela variação do IPCA, ambos apurados no período de doze meses terminados em junho de 2024. Para o Poder Executivo, conforme disposto no §1º do art. 4º da LC 200/2023, poderá ser considerada a variação do IPCA no acumulado do ano de 2024, caso se observe que seu valor tenha sido superior ao apurado nos 12 meses findos em junho de 2024⁶.

Nestes termos, para 2025, como demonstra a tabela abaixo, o desvio de 0,1 p.p. das variações estimadas do IPCA e da RLA causam uma variação no limite de despesas de R\$ 2.089,4 milhões e R\$ 1.517,8 milhões, respectivamente.

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

⁶ A grade de parâmetros macroeconômicos da SPE, que baseia as projeções desta Lei de Diretrizes Orçamentárias, indica variação do IPCA de 12 meses encerrados em jun/24 em 3,77% e variação do IPCA de 3,50% em 2024. Assim, atualmente, espera-se que o limite de despesa do Poder Executivo de 2025 seja calculado com base na inflação acumulada nos doze meses encerrados em jun/24. Contudo, caso a variação da inflação em 2024 seja superior a 3,77%, cada 0,1 p.p. adicional de variação do IPCA teria exatamente o impacto referente ao Poder Executivo exibido na Tabela 7 (R\$ 2.007,8 milhões).

| Poderes e Órgãos | 2024 | | 2025 | | |
|-----------------------------|---|----------------------------|-----------------------------|----------------------------|---|
| | Base de Cálculo ¹ LC nº 200 | Reajuste Real ² | Reajuste IPCA | Reajuste Real ³ | Projeção ⁴ do Limite de Despesas |
| | | Varição de 0,1 p.p. da RLA | Varição de 0,1 p.p. do IPCA | Varição de 0,1 p.p. da RLA | |
| Poder Executivo | 2.007.757,0 | 1.381,9 | 2.007,8 | 1.458,4 | 2.135.535,7 |
| Poder Legislativo | 16.301,6 | - | 16,3 | 11,8 | 17.339,1 |
| Poder Judiciário | 56.113,2 | - | 56,1 | 40,8 | 59.684,4 |
| Ministério Público da União | 8.567,5 | - | 8,6 | 6,2 | 9.112,8 |
| Defensoria Pública da União | 710,4 | - | 0,7 | 0,5 | 755,6 |
| Total | 2.089.449,7 | 1.381,9 | 2.089,4 | 1.517,8 | 2.222.427,5 |

¹ A base de cálculo para se aferir o limite de despesas para o ano de 2025 é dada pelo valor do limite de despesas de 2024, corrigido pelo componente inflacionário (art. 4º) e pelo componente de reajuste real (art. 5º) previstos na LC nº 200/2023, conforme dispõe seu art. 3º, § 1º, inciso II. Conforme Tabela 4 da Nota Conjunta MPO/MF (SEI nº 40824393), o limite do Poder Executivo, até o momento, seria de R\$ 2.007.745,3 composto pelo limite de despesa calculado com base na variação do IPCA acumulada em 12 meses de junho de 2023, suplementado pela abertura de créditos no valor de R\$ 28.007,1 milhões, nos termos do §1º do art. 4º da LC nº 200/2023. Este valor é R\$ 11,7 milhões inferior à suplementação máxima permitida pelo arcabouço, a qual foi considerada na tabela acima, tendo em vista a possibilidade de suplementação desse valor durante o ano.

² Para o ano de 2024, conforme previsto no art. 14 da LC 200/2023, o limite de despesas do poder Executivo poderá ser ampliado caso o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º bimestre de 2024 indique aumento real da Receita Líquida Ajustada (RLA) superior a 2,43% para o ano completo de 2024 em comparação com 2023.

³ Tendo em vista que a projeção de variação real da RLA acumulada até junho de 2024 é superior a 3,57%, esta Lei de Diretrizes Orçamentárias considerou o limite de despesa crescendo, em termos reais, 2,5%, nos termos do §1º do art. 5º da LC nº 200/2023. Desta forma, a variação exibida nesta coluna indica quanto o limite de despesas se reduziria caso a variação real da RLA fosse 0,1 p.p. menor, na circunstância de que essa variação se encontre no intervalo entre 0,86% e 3,57% - que resulta na variação do limite de despesa entre 0,6% e 2,5%.

⁴ Considera um reajuste inflacionário de 3,77% e um reajuste real de 2,50% para todos os poderes.

Fonte e elaboração: STN/MF.

4.2.2 Sensibilidade da Despesa com Subsídios e Subvenções

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

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

Foram realizadas simulações com os atuais saldos das operações e taxas de juros para estimar o efeito de variações nas taxas de juros sobre essa modalidade de subvenção econômica. Considerando o estoque de operações já contratadas até 30 de junho de 2023, utilizados na elaboração do PLOA 2024, e que representam compromissos já assumidos pela União, uma elevação de 0,5 ponto percentual nos parâmetros macroeconômicos (IPCA, TLP, SELIC e RDP) resultaria em aumento de despesas com impacto primário na ordem aproximada de R\$ 637 milhões para o exercício de 2024. Isso indica que elevações nessas taxas impactarão necessariamente e diretamente as dotações de recursos necessários para esta finalidade e poderiam ensejar pedidos de crédito suplementar para que a União possa honrar os compromissos já assumidos.

4.3 SENSIBILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA

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

4.3.1 Riscos de Mercado

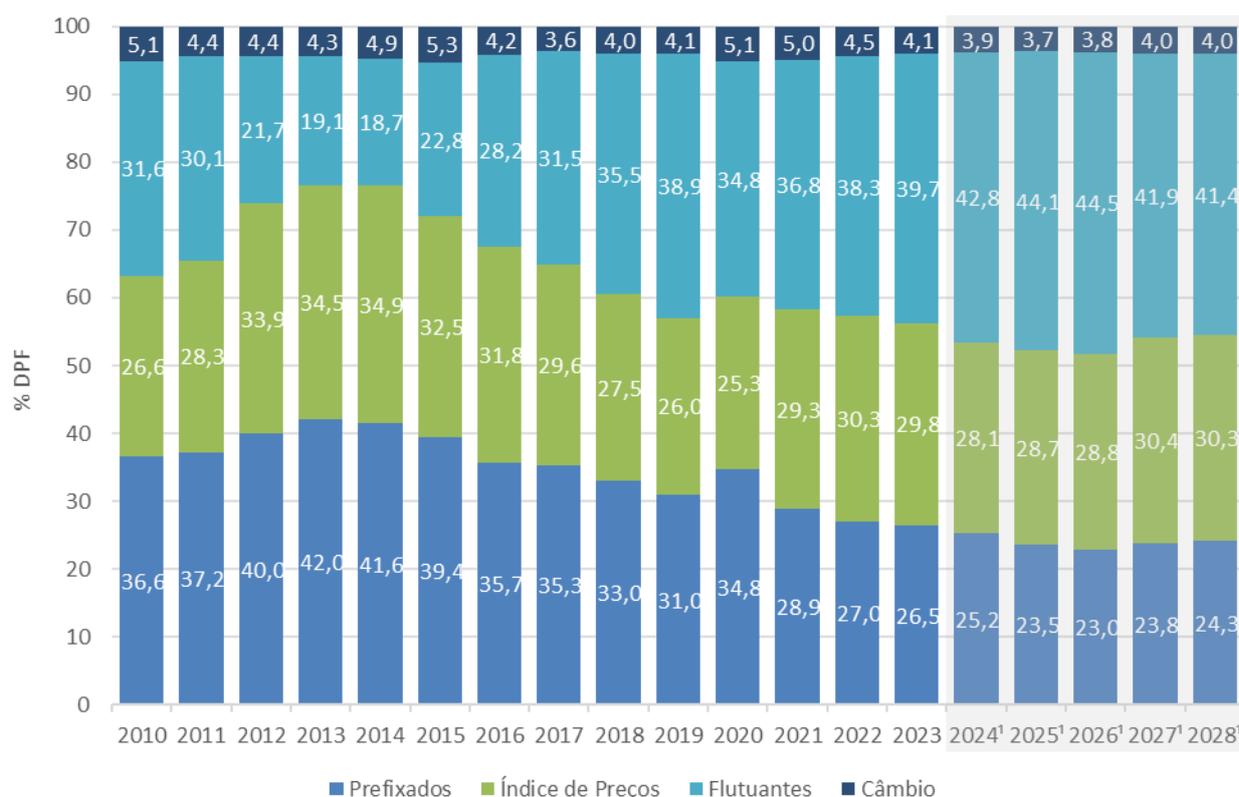
O risco de mercado é o aumento do estoque nominal da dívida decorrente de alterações de mercado que afetem o custo de emissão dos títulos públicos, seja por variação na taxa básica de juros, nas taxas de câmbio ou de inflação. Tais variações acarretam efeitos adversos no orçamento anual, pois alteram o volume de recursos necessários para o pagamento do serviço da dívida, com consequências, inclusive, para os orçamentos dos anos posteriores. O risco de mercado é também especialmente relevante por alterar a relação entre Dívida Líquida do Setor Público/Produto Interno Bruto (DLSP/PIB) e Dívida Bruta do Governo Geral/Produto Interno Bruto (DBGG/PIB).

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

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

A Figura 2 apresenta a evolução das parcelas da dívida mais expostas a riscos de mercado, composta pela dívida atrelada à taxa Selic e pela dívida cambial, sensíveis a choques na taxa de juros e câmbio. Após um período de redução, de 2010 a 2014, a parte da dívida exposta a variações de juros voltou a crescer a partir de 2015 e encontra-se atualmente em nível mais elevado aos observados nos últimos 15 anos. O risco associado à variação da taxa de câmbio, por sua vez, vem se mantendo estável, em decorrência da manutenção de patamares inferiores a 5% da parcela da dívida pública atrelada a moedas estrangeiras desde 2011. Em contrapartida, as parcelas de dívida prefixada e indexada a índices de preços, que são menos suscetíveis a esses choques, perderam espaço na composição da DPF. A parcela de dívida prefixada deve atingir 25,2% da DPF em 2024, patamar abaixo de todos os valores históricos observados no período analisado. A parcela da dívida indexada por índice de preços apresentou uma leve recuperação a partir de 2021, após um período de quedas sucessivas entre 2015 e 2020, mas o seu patamar atual e dos anos seguintes (previsão de 29,2% em média) ainda ficam abaixo do valor de 2014 (34,9%), valor mais alto da série.

Figura 2 - Composição do estoque da DPF



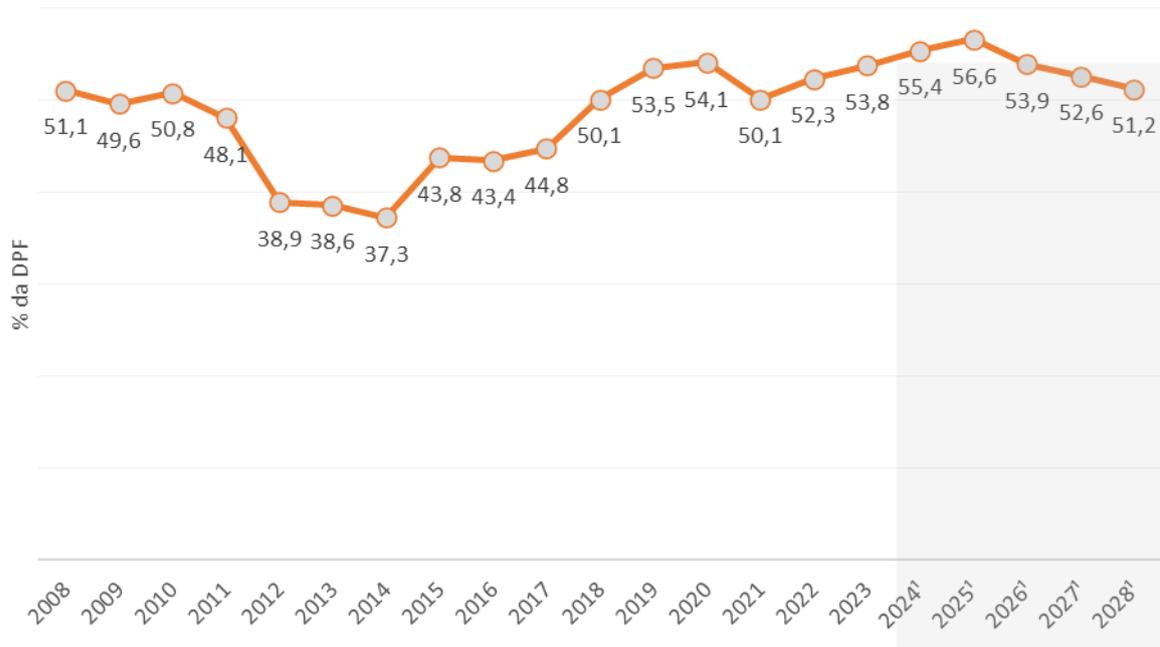
¹ Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2024.

Fonte e elaboração: STN/MF.

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

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

Figura 3 - Risco de repactuação da DPF



¹ Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2024.

Fonte e elaboração: STN/MF.

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

4.3.1.1 Sensibilidade da Dívida Pública aos Parâmetros Macroeconômicos

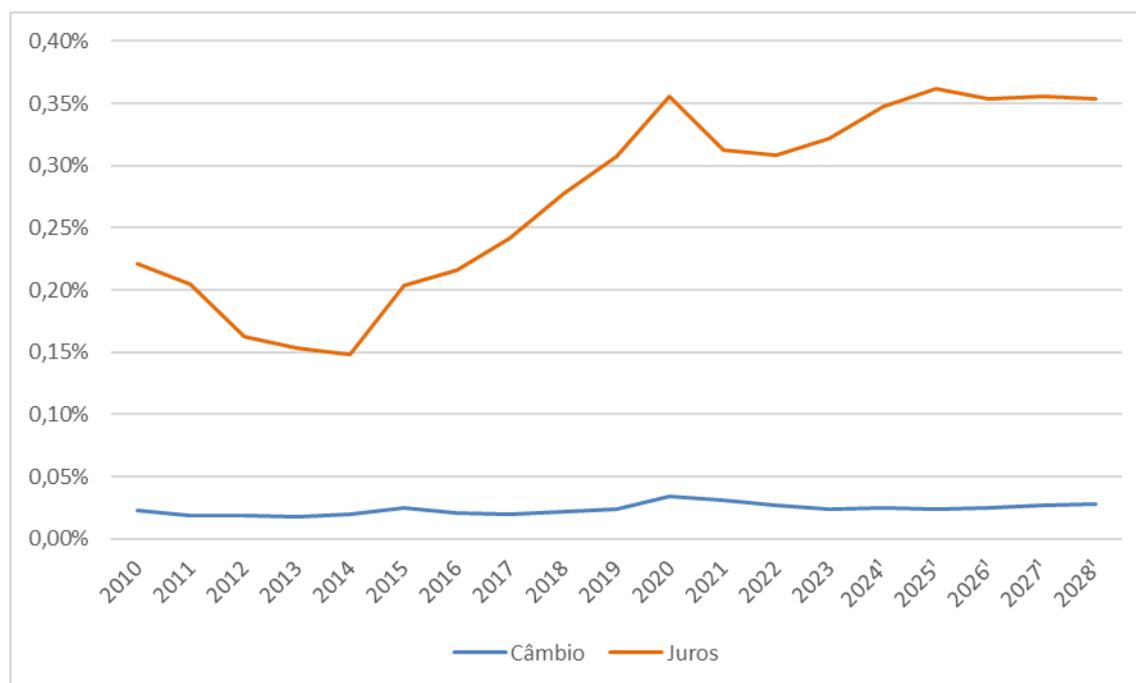
4.3.1.1.1 Riscos da Dívida Pública Federal (DPF)

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

Uma forma de se avaliar o risco de mercado da dívida é estimar a sensibilidade do valor de seu estoque a alterações marginais de variáveis macroeconômicas⁷. Para esta avaliação, com o objetivo de uma análise adequada, tomou-se como parâmetro o indicador de dívida em relação ao PIB (DPF/PIB) e os efeitos de um choque de 1% nas taxas de câmbio (Real/Dólar) e de juros (Selic) sobre este indicador. A magnitude desses efeitos pode ser observada na Figura 4.

⁷ Trata-se de uma análise estática, a qual analisa o efeito isolado da variação de apenas uma variável (taxa de câmbio ou taxa de juros) sobre os indicadores desejados (DPF, Despesa Orçamentária e DLSP). Dessa forma, não são levados em conta os efeitos da alteração de uma variável sobre as outras variáveis. Também não são levados em conta os efeitos da alteração de uma variável sobre outros fatores da economia que poderiam também afetar os indicadores desejados, tais como resultado fiscal, PIB e necessidade líquida de financiamento do setor público.

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



¹ Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2024.

² A nova metodologia para juros inclui títulos flutuantes e de curto prazo. Os resultados apresentados podem ser diferentes de valores de anos anteriores em razão da nova metodologia.

Fonte e elaboração: STN/MF.

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

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

Por sua vez, o risco associado à variação da taxa de câmbio encontra-se em patamar aderente à estrutura de dívida proposta pelo portfólio de benchmark. Ademais, o efeito de transbordamento no caso de volatilidade cambial seria amortecido diante do atual volume de reservas internacionais administradas pelo BCB⁸.

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

⁸ A posição das reservas em dezembro de 2023 é da ordem de US\$ 355,0 bilhões.

situações de grande e persistente volatilidade⁹. Considerando o estoque de dívida em final de período, o impacto de um cenário de estresse corresponderia a um incremento total na dívida de 4,8% do PIB em 2024.

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



¹ Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2024.

Fonte e elaboração: STN/MF.

Além da análise de impactos no estoque, é relevante avaliar o cronograma de maturação e a sensibilidade da despesa orçamentária da dívida às variáveis macroeconômicas. Tendo como referência projeções baseadas na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2024 e considerando os vencimentos de dívida previstos entre 2025 e 2028, os efeitos de um aumento (redução) imediato e permanente de um ponto percentual nas taxas de inflação e de juros e na variação cambial podem ser observados na Tabela 12.

Tabela 12 - Previsões de sensibilidade da despesa orçamentária da dívida a choques de 1 pp.

| Variáveis Macroeconômicas | 2023 ¹ | | 2024 ¹ | | 2025 ¹ | | 2026 ¹ | |
|---------------------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|
| | % PIB | Milhões R\$ |
| Câmbio | 0,0003 | 42 | 0,0002 | 25 | 0,0002 | 22 | 0,0002 | 33 |
| Inflação | 0,0242 | 3.018 | 0,0677 | 8.992 | 0,0772 | 10.912 | 0,1382 | 20.806 |
| Juros | 0,0347 | 4.336 | 0,0675 | 8.971 | 0,1892 | 26.737 | 0,1805 | 27.176 |

¹ Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2024. Choques nas variáveis macroeconômicas são permanentes e seus efeitos são analisados isoladamente, ou seja, pressupõe-se, por exemplo, que o aumento de um ponto percentual na taxa de juros não afeta as demais variáveis macroeconômicas. Os efeitos de choques combinados não foram analisados.

Fonte e elaboração: STN/MF.

⁹ O teste é composto pela simulação do impacto de um choque de três desvios-padrão sobre a média da taxa de juros Selic real e da desvalorização cambial real acumuladas em 12 meses. Este choque é aplicado sobre as parcelas do estoque da DPF remuneradas por taxas de juros flutuantes ou pela variação cambial. Por se tratar de uma avaliação do impacto de choques reais, diferentemente da análise de sensibilidade marginal, este teste não se aplica à dívida indexada à inflação.

A sensibilidade apresentada na Tabela 12 varia conforme o cronograma de maturação dos títulos da DPF e será mais acentuada com relação a uma das variáveis econômicas naqueles anos em que houver maior concentração de vencimentos de títulos indexados àquela mesma variável. A sensibilidade da despesa orçamentária é menor que aquela correspondente ao estoque da DPF, pois considera apenas o montante da dívida que será resgatada em determinado exercício. Não obstante, trata-se de um efeito relevante por estar relacionado ao impacto de curto prazo na despesa orçamentária para o pagamento da dívida. Como esperado, o choque na taxa de juros é o fator de maior efeito na evolução da despesa orçamentária da dívida, seguido pelo choque na taxa de inflação. Especificamente em relação ao risco de taxa de juros para a despesa orçamentária, note-se que, devido ao efeito cumulativo do choque nas taxas de juros, o aumento da despesa orçamentária com resgates de títulos indexados à SELIC teria o potencial de atingir R\$ 27,2 bilhões ao final do próximo triênio, em 2028.

4.3.1.1.2 Riscos da DLSP e da DBGG

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

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

Inicialmente, foi gerado um cenário base para a projeção da DLSP/PIB e DBGG/PIB para o período de 2024 a 2028. Sobre este cenário foram feitas análises de risco de taxa de juros, da taxa de crescimento do PIB e de variações no resultado primário. A Tabela 13 mostra uma análise das projeções, sempre em relação ao cenário PLDO, para mostrar o aumento na dívida/PIB decorrente de uma variação persistente de 1 ponto percentual na taxa SELIC para cima, uma variação persistente da taxa de crescimento PIB de 1 ponto percentual para baixo, e de um déficit primário persistentemente pior em 1% do PIB. Os impactos são computados isoladamente para cada um desses choques e, posteriormente, assumindo-se um choque combinado nessas variáveis.

Tabela 13 - Sensibilidade da dívida aos juros, ao crescimento real do PIB e ao resultado primário

| Choques simulados | DLSP | | | | | DBGG | | | | |
|------------------------|------|------|------|------|-------|------|------|------|------|-------|
| | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
| PIB – 1 p.p. | 0,5% | 0,7% | 0,7% | 1,1% | 1,8% | 0,7% | 1,0% | 1,2% | 1,8% | 2,6% |
| Primário/PIB – 1 p. p. | 1,0% | 2,1% | 3,2% | 4,2% | 5,2% | 1,0% | 2,1% | 3,2% | 4,2% | 5,2% |
| SELIC + 1 p.p | 0,3% | 0,8% | 1,3% | 1,9% | 2,5% | 0,2% | 0,7% | 1,2% | 1,7% | 2,3% |
| Choques combinados | 1,9% | 3,6% | 5,3% | 7,4% | 10,0% | 2,0% | 3,8% | 5,6% | 7,9% | 10,5% |

Diferença em relação ao Cenário Base.

Fonte e elaboração: STN/MF.

O impacto da variação do PIB é via denominador e também por meio da correlação com o primário, tendo em vista que alterações no PIB têm impacto sobre o primário. O efeito de um primário menor é via numerador, sem diferença em relação aos indicadores de DLSP e DBGG. A sensibilidade da Selic é captada tanto pela parcela de LFT na composição da DPF quanto pelo volume de operações compromissadas do BCB e pelas parcelas indexadas à Selic dos demais passivos e ativos

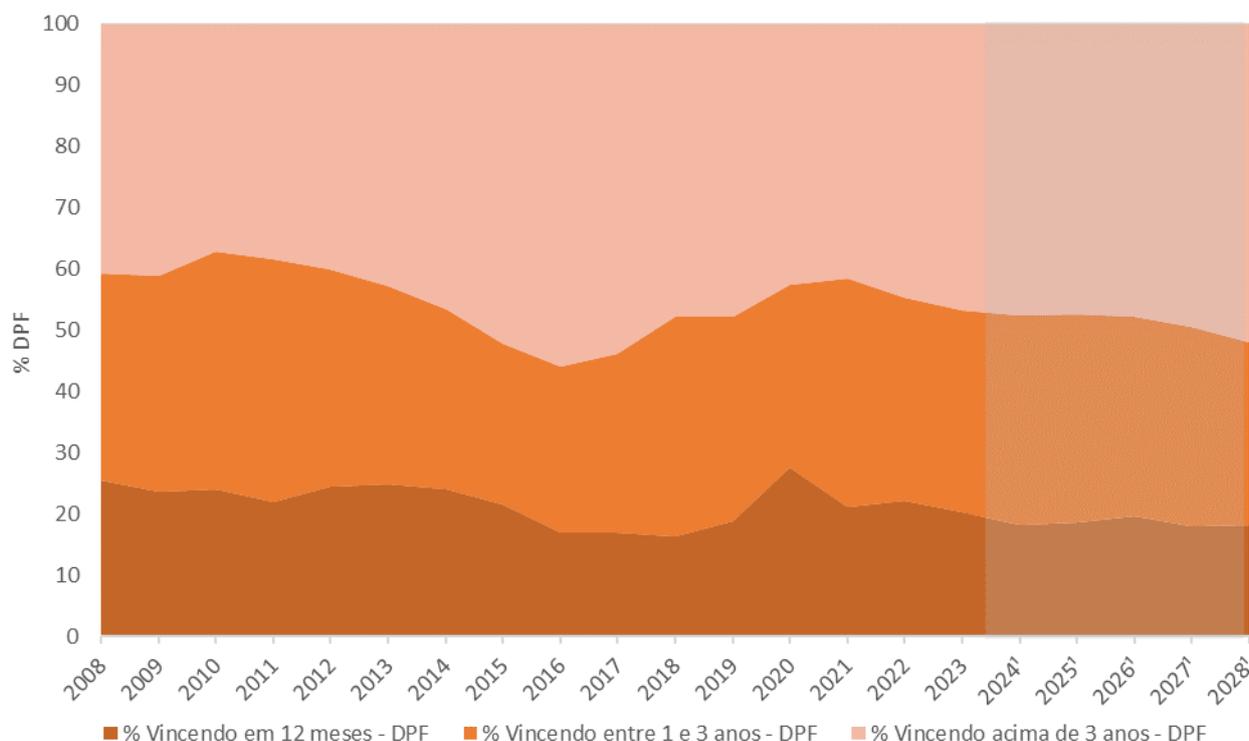
das diferentes esferas de governo. Ressalte-se que a combinação de choques não consiste na soma dos choques individualizados, mas considera a dinâmica de choques simultâneos.

4.3.2 Risco de Refinanciamento

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

A Figura 6 mostra o histórico do perfil de vencimentos da DPF, bem como os valores esperados para 2024 e anos seguintes. Em suma, espera-se que as condições de mercado permitam o alongamento dos prazos de emissões, ajudando na manutenção do percentual vincendo em 12 meses em patamares prudentes e no aumento da parcela da dívida vincenda acima de 3 anos.

Figura 6 - Perfil de Vencimentos do Estoque da DPF



¹ Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2024.

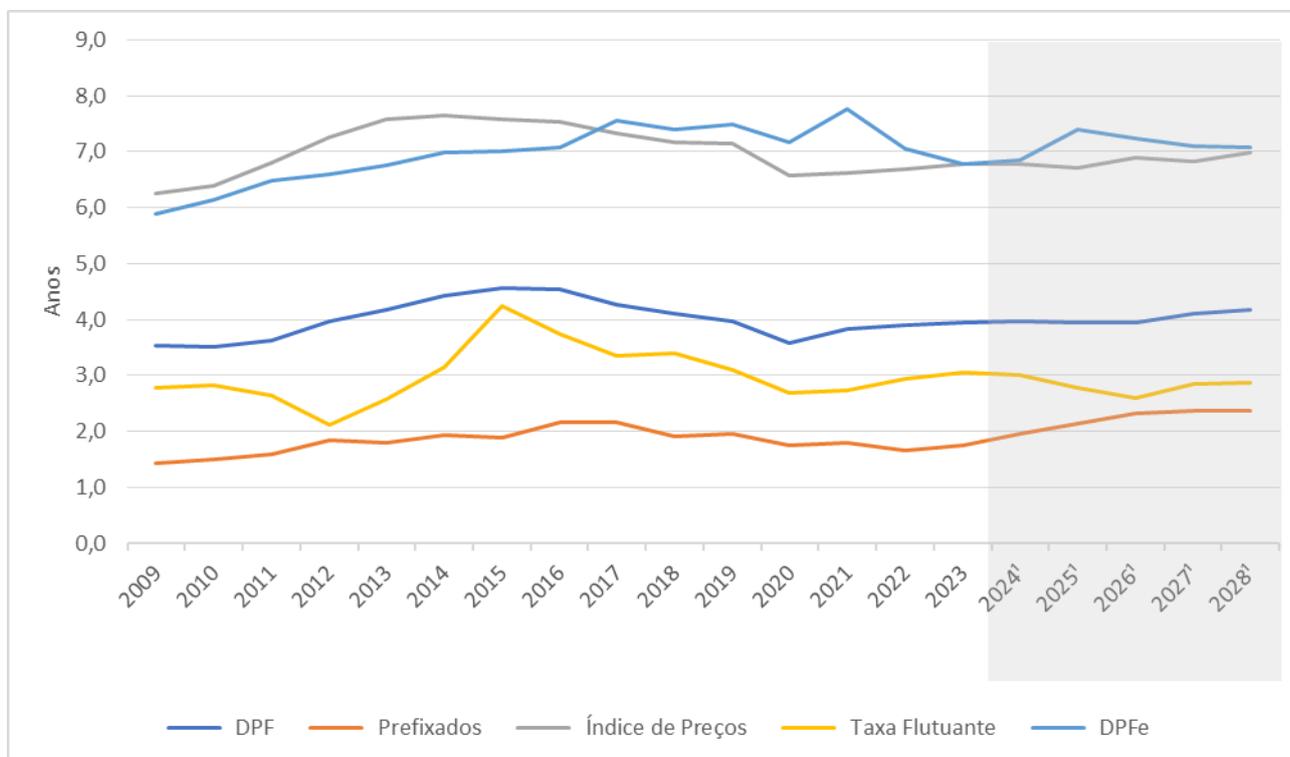
Fonte e elaboração: STN/MF.

O prazo médio da DPF apresentou melhora nos últimos três anos, aumentando de 3,6 ao final de 2020 para 4,0 anos ao final de 2023. A expectativa para os anos seguintes, como pode ser visto na Figura 7, é de estabilidade deste indicador, que deve se manter neste patamar de 4,0 anos nos próximos períodos.

Embora o aumento recente das emissões de LFT em substituição aos títulos prefixados curtos (LTN de 6 e 12 meses) tenha contribuído para dilatar os prazos de vencimento, o prazo médio da LFT é menor do que o referencial de longo prazo para DPF. Assim, o aumento do prazo médio deve priorizar a emissão de títulos com prazos mais longos, preferencialmente acima de 5 anos. Em suma, o

alongamento sustentável da dívida requer uma mudança estrutural da demanda por títulos públicos, que favoreça a colocação de títulos como a NTN-F, cujo principal demandante são investidores não-residentes, e de NTN-B com prazos acima de 10 anos, cujos principais demandantes são fundos de pensão.

Figura 7 - Evolução do prazo médio (meses)

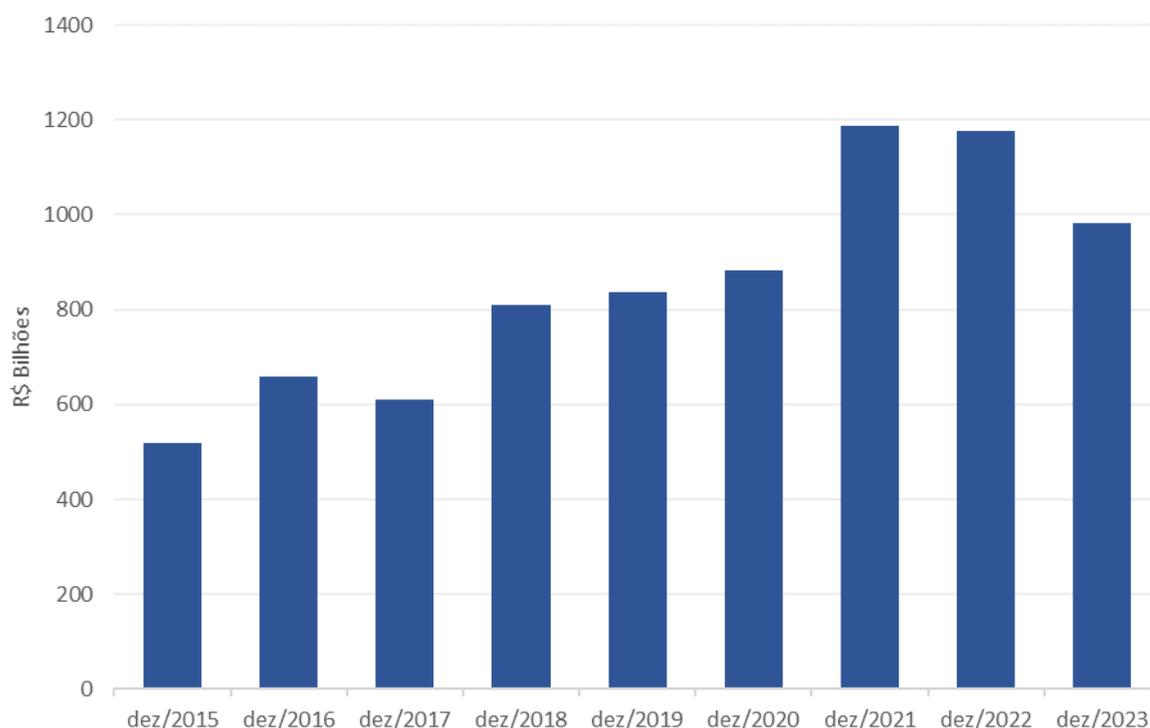


¹ 2024: Projeção com base no ponto médio do PAF 2024. De 2024 a 2028: Simulações STN.

Fonte e elaboração: STN/MF.

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

Figura 8 - Reserva de Liquidez



Fonte e Elaboração: STN/MF.

Em dezembro de 2023, a reserva de liquidez alcançou o montante de R\$ 982,4 bilhões, um volume significativo diante do aumento dos vencimentos da DPF no curto prazo nos últimos anos e da maior necessidade de mitigar o risco de refinanciamento neste cenário.

4.4 ESTRESSE DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS E SIMULAÇÕES

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

O cálculo dos cenários de estresse dos parâmetros macroeconômicos utiliza o método de simulação de Monte Carlo, construída a partir de uma distribuição normal multivariada, na qual o vetor de médias dos parâmetros são os valores projetados na Grade de Parâmetros fornecida pela SPE/MF¹⁰ e a matriz de variância-covariância é estimada por meio do histórico de dados dos parâmetros macroeconômicos¹¹. É importante ressaltar que este método permite a construção de cenários economicamente consistentes, ou seja, as relações diretas e inversas entre as variáveis são

¹⁰ É importante destacar que esta é a mesma grade de parâmetros utilizada para elaboração do cenário base constante no Anexo de Metas Fiscais do PLDO, de forma que o cenário central de receitas e despesas deste exercício é o mesmo que compõe o anexo de metas.

¹¹ A metodologia utilizada nesta análise está descrita em maiores detalhes na Nota Técnica SEI nº 1/2017/GEMAF/COPEF/SUPEF/STN-MF, de 29 de dezembro de 2017.

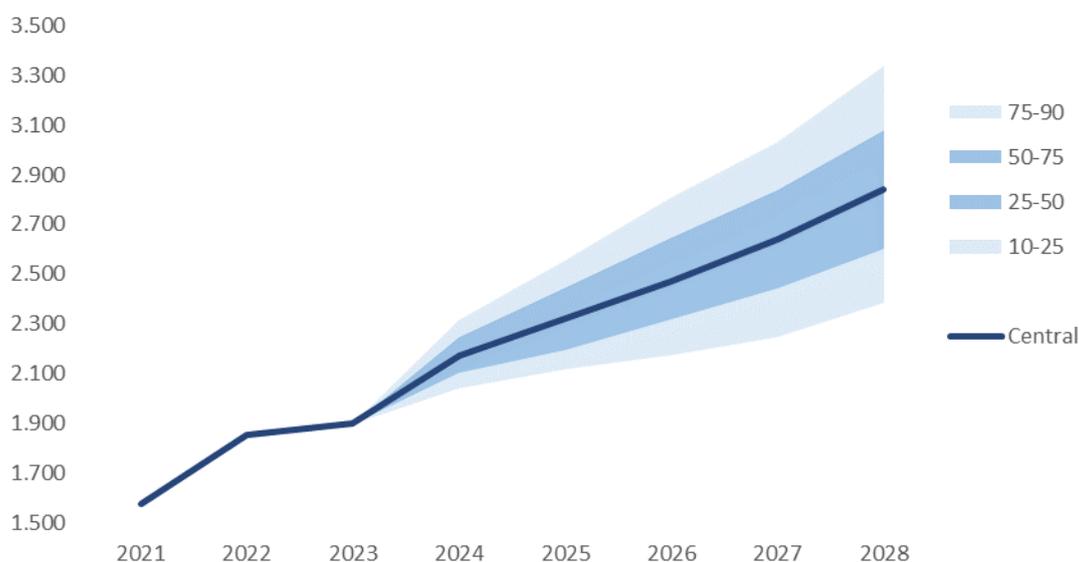
adequadamente refletidas nos resultados, considerando suas correlações históricas. Por exemplo, nota-se que cenários em que as taxas de juros são maiores estão, em geral, associados a menores níveis de crescimento.

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

4.4.1 Receitas

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

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



Fonte e Elaboração: STN/MF.

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

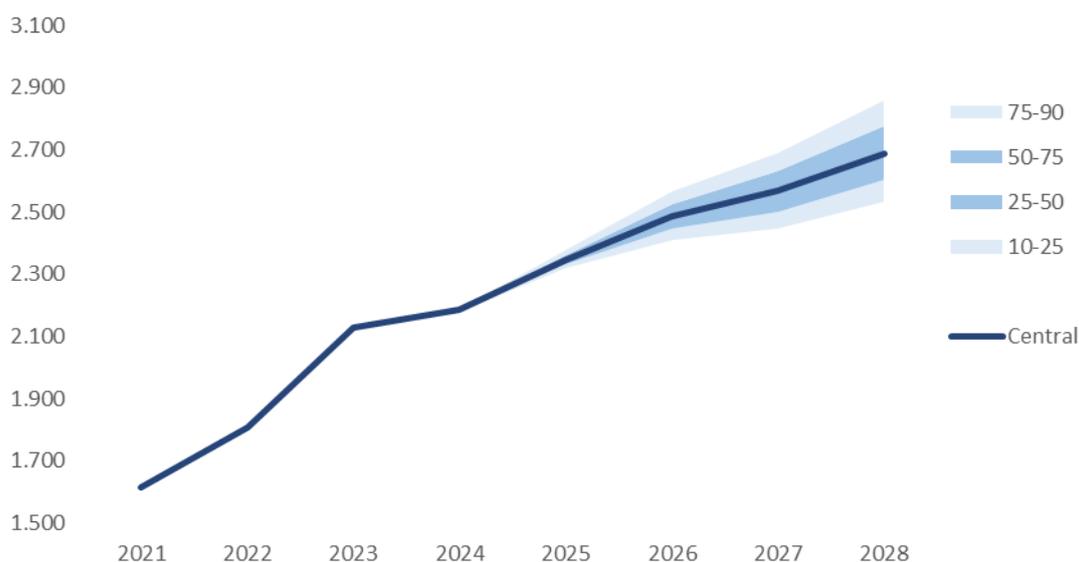
Para o ano de 2025, as estimativas apontam uma receita líquida no montante de R\$ 2.320 bilhões. A amplitude do leque mais interno (percentil 75 e 25), indicado no gráfico em azul escuro, é de R\$ 126 bilhões para cima ou para baixo do cenário central. Já o leque externo (percentil 90 e 10) possui amplitude de R\$ 217 bilhões para cima ou para baixo. Para os anos de 2026, 2027 e

2028, a amplitude do leque interno (percentil 75 e 25) para cima ou para baixo do cenário central é de R\$ 164 bilhões, R\$ 197 bilhões e R\$ 240 bilhões, respectivamente.

4.4.2 Despesas

As trajetórias de despesas foram construídas aplicando-se os diferentes cenários macroeconômicos às despesas, com destaque para o peso da inflação nas regras legais que determinam os valores dos benefícios pagos. Contudo, a partir da promulgação da Lei Complementar nº 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável, o limite de despesas passa a ser determinado não só pela inflação, mas também pelo desempenho da arrecadação. Assim, embora o limite de 2024 já esteja pré-definido pela Receita Líquida Ajustada (RLA) apurada em junho de 2023, a despesa primária passa a apresentar sensibilidade às simulações das receitas primárias a partir de 2025. Cabe também mencionar que algumas despesas excetuadas do limite de despesas, como Complementação da União para o Fundeb e despesas com o Fundo Constitucional do Distrito Federal, também são impactadas por variações nas receitas primárias. As premissas utilizadas para o cenário central seguem as mesmas detalhadas no Anexo de Metas Fiscais.

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



Fonte e Elaboração: STN/MF.

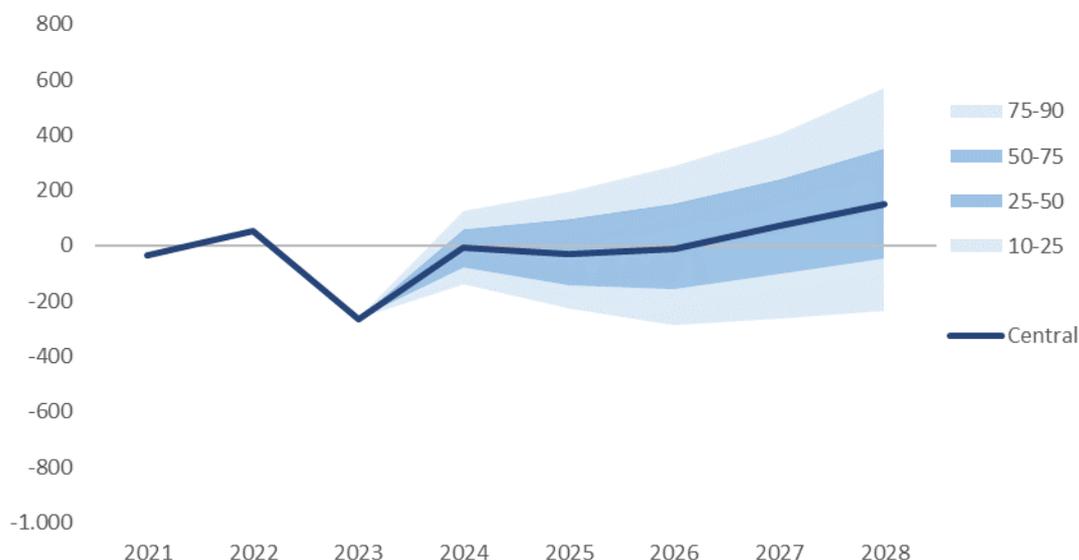
A variabilidade das despesas primárias esperada para 2025 é de R\$ 27,5 bilhões para cima ou para baixo do cenário central de R\$ 2.349 bilhões, para os percentis 10 e 90. Em 2026, 2027 e 2028, esses casos extremos apresentam uma variação esperada, para mais ou para menos do cenário central, de R\$ 76,5 bilhões, R\$ 120,5 bilhões e R\$ 163 bilhões, respectivamente. Esses valores não incluem eventuais cortes ou aumentos de despesas discricionárias, que podem ampliar ou reduzir os valores apresentados, mas que, por estarem sob o controle do governo, não são considerados nesta análise.

4.4.3 Resultado Primário

O resultado primário decorre da combinação das curvas de receita e despesa geradas em cada cenário econômico alternativo. Note-se que parâmetros macroeconômicos que geram

receitas maiores podem gerar também despesas maiores e, portanto, o ordenamento dos cenários de resultado primário difere daqueles de receitas e despesas considerados separadamente.

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



Fonte e Elaboração: STN/ MF.

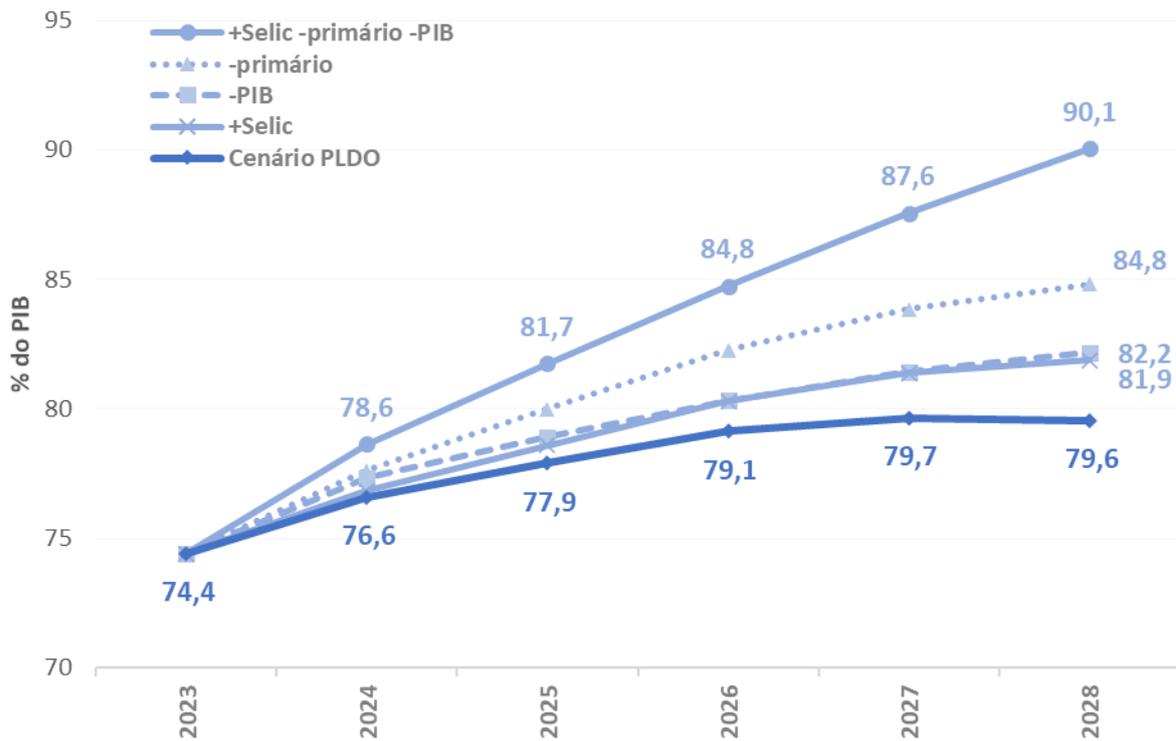
As trajetórias de resultado primário apresentadas mostram que, no ano de 2025, o leque interno (percentis 25 e 75) apresenta uma variação de R\$ 120 bilhões, para cima ou para baixo do cenário central, relativamente à tendência estimada para o Governo Central. Nos casos extremos inferior e superior (percentis 10 e 90), a variação estimada é em torno de R\$ 210,3 bilhões para acima ou abaixo. Já para os anos de 2026, 2027 e 2028, os resultados relacionados aos mesmos cenários extremos mostram uma melhora ou piora de cerca de R\$ 286 bilhões, R\$ 331,5 bilhões e R\$ 402 bilhões, respectivamente.

Em geral, espera-se que cenários macroeconômicos com maior crescimento da atividade econômica e da massa salarial estejam entre aqueles que possibilitem o atingimento de superávits ao final do período, uma vez que uma maior atividade econômica tende a afetar positivamente a receita, com uma contrapartida limitada no aumento em despesas, uma vez que o Regime Fiscal Sustentável (LC nº 200/2023) limita o crescimento real da despesa a um valor fixo de 2,5% ou, se menor, a 70% do crescimento real da RLA e 50% deste caso a meta de resultado primário não tenha sido cumprida no passado (Art. 5º da LC nº 200/2023). O mesmo efeito líquido não ocorre com a mesma intensidade quando se tem um aumento de inflação, pois neste caso tem-se um aumento de receita e de despesas concomitantemente.

4.4.4 Dívida Pública

Na sequência são apresentados alguns testes de estresse, de forma a avaliar os efeitos potenciais sobre os indicadores de endividamento bruto e líquido. A trajetória futura da dívida é sensível a alterações nos parâmetros macroeconômicos. O exercício na Figura 12 mostra o impacto na DBGG de estresses de 100 pontos base sobre o crescimento do PIB, o resultado fiscal primário e a taxa Selic a partir de maio de 2024 subjacentes ao cenário PLDO 2025. Além disso, o exercício apresenta o impacto sobre a trajetória da DBGG de um choque negativo simultâneo nas três variáveis: ao fim do horizonte de projeções, a DBGG atingiria 90,1% do PIB em um cenário mais adverso.

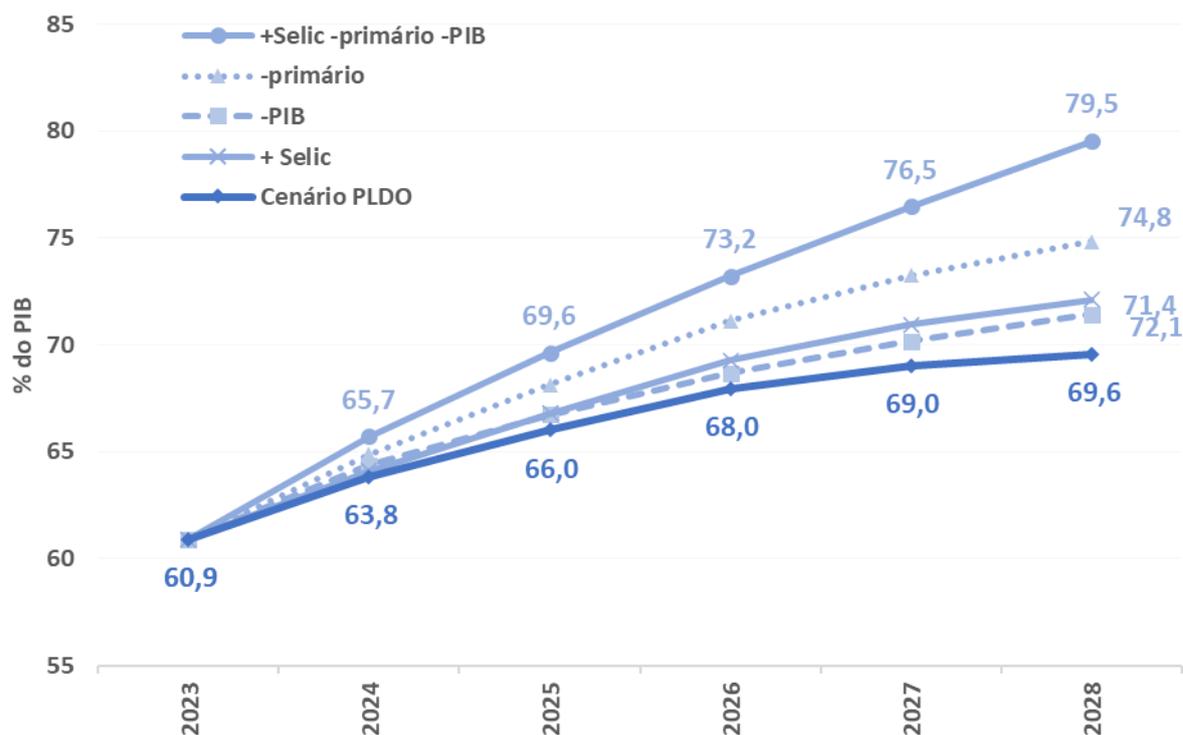
Figura 12 - Teste de estresse primário/PIB, PIB e Selic - DBGG (% PIB)



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

A Figura 13 traz o resultado deste exercício para a DLSP, que ao final de 2028 apresentaria um endividamento líquido superior ao cenário PLDO 2025, atingindo 79,5% do PIB em decorrência de eventual estresse combinado no resultado primário, no PIB e na taxa Selic.

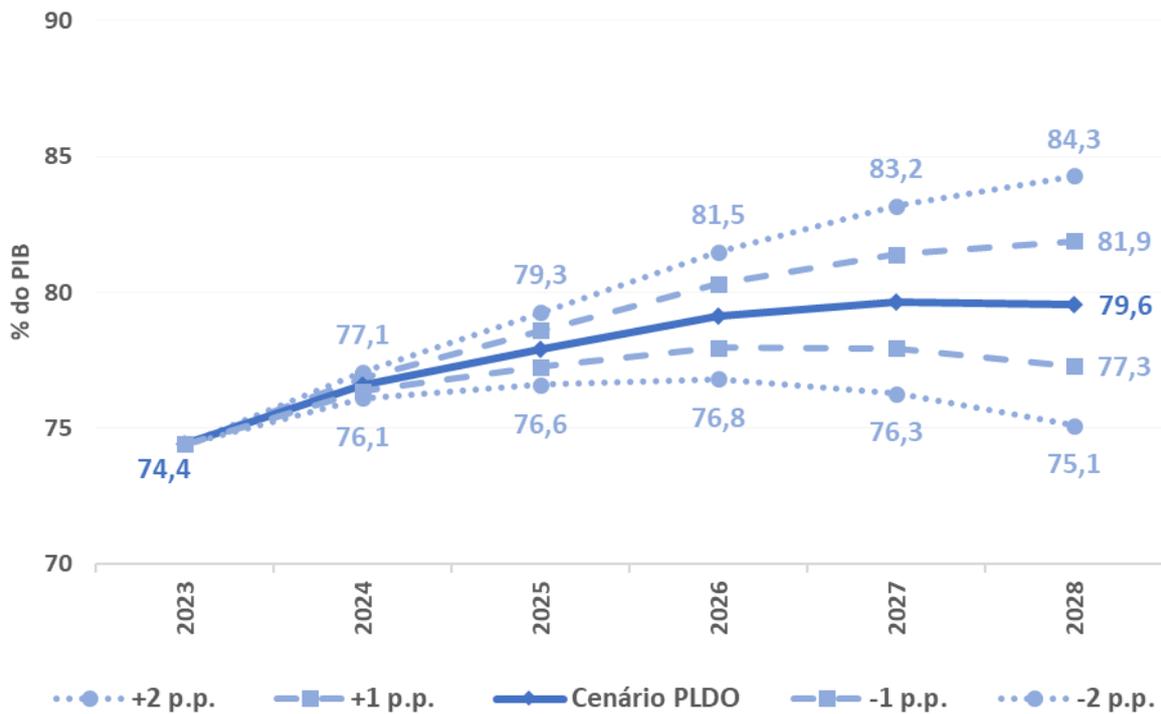
Figura 13 - Teste de estresse primário/PIB, PIB e Selic - DLSP (% PIB)



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

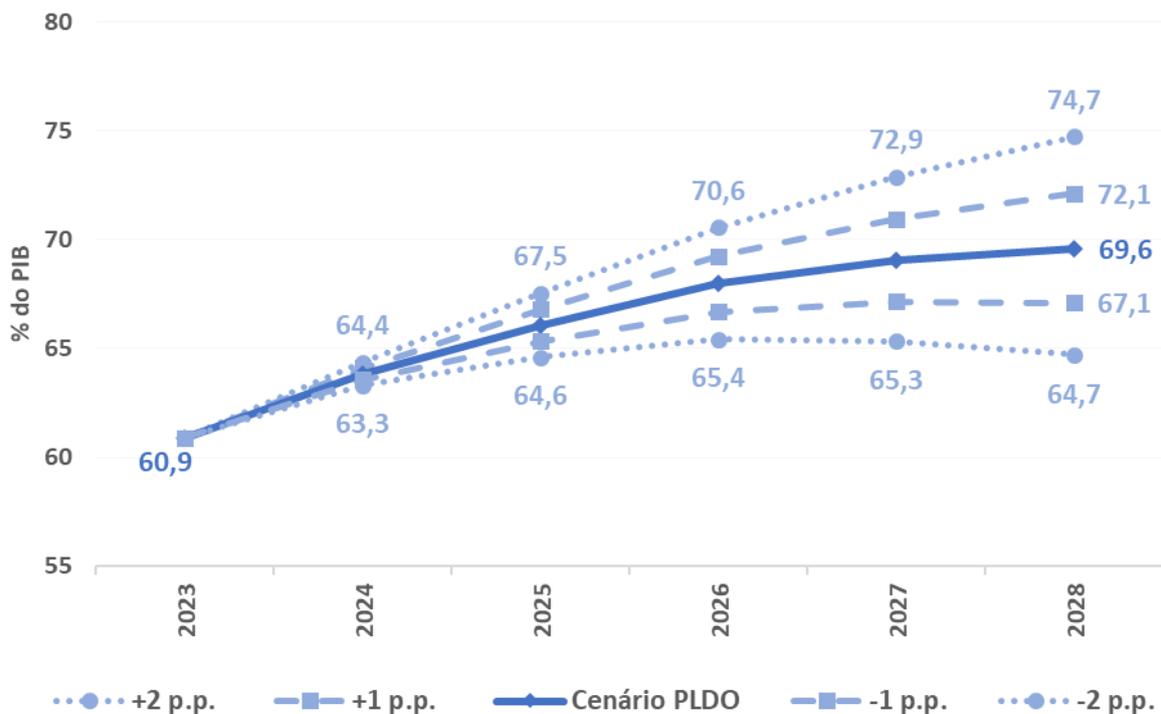
Alterações na taxa de juros sensibilizam o custo da dívida e a transmissão de mudanças na taxa Selic para o custo da dívida tende a ser rápida, uma vez que existe elevada proporção de instrumentos de financiamento expostos às mudanças nos juros de curto prazo. A Figura 14 e a Figura 15 apresentam como seriam as projeções de DBGG e de DLSP face a uma trajetória de juros que se desviasse em 1 ou 2 p.p., para cima ou para baixo, da trajetória prevista no cenário PLDO. Um choque de +2 p.p. na Selic, por exemplo, teria o potencial de elevar a DBGG em 4,7 p.p. do PIB e a DLSP em 5,1 p.p. do PIB ao final de 2028.

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



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

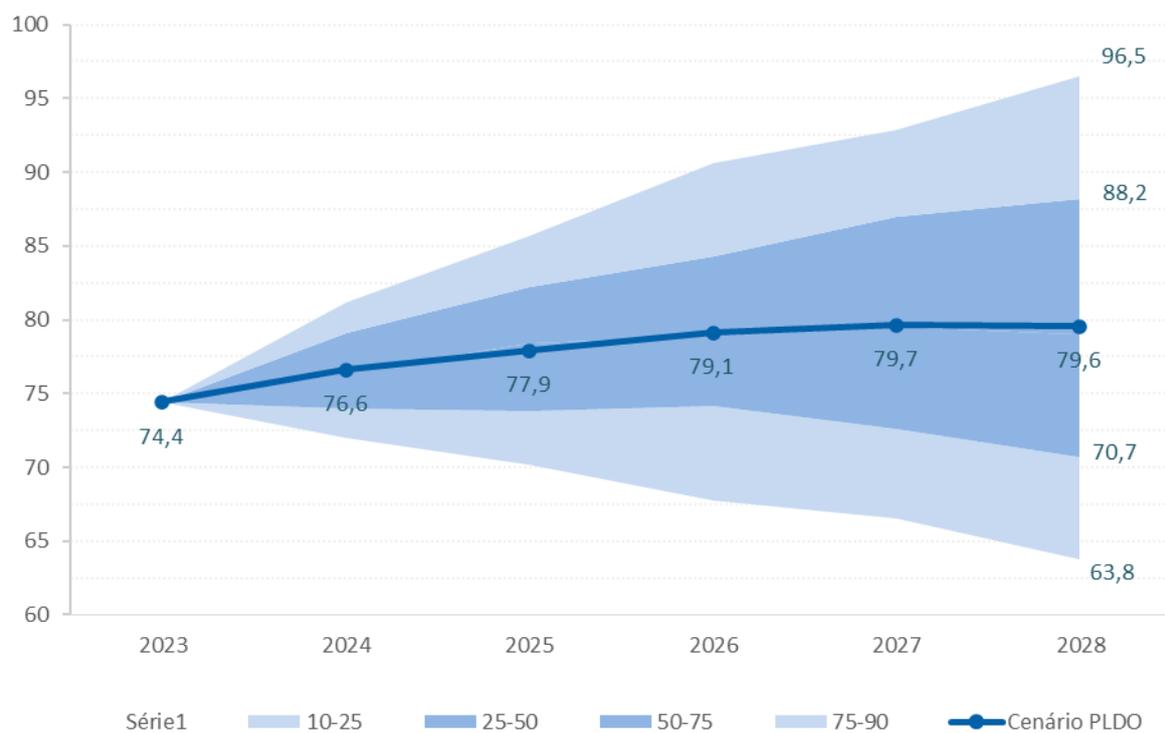
Figura 15 - Teste de estresse Selic - DLSP (% PIB)



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

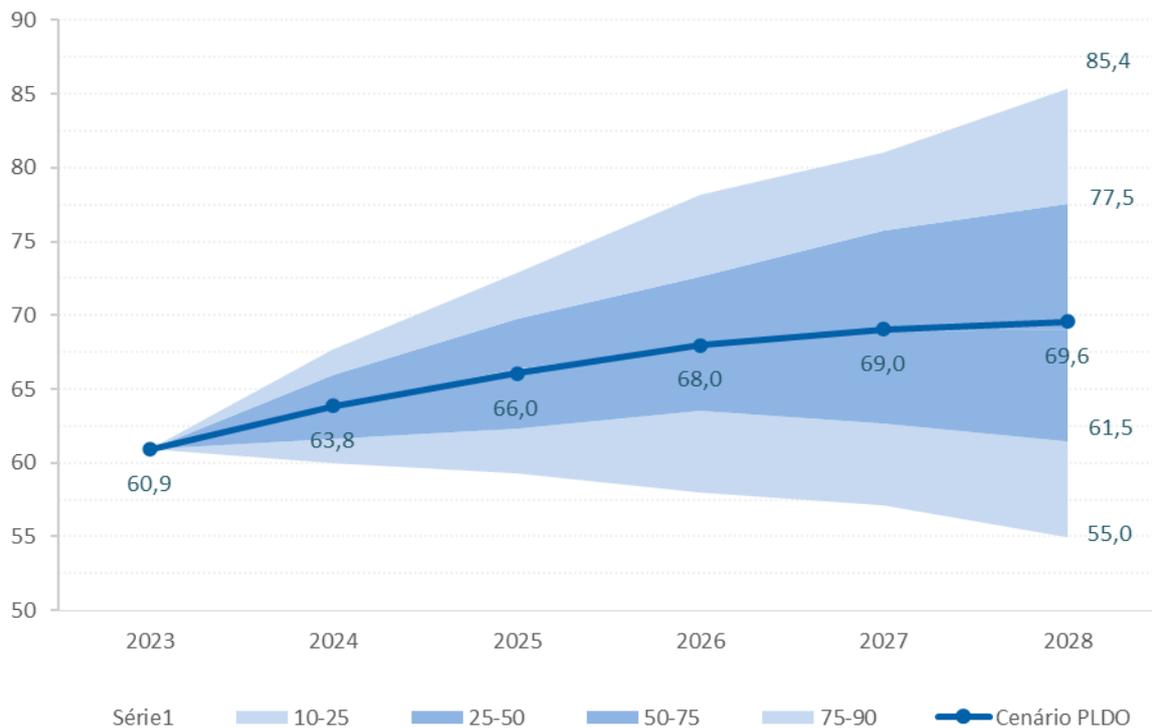
Na Figura 16 e na Figura 17 são mostrados os resultados estocásticos das simulações de DLSP e DBGG. As linhas sólidas representam o cenário PLDO 2025 (Tabela 3 do Anexo de Metas Fiscais) e são muito próximas àquelas das medianas das distribuições. Estas figuras são conhecidas como fan charts e mostram o intervalo de confiança para as possíveis trajetórias da DBGG/PIB e DLSP/PIB diante de choques estocásticos no PIB e no resultado fiscal primário ao longo do tempo, mantendo-se constantes as demais variáveis, inclusive juros.

Figura 16 - Cenários estocásticos para DBGG/PIB



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

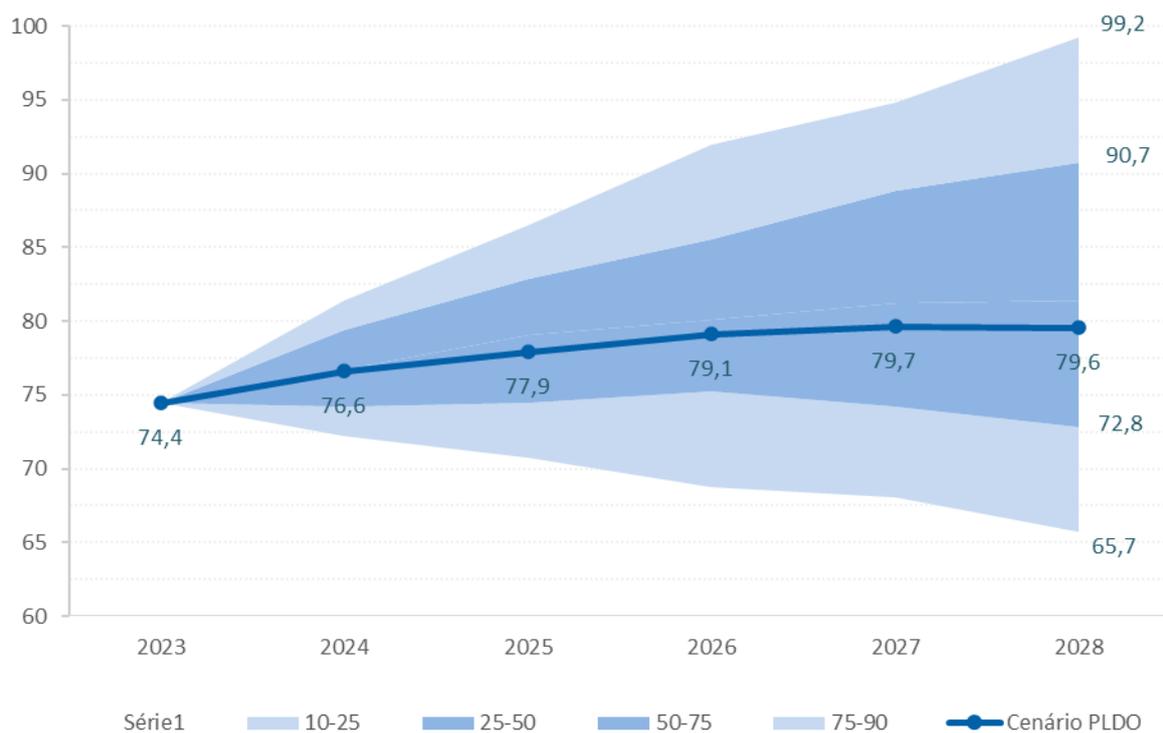
Figura 17 - Cenários estocásticos para DLSP/PIB



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

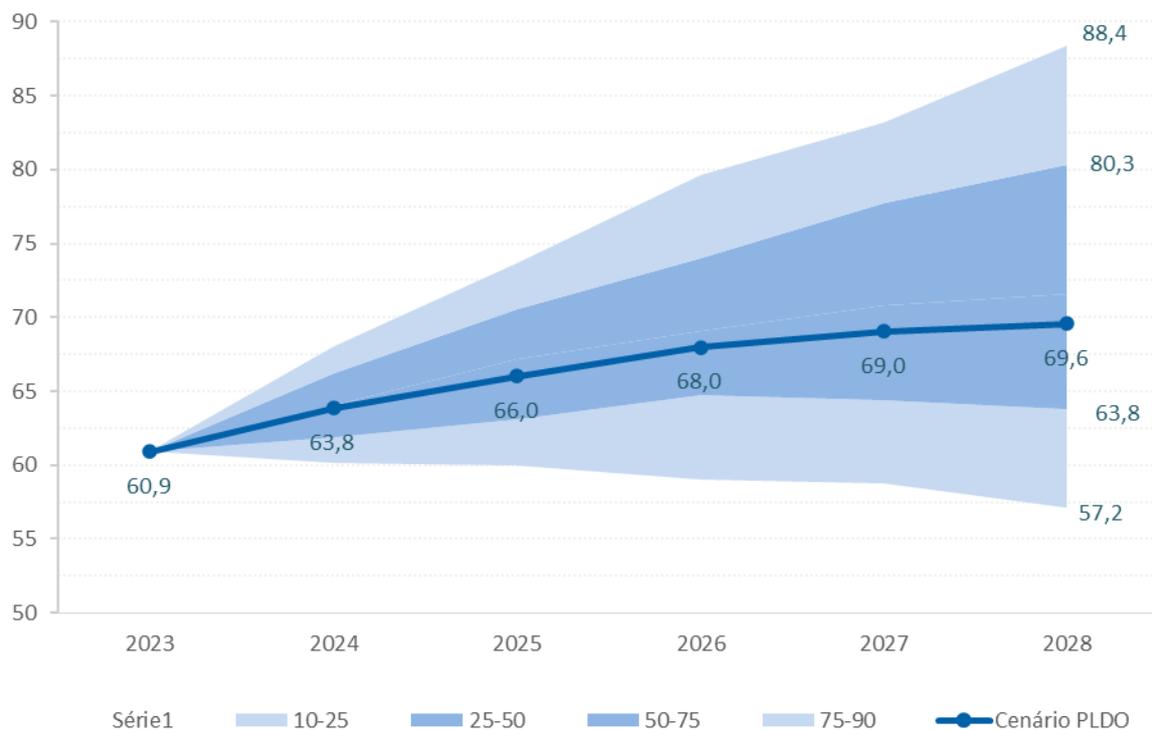
De forma complementar, são apresentados na Figura 18 e na Figura 19 *fan charts* da DBGG e DLSP assimétricos, em decorrência de uma taxa de Selic estressada em 100 pontos base a partir de maio de 2024. Trata-se de um exercício de avaliação de *downside risk*. Em um contexto de taxa Selic estressada, torna-se maior o risco de a DBGG e a DLSP superarem as projeções do cenário PLDO 2025 ao final de 2028 na presença de choques desfavoráveis à atividade e na ausência de consolidação fiscal.

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



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

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



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

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

4.4.4.1 Riscos Legais

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

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

Na Tabela 14, destacamos os limites e condições, com a indicação do respectivo dispositivo legal, que devem ser verificados para a realização de operações de crédito.

Tabela 14 - Limites e Condições para a realização de operações de crédito

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

Fonte e Elaboração: STN/MF.

Dentre esses riscos, destaca-se aquele relativo ao descumprimento da regra de ouro, estabelecida pelo inciso III do art. 167 da Constituição Federal, que veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Dado o cenário fiscal esperado, as projeções apontam para margens negativas para o período de 2025 a 2028 e, assim, para a necessidade de se recorrer a operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital neste período, conforme Tabela 15.

Tabela 15 - Projeção da margem de suficiência da Regra de Ouro

Em R\$ milhões

| Cenário | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
|--------------|-----------|------------|------------|------------|
| Cenário base | -52.727,3 | -293.317,4 | -263.731,1 | -271.996,0 |

O Cenário Base contempla estimativas preliminares, com base em hipóteses simplificadas. Entre as hipóteses, o cenário projeta a possibilidade de uso de superávit financeiro de exercícios anteriores para minimizar a insuficiência da regra de ouro por meio de remanejamento de fontes durante o exercício, particularmente em 2025. O cenário deve ser atualizado quando da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, momento em que serão definidas com maior exatidão a necessidade de operações de crédito para o financiamento das despesas orçamentárias, bem como serão atualizados os parâmetros macroeconômicos que afetam as projeções de despesas de capital.

Fonte e Elaboração: STN/MF.

Essas projeções consideram a possibilidade de utilização do saldo de superávits financeiros de exercícios anteriores de fontes de não emissão exclusivas para pagamento de dívida no momento da execução financeira. Tais valores não são considerados na fase de elaboração e aprovação da LOA (pois essa considera somente as receitas do exercício), motivo pelo qual a LOA pode apresentar excesso de operações de crédito sobre as despesas de capital ainda maior do que no cenário acima, notadamente para 2025, e indicar recursos de operações de crédito condicionados a aprovação de crédito suplementar ou especial por maioria absoluta do Congresso Nacional. Todavia, após a apuração do superavit financeiro do exercício anterior durante o exercício, e caso haja saldo suficiente, é possível remanejar as fontes condicionadas e cumprir a exigência da regra de ouro quando da execução financeira, sem a necessidade do crédito suplementar (o que de fato vem ocorrendo nos exercícios recentes).

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

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

5 ANÁLISE DOS RISCOS ESPECÍFICOS

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

5.1 PASSIVOS CONTINGENTES

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

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

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

5.1.1 Demandas Judiciais

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

- a) Advogado-Geral da União: representa a União junto ao Supremo Tribunal Federal (art. 4º, III, da Lei Complementar nº 73/1993), em que é assistido pela Secretaria-Geral de Contencioso (SGCT), (art. 9º do Decreto nº 11.174/2022);
- b) Procuradoria-Geral da União (PGU): representa a União junto ao Poder Judiciário nas suas diferentes instâncias, com exceção do STF (art. 9º da Lei Complementar nº 73/1993);

- c) Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN): apura a liquidez e certeza da dívida ativa da União e realiza a sua inscrição para fins de cobrança, amigável ou judicial e representa judicialmente a União nas causas de natureza fiscal (art. 12 da Lei Complementar nº 73/1993);
- d) Procuradoria-Geral Federal (PGF): representa as autarquias e fundações públicas junto ao Poder Judiciário (art. 10 da Lei nº 10.480, de 02 de julho de 2002); e
- e) Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil (PGBC): representa o Banco Central do Brasil (BCB) junto ao Poder Judiciário (art. 4º da Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998).

Os órgãos do Poder Judiciário são responsáveis pela tramitação e julgamento das ações judiciais. O evento “pagamento judicial” é considerado um risco futuro e incerto. A AGU atua perante os órgãos judiciários para obter decisões favoráveis à Fazenda Pública e evitar pagamentos judiciais. A Portaria Normativa AGU nº 68/2022 estabelece critérios e procedimentos para informações sobre ações judiciais com riscos fiscais.

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

Conforme Decreto nº 11.379/2023, foi criado o Conselho de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais, no âmbito da AGU, com a finalidade de propor medidas de aprimoramento da governança dos riscos fiscais judiciais. O Conselho também visa fortalecer as atividades relacionadas a processos judiciais e garantir maior previsibilidade e segurança na gestão fiscal do país.

5.1.1.1 Critérios e Procedimentos na prestação de informações sobre Demandas Judiciais

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

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

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

I - risco provável, que abrange:

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

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

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

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

II - risco possível, que abrange:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II - nas condenações da Fazenda Pública que resultem em perda de arrecadação, o resultado da soma dos valores estimados de redução da arrecadação em virtude do cumprimento de decisão judicial, assim considerados o equivalente à estimativa

de arrecadação de 1 (um) ano para o futuro e de 5 (cinco) anos de parcelas pretéritas; ou

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

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

Na subseção seguinte, serão avaliados os processos de risco possível e as ações judiciais de risco provável, incluindo as movidas pelos entes subnacionais contra a União.

Nas demandas judiciais, a estimativa dos valores envolvidos nas causas é complexa visto tratar-se de eventos imprevistos e incertos, sendo baseada nos pedidos das partes, nas estimativas dos órgãos públicos federais e da área técnica da AGU. Ademais, algumas ações não possuem informações disponíveis sobre o impacto fiscal estimado, de modo que o impacto real pode ser maior do que o apresentado nos demonstrativos. Por sua vez, o caráter probabilístico e as características dos trâmites jurídicos exigem uma análise cautelosa dos valores relacionados às ações judiciais.

As informações apresentadas não implicam reconhecimento da União em relação à sucumbência ou teses em debate, mas apenas o risco potencial ao orçamento federal caso a União não seja bem-sucedida.

5.1.1.2 Demandas Judiciais Contra a Administração Direta da União

Compete à AGU, por intermédio da PGU, a representação judicial e extrajudicial da Administração Direta da União. Observa-se, conforme exposto na Tabela 16, que o risco fiscal relativo a demandas judiciais contra a Administração Direta da União¹² é estimado em R\$ 1.170,9 bilhões (R\$ 1.161,8 bilhões em 2022).

Tabela 16 - Demandas Judiciais no âmbito da PGU

| Ações Judiciais | Processo de referência | Em R\$ bilhões | |
|---|---|----------------------------|----------|
| | | Estimativa de impacto 2022 | 2023 |
| Reforma da Previdência EC nº 103/2019 (SGCT) | ADIs 6254, 6255, 6256, 6258, 6271, 6279, 6289, 6309, 6336, 6361, 6367, 6384, 6385, 6731, 6916 | 621,0 | 497,9 |
| FGTS correção monetária (SGCT) | ADI 5090 | 295,9 | 295,9 |
| Setor Sucroalcooleiro - Responsabilidade civil do Estado | RESP 1347136/DF (2012/0207039-3) 0025517-61.1999.4.01.3400. No STF, ARE 884325. | 79,6 | 79,6 |
| ACP - Devolução das diferenças pagas pelos mutuários de Cédulas de Crédito Rural- Plano Collor I (SGCT) | ERESP 1.319.232/DF | 79,0 | 239,0 |
| Fator Previdenciário (SGCT) | ADI 2110 e ADI 2111 | 54,6 | 36,4 |
| Fornecimento Medicamento pelo Poder Público (SGCT) | RE 566471, RE 657718, RE 855178, RESP 1.657.156/RJ (Tema 106 do STJ) | 14,0 | 14,0 |
| Reforma da Previdência e Magistratura (SGCT) | ADIs 3308 3363 3998 4802 4803 | 4,3 | Excluído |

¹² Na Tabela 16 são apresentadas também as ações judiciais que se encontram na Secretaria-Geral de Contencioso (SGCT), quando não relacionadas a tema tributário.

Em R\$ bilhões

| Ações Judiciais | Processo de referência | Estimativa de impacto | |
|--|--|-----------------------|----------------|
| | | 2022 | 2023 |
| Reajuste e pensões no RPPS (SGCT) | RE 1372723 | 4,3 | Excluído |
| Indenização em pecúnia por férias não gozadas por servidor ativo – Tema 635/STF (SGCT) | ARE 721001 | 4,1 | 4,1 |
| Trem-bala Rio de Janeiro-São Paulo | Decreto Injuntivo 47/2012 | 2,0 | 2,0 |
| Liquidação de Sentença - Indenização por Restrição Ambiental | 5033010-49.2020.4.04.7000 (TRF4_1_PR) | 1,0 | 1,0 |
| Ação de Desapropriação | REsp 1505733; REsp 1522030; REsp 1505700; REsp 1505696 - 0003108-05.2011.4.04.0000 | 1,0 | 1,0 |
| Ação Declaratória - Estado do Paraná | 5018638-71.2015.4.04.7000 | 1,0 | Excluído |
| Equiparação do valor das diárias devidas a membros do Ministério Público e do Poder Judiciário – Tema 976/STF (SGCT) | RE 968646 | n.d. | n.d. |
| Isonomia entre Magistratura e Ministério Público para licença prêmio – Tema 966/STF (SGCT) | RE 1059466 | n.d. | n.d. |
| Responsabilidade da União pelo pagamento dos honorários das perícias requeridas pelo MPF | Sem referência | n.d. | n.d. |
| Anistia – Aeronáutica (SGCT) | ADPF 777 | n.d. | n.d. |
| Reestruturação da carreira auditoria do Tesouro Nacional (SGCT) | ADI 4151 e ADI 4616 | n.d. | Excluído |
| Total | | 1.161,8 | 1.170,9 |

n.d. (informação não disponível).

Fonte: AGU. Elaboração: STN/MF.

5.1.1.3 Demandas Judiciais Contra a União de Natureza Tributária

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

As estimativas de impacto fiscal são fornecidas pela Receita Federal do Brasil (RFB), considerando, 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. Estima-se que o impacto das ações judiciais de natureza tributária, no âmbito do STF, seja de aproximadamente de R\$ 716,6 bilhões (R\$ 812,4 bilhões em 2022), conforme a Tabela 17.

Tabela 17 - Ações judiciais de natureza tributária no STF

Em R\$ bilhões

| Ações Judiciais | Processo de referência | Estimativa de impacto | |
|---|------------------------|-----------------------|------------------------------|
| | | 2022 | 2023 |
| COFINS/PIS. Importação. Exigência de lei complementar para a disciplina de PIS e COFINS sobre a importação. Lei nº 10.865/2004 | RE 565.886 | 325,0 | 325,0 |
| PIS/COFINS das instituições financeiras. Discussão a respeito da possibilidade de incidência de PIS/COFINS sobre as receitas de instituições financeiras que decorrem de seu objeto social e incluiriam, portanto, as receitas de natureza financeiras, com fulcro na Lei 9.718/98. | RE 609.096 e 880.143 | 115,2 | (Reclassificado para remoto) |

| Ações Judiciais | Processo de referência | Estimativa de impacto | |
|---|------------------------|-----------------------|----------------|
| | | 2022 | 2023 |
| Imposto de Renda pessoa Física - dedução de despesas com educação (SGCT) | ADI 4927 | 105,0 | 115,0 |
| Inclusão do PIS e da Cofins nas suas próprias bases de cálculo | RE 1.233.096 | 65,7 | 65,7 |
| Reintegra - devolução de resíduo tributário remanescentes na cadeia de produção de bens exportados no Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (SGCT) | ADIs 6055 e 6040 | 49,9 | 49,9 |
| PIS e COFINS. Base de cálculo, inclusão do ISS. Questiona-se a inclusão da parcela relativa ao ISS na base de cálculo da contribuição para o PIS e COFINS (sistemática da tributação por dentro) | RE 592.616 | 35,4 | 35,4 |
| Funrural (SGCT) | ADI 4395 | 20,9 | 20,9 |
| PIS E COFINS. Incidência sobre as receitas decorrentes da locação de bens móveis | RE 659.412 | 20,2 | 20,2 |
| CIDE sobre remessas ao exterior. Discussão a respeito da incidência da CIDE criada pela Lei nº 10.168/2000, destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação | RE 928.943 | 19,6 | 19,6 |
| Possibilidade de exclusão da base de cálculo do PIS e do COFINS dos valores correspondentes a créditos presumidos de ICMS decorrentes de incentivos fiscais concedidos pelos Estados e pelo Distrito Federal | RE 835.818 | 16,5 | 16,5 |
| PIS sobre locação de bens imóveis. Discussão sobre a incidência de PIS sobre as receitas decorrentes da locação de bens imóveis, inclusive no que se refere às empresas que alugam imóveis esporádica ou eventualmente | RE 599.658 | 16,0 | 16,0 |
| PIS/COFINS e CSLL sobre atos cooperativos. Discussão sobre a incidência do PIS, COFINS e CSLL sobre os valores resultantes dos atos cooperativos próprios das sociedades cooperativas | RE 672.215 | 9,1 | 9,1 |
| Constitucionalidade da incidência de contribuição previdenciária a cargo da empregada sobre o salário-maternidade pago pela Previdência Social | RE 1.455.643 | - | 6,2 (Incluído) |
| Incidência da alíquota de 25% (vinte e cinco por cento) do imposto de renda exclusivamente na fonte, sobre as pensões e os proventos de fontes situadas no País, percebidos por pessoas físicas residentes no exterior | ARE 1.327.491 | n.d. | 6,0 |
| Constitucionalidade do artigo 11, § 1º, incisos V a VIII, da Emenda Constitucional 103/2019, ante a previsão de alíquotas progressivas às contribuições previdenciárias dos servidores públicos federais | RE 1.384.562 | 5,8 | 5,8 |
| Aplicabilidade do princípio da anterioridade geral (anual ou de exercício) em face das reduções de benefícios fiscais previstos no Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários | RE 1.285.177 | 4,0 | 4,0 |
| Multa por indeferimento administrativo de pedidos de ressarcimento, compensação e restituição. | RE 796.939 | 2,8 | Excluído |
| Exclusão dos valores relativos ao PIS e à COFINS da base de cálculo da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB) | RE 1.341.464 | 1,3 | 1,3 |
| IOF. Fato gerador. Incidência nos contratos de mútuo onde não participem instituições financeiras. Factoring. Artigo 13 da Lei nº 9.779/99. | RE 590.186 | n.d. | Excluído |
| IRPJ. Demonstrações financeiras. Correção monetária. Julho e agosto de 1994. Constitucionalidade. Art. 38 da Lei 8880/94 | RE 595.107 | n.d. | n.d. |
| Imposto de importação. Comércio internacional. Direitos Antidumping. Retroatividade. Diversidade de estágios da operação de importação. | RE 632.250 | n.d. | Excluído |
| Contribuição Previdenciária. Cooperativas. LC 84/96, artigo 1º, inciso II. Alegação de cobrança de alíquotas superiores às das empresas em geral | RE 597.315 | n.d. | n.d. |
| Constitucionalidade da inclusão dos expurgos inflacionários na correção monetária incidente sobre valores depositados em juízo | RE 1.141.156 | n.d. | n.d. |
| Alcance da imunidade tributária prevista no artigo 150, inciso VI, alínea e, da Constituição Federal, em relação a suportes materiais importados e produzidos fora do Brasil que contenham obras musicais de artistas brasileiros | ARE 1.244.302 | n.d. | n.d. |
| Equiparação de Caixa de Assistência de grupo profissional a entidades beneficentes de assistência social para fins de imunidade tributária | RE 600.010 | n.d. | n.d. |
| Imunidade tributária recíproca em favor de sociedade de economia mista prestadora de serviço público relativo à construção de moradias para famílias de baixa renda | ARE 1.289.782 | n.d. | n.d. |
| Aplicabilidade do prazo bienal, previsto no artigo 7º, XXIX, da Constituição Federal, para cobrança dos depósitos do FGTS, por nulidade de contratações temporárias efetuadas pelo Poder Público | RE 1.336.848 | n.d. | n.d. |

Em R\$ bilhões

| Ações Judiciais | Processo de referência | Estimativa de impacto | |
|--|------------------------|-----------------------|-----------------|
| | | 2022 | 2023 |
| Constitucionalidade da composição da base de cálculo do Fundo de Participação dos Municípios – FPM | RE 1.362.061 | - | n.d (Incluído). |
| Exigibilidade do PIS/COFINS em face das entidades fechadas de previdência complementar (EFPC) | RE 722.528 | - | n.d (Incluído). |
| Total | | 812,4 | 716,6 |

n.d. (informação não disponível).

Fonte: AGU. Elaboração: STN/MF.

Por sua vez, as ações judiciais de natureza tributária em trâmite no Superior Tribunal de Justiça (STJ), representam um risco possível estimado da ordem de R\$ 13,3 bilhões (R\$ 80,4 bilhões em 2022), consoante o exposto na Tabela 18.

Tabela 18 - Ações judiciais de natureza tributária no STJ

Em R\$ bilhões

| Ações Judiciais | Processo de referência | Estimativa de impacto | |
|---|---|-----------------------|------------------------------|
| | | 2022 | 2023 |
| Excluir os benefícios fiscais relacionados ao ICMS, - tais como redução de base de cálculo, redução de alíquota, isenção, imunidade, diferimento, entre outros - da base de cálculo do IRPJ e da CSLL (extensão do entendimento firmado no ERESP 1.517.492/PR | REsp's: 2010095/RS, 2010089/RS, 1945110/RS, 1987158/SC | 47,0 | (Reclassificado para remoto) |
| Creditamento de PIS/Cofins na revenda de produtos submetidos à tributação monofásica dessas Contribuições, realizada à alíquota zero, no regime não cumulativo | REsp's 1.894.741/RS e 1.895.255/RS (Tema - 1.093 RR) | 31,0 | (Reclassificado para remoto) |
| Exclusão da Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa das Bases de Cálculos do PIS/Cofins das Instituições Financeiras | REsp 1890311/SP | - | (Reclassificado para remoto) |
| Possibilidade de inclusão de valores de ICMS nas bases de cálculo do Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica - IRPJ e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, quando apurados pela sistemática do lucro presumido | REsp 1767631/SC ; REsp 1772634/RS e REsp 1772470/RS (Tema - 1.008 RR) | 2,4 | (Reclassificado para remoto) |
| Limitação a 20 (vinte) salários-mínimos na apuração da base de cálculo de contribuições a terceiros | REsp 1.898.532/CE e REsp 1.905.870/PR (tema 1079) | n.d. | 11,7 |
| Legalidade da inclusão do diferencial de alíquotas (Difal) do ICMS nas bases de cálculo do PIS e da Cofins | REsp 1928887/RS | - | 1,6 |
| Total | | 80,4 | 13,3 |

n.d. (informação não disponível).

Fonte: AGU. Elaboração: STN/MF.

5.1.1.4 Demandas Judiciais Contra as Autarquias e Fundações - PGF

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

O impacto estimado dessas ações foi de R\$ 673,4 bilhões (R\$ 675,9 bilhões em 2022) e revela a expectativa da repercussão econômica em caso de decisão judicial desfavorável, seja pela criação de despesa ou pela redução de receita. São consideradas tanto despesas iniciais com o pagamento de atrasados quanto o impacto futuro nas contas públicas. Assim, os impactos podem ser diluídos ao longo de vários exercícios fiscais.

Tabela 19 - Ações judiciais no âmbito da PGF

Em R\$ bilhões

| Ações Judiciais | Processo de referência | Estimativa de impacto | |
|--|---|-----------------------|--------------|
| | | 2022 | 2023 |
| Auxílio-alimentação, pago em espécie e com habitualidade, por meio de vale-alimentação ou na forma de tickets, tem natureza salarial e integra o salário de contribuição para fins de cálculo da renda mensal inicial (RMI). | RE 1413882 e PEDILEF n. 5002880-91.2016.4.04.7105 | 419,4 | 419,4 |
| Aposentadoria especial do vigilante. | RESP 1830508 (Tema 1031) | 165,0 | 165,0 |
| Exclusão do fator previdenciário da base de cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição | RE 639856 (Tema 616) | 89,0 | 89,0 |
| Juros Compensatórios da Desapropriação para Fins de Reforma Agrária | ADI 2332 | 2,5 | Excluído |
| Servidor. Aposentadoria. Reconhecimento e cômputo, nos proventos, de direito não concedido enquanto o servidor estava em atividade. | RESP 1783975(Tema 1017) | n.d. | Excluído |
| Honorários advocatícios em cumprimento de sentença | RESP 1883715 (RRC) | n.d. | n.d. |
| Majoração de verba honorária contra o INSS | RESP 1864633 (Tema 1059) | n.d. | n.d. |
| Revisão do Tema 692/STJ. Devolução de valores recebidos a título de concessão de benefício previdenciário por decisão judicial precária | RESP 1734627 (Tema 51) e PET 12482 | n.d. | n.d. |
| Revisão de benefício previdenciário por erro administrativo. Decadência | RE 699535 (Tema 632) | n.d. | n.d. |
| Cumulação de benefícios previdenciários | RE 687813 (Tema 599) | n.d. | n.d. |
| Eficácia do EPI. Agentes nocivos à saúde | REsp 1828606/RS (Tema RR 1090) | n.d. | Excluído |
| Total | | 675,9 | 673,4 |

n.d. (informação não disponível).

Fonte: AGU. Elaboração: STN/MF.

5.1.1.5 Demandas Judiciais das Empresas Estatais Dependentes da União

No ano de 2023, as ações judiciais das empresas dependentes com risco de perda considerado possível, totalizaram cerca de R\$ 4,1 bilhões, na qual se destaca a participação das ações de natureza cível no impacto estimado, de aproximadamente R\$ 2,8 bilhões (68% do valor total), conforme Tabela 20.

As reclamações trabalhistas configuraram em torno de R\$ 1,2 bilhão e incluem litígios relacionados a atualização salarial e perdas decorrentes de Planos Econômicos, além de ações como solicitações de pagamento de horas-extras, descumprimento de dissídio coletivo, pagamento de diárias, adicional noturno, adicional de periculosidade e insalubridade e incorporação de gratificação.

As ações cíveis se referem a pleitos de direito de natureza civil, ou seja, não-criminal, envolvendo as áreas familiar, sucessória, obrigacional ou real. No caso das empresas estatais federais dependentes, as ações se referem a um conjunto variado de questionamentos, como indenizações por danos materiais, acidentes, desapropriação, garantia de participação do impetrante em contratos de opção e leilões eletrônicos, ação de cobrança, protesto de títulos, suspensão dos efeitos dos atos administrativos, suspensão de multa, dentre outros. Conforme citado anteriormente, as ações cíveis das Estatais Federais Dependentes somaram, aproximadamente, R\$ 2,8 bilhões.

As demandas previdenciárias totalizaram cerca de R\$ 20,6 milhões, caracterizadas pelo não recolhimento das contribuições previdenciárias de seus empregados, enquanto as lides tributárias somaram R\$ 57,9 milhões e derivam de não recolhimento de impostos pelas empresas, notadamente os devidos aos Estados e Municípios.

Ao considerar o critério das empresas com maior risco fiscal de ações judiciais de perda possível, a INFRA S.A e a CODEVASF apresentaram impactos estimados de cerca de 1,2 bilhão e R\$ 1,1 bilhão, respectivamente.

Tabela 20 - Demandas Judiciais das Empresas Estatais Federais Dependentes – Risco Possível

| Empresa | Tipo de Demanda/Estimativa de Impacto | | | | | | | | | |
|--|---------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------|-------------|-------------|----------------|----------------|
| | Trabalhista | | Cível | | Previdenciário | | Tributário | | Total | |
| | 2022 | 2023 | 2022 | 2023 | 2022 | 2023 | 2022 | 2023 | 2022 | 2023 |
| Cia Desenvolvimento V. S. Francisco e Parnaíba - CODEVASF | 33,4 | 24,1 | 425,1 | 1.070,4 | - | - | 20,9 | 0,2 | 479,4 | 1.094,6 |
| Empresa Brasileira de serviços Hospitalares - EBSERH | 277,9 | 267,5 | 191,4 | 119,6 | - | - | - | - | 469,2 | 387,1 |
| Cia Brasileira De Trens Urbanos - CBTU | 270,8 | 326,1 | 83,0 | 125,8 | - | - | 1,2 | 3,4 | 354,9 | 455,3 |
| Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa | 159,2 | 143,1 | 9,5 | 10,2 | - | - | 1,9 | 1,9 | 170,6 | 155,1 |
| Grupo Hospitalar Conceição - GHC | 198,8 | 225,9 | 109,5 | 97,8 | - | - | - | - | 308,3 | 323,7 |
| Telecomunicações Brasileiras S.A - TELEBRAS | 0,6 | 0,8 | 95,6 | 100,0 | - | - | 24,0 | 25,3 | 120,1 | 126,1 |
| Empresa Brasil de Comunicação - EBC | 62,8 | 64,4 | 5,4 | 5,8 | 12,2 | 12,7 | 2,1 | 2,1 | 82,5 | 85,1 |
| Cia Nacional de Abastecimento - CONAB | 42,9 | 18,2 | 7,8 | 27,9 | - | - | 31,2 | 16,7 | 81,9 | 62,8 |
| Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A - TRENSURB | 15,5 | 18,1 | 21,3 | 51,5 | - | - | - | - | 36,8 | 69,6 |
| Nuclebras Equipamentos Pesados S/A - NUCLEP | 11,0 | 7,9 | 51,9 | 42,5 | - | - | - | - | 62,9 | 50,4 |
| Infra S.A. | 64,2 | 58,0 | 1.288,2 | 1.139,7 | 8,6 | 7,8 | 8,3 | 8,3 | 1.369,4 | 1.213,9 |
| Indústria de Material Bélico do Brasil - IMBEL | 18,2 | 19,4 | 2,5 | 2,3 | - | - | - | - | 20,7 | 21,7 |
| Centro Nac. de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A - CEITEC | 5,1 | 23,4 | 2,1 | 1,6 | - | - | - | - | 7,1 | 25,0 |
| Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A - AMAZUL | 4,8 | 5,1 | - | 0,0 | - | - | - | - | 4,8 | 5,2 |
| Cia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM | 1,0 | 1,0 | 2,2 | 2,2 | - | - | - | - | 3,2 | 3,2 |
| Empresa Pesquisa Energética - EPE | 0,3 | 0,3 | 0,0 | 0,0 | - | - | - | - | 0,4 | 0,4 |
| Total | 1.166,3 | 1.203,3 | 2.295,5 | 2.797,4 | 20,8 | 20,6 | 89,6 | 57,9 | 3.572,1 | 4.079,2 |

Fonte: SEST/MGI. Elaboração: STN/MF.

5.1.1.6 Demandas Judiciais Contra o Banco Central do Brasil

Em 31 de dezembro de 2023, o BCB era parte em 8.836 ações, sendo 2.387 no polo ativo, 6.176 no polo passivo e 273 tendo o BCB como parte interessada. As ações referem-se a assuntos como planos econômicos, reclamações trabalhistas, liquidações de instituições financeiras e títulos públicos.

Com relação às ações em que o risco de perda foi considerado menor que provável e maior que remoto, classificadas, portanto, como passivos contingentes, havia 723 ações nessa situação, totalizando R\$ 7,7 bilhões (R\$ 7,0 bilhões referentes a regimes especiais de resolução para instituições financeiras).

O Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) era parte em 587 ações judiciais relacionadas à contestação de decisões sobre cobertura de produtores rurais, sendo 3 no polo ativo, 581 no polo passivo e 3 tendo o Proagro como parte interessada. O montante de ações judiciais em que o risco de perda foi considerado menor que provável e maior que remoto e, portanto, foram consideradas como passivos contingentes foi de 151 ações, no total de R\$ 41,0 milhões.

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

A distribuição dos valores do passivo contingente do BCB de acordo com a instância está discriminada na Tabela 21.

Tabela 21 - Passivo Contingente do BCB por instância

Em R\$ milhões

| Instância | Estimativa de Impacto | | | | | |
|------------------|-----------------------|-------------|----------------|----------------|-------------|----------------|
| | 2022 | | | 2023 | | |
| | BCB | Proagro | Total | BCB | Proagro | Total |
| STF | 30,0 | - | 30,0 | 1,0 | - | 1,0 |
| STJ | 147,0 | - | 147,0 | 1.366,0 | - | 1.366,0 |
| TST | 7,0 | - | 7,0 | 6,0 | - | 6,0 |
| Turmas Recursais | 2,0 | - | 2,0 | 2,0 | - | 2,0 |
| Juizado Especial | 1,0 | 1,0 | 2,0 | 1,0 | 1,0 | 2,0 |
| 1º Grau | 7.266,0 | 26,0 | 7.292,0 | 6.162,0 | 19,0 | 6.181,0 |
| 2º Grau | 183,0 | 21,0 | 204,0 | 186,0 | 21,0 | 207,0 |
| Total | 7.636,0 | 48,0 | 7.684,0 | 7.724,0 | 41,0 | 7.765,0 |

Fonte: BCB. Elaboração: STN/MF.

5.1.1.7 Demandas Judiciais classificadas como de Risco Provável

As demandas judiciais de risco provável são assim definidas pela AGU (Portaria Normativa AGU nº 68/2022):

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

I - risco provável, que abrange:

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

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

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

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

A AGU utiliza um conjunto de normativos para classificar as demandas judiciais quanto à probabilidade, auxiliando na estimativa do risco e no impacto financeiro. As tabelas a seguir listam as ações judiciais, no âmbito da AGU, classificadas como risco provável, incluindo as ações de responsabilidade dos órgãos PGU, PGFN, PGF, SEST e BCB.

A PGU possui ações com risco provável no valor de aproximadamente R\$ 246,4 bilhões (R\$ 227,4 bilhões em 2022), com destaque para o tema FUNDEF. A PGF, nas ações de risco provável, possui cerca de R\$ 482,5 bilhões (mesmo impacto em 2022). Já a PGFN possui ações relativas à tributação federal com risco provável de R\$ 271,9 bilhões (R\$ 293,9 bilhões em 2022).

Tabela 22- Estimativas de impacto das ações judiciais de Risco Provável dos órgãos da AGU

Em R\$ bilhões

| Órgão Responsável | Estimativa de impacto | |
|---|-----------------------|----------------|
| | 2022 | 2023 |
| Procuradoria-Geral da União (PGU) | 227,4 | 246,4 |
| Procuradoria-Geral Federal (PGF) | 482,5 | 482,5 |
| Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) | 293,9 | 271,9 |
| Total | 1.003,8 | 1.000,8 |

Fonte: AGU. Elaboração: STN/MF.

Tabela 23- Demandas judiciais de Risco Provável no âmbito da PGU

Em R\$ bilhões

| Ações Judiciais | Processo de referência | Estimativa de impacto | |
|--|--|-----------------------|------------------------------|
| | | 2022 | 2023 |
| FUNDEF - ACP 0050616-27.1999.4.03.6100. | Diversas Ações. Exemplos: 1000943-94.2017.4.01.3700 (municípios do Estado do Maranhão)1022241-74.2019.4.01.3700 (Estado do Maranhão) 0802946-41.2018.4.05.8200 (Estado da Paraíba) | 90,0 | 90,0 |
| Ação Ordinária - Indenização Obras. | AREsp 2205972/RJ (0306781-98.1900.4.02.5101) | - | 32,5 |
| FUNDEF (SGCT). | ACOs 648 (Bahia), 660 (Amazonas), 661 (Maranhão), 669 (Sergipe), 683 (Ceará), 700 (Rio Grande do Norte), 701 (Alagoas), 722 (Minas Gerais), 718 (Pará) e 658 (Pernambuco) | 24,4 | 21,5 |
| Compensação de ICMS dos Estados. LC 192 e LC 194 | ACO 3586; ACO 3587; ACO 3590; ACO 3591; ACO 3592; ACO 3594; ACO 3595; ACO 3596; ACO 3601; ACO 3605; ACO 3607; ACO 3611; ACO 3614; ACO 3615; ACO 3620 | 19,6 | (Reclassificado para remoto) |
| FUNDEF - Ações movidas diretamente pelos entes federados. | Execuções apuradas no DCP da PGU (08003527320174058108) | 18,6 | 16,9 |
| Intervenção do Estado no domínio econômico. Fixação de tarifas pelo ente central no período compreendido entre 1987 a 1992. Manutenção da equação financeira original do contrato de concessão (SGCT). | ARE 1265503 | 9,5 | 9,5 |
| Correção de expurgos inflacionários. | 0002243-78.1993.4.01.3400 | 3,8 | 8,0 |
| Reajuste Tabela SUS X TUNEP. | 1050648-49.2021.4.01.3400 , 1017078-72.2021.4.01.3400 , 1058596-76.2020.4.01.3400 | - | 7,9 |
| Audidores fiscais. Reajuste de 28,86% sobre a RAV. Incidência na forma integral. | RESP Nº 1318315/AL (Número de origem: 0004027-64.2011.4.05.0000) e demais ações relacionadas ao tema | 7,1 | 7,1 |
| Diferenças salariais. | Vários processos como por exemplo: ASPOMETRON – 306745320154013400/17710820154013400 :R\$ 15.250.787,97,03/2015 - AO 0020877-34.2007.4.01.3400 | 4,8 | 4,8 |
| Gratificações de desempenho – GDAT. | Diversos, como exemplo o 0005097-39.2016.4.01.3400 - MS COLETIVO 0028427-61.1999.4.01.3400 / MS COLETIVO 0006246-61.2002.4.01.3400 | 4,3 | 4,3 |
| Reajuste Planos Bresser 26,06% e Verão 26,05% - SINDIFER-MG. | 0154200-31.1992.5.03.0003 | - | 3,3 |
| Equiparação dos aposentados e pensionistas do extinto DNER com os servidores do DNIT. | RESP nº 1244632/CE (Número de origem: 0016386-69.2006.4.05.8100) e demais ações relacionadas ao tema | 3,1 | 3,1 |
| Incorporação de GAT ao VB. | 0000423-33.2007.4.01.3400 | 3,0 | Excluído |
| Servidor Público - Pagamento de GIFA. | AR 5549/DF (2015/0015867-0) - 0015867-54.2015.3.00.0000 | 2,6 | 2,6 |
| Desapropriação. | Algumas ações :0020878-23.2001.4.03.6100 (SC ADM consórcio Almeida Prado) 0216425-57.1900.4.02.5101(Americo da Costa - espólio) 50170449120194036100 (Arnaldo e Angelo Poci - espólio) | 2,3 | 2,3 |
| Ação Coletiva - SUS - Recomposição de Diárias. | Ação Coletiva NR 0006409-12.2000.4.01.3400 | 1,1 | 2,1 |

| Ações Judiciais | Processo de referência | Estimativa de impacto | |
|---|---|-----------------------|-----------|
| | | 2022 | 2023 |
| Indenização por dano material. Aeroporto internacional de Rio Branco/AC. | 0002042-15.1999.4.01.3000 | 2,0 | 2,0 |
| Reajuste de 28,86% incidentes sobre a RAV. | 0400291-47.1994.4.03.6103 e demais ações relacionadas ao tema | 2,0 | 2,0 |
| Ação civil pública, em fase recursal extraordinária, que busca afastar coisa julgada formada em causa de natureza contratual, ajuste de compra e venda de Pinheiros (SGCT). | RE 1.395.147 | - | 1,9 |
| Anistia política. Possibilidade de acumulação de reparação econômica com indenização por danos morais. | EResp nº 1467148 / SP (2014/0151681-2) 0004263-64.2007.4.03.6126 e demais ações relacionadas a todos os anistiados e herdeiros dos anistiados pela Lei n. 10.559/02 | 1,8 | 1,8 |
| ASDNER - PEC DNIT - Reenquadramento dos aposentados e pensionistas do DNER no DNIT. | 0006542-44.2006.4.01.3400 | 2,9 | 1,8 |
| Indenização por Dano Material. | 0045939-32.2014.4.01.3400 (TRF1_1) | 1,7 | 1,7 |
| Ação Ordinária – Sucroalcooleiro. | 0021305-84.2005.4.01.3400 | 1,6 | 1,6 |
| Reajuste 3,17%. | 0003632-22.1997.4.05.8000 | 1,5 | 1,5 |
| Ação Ordinária - Fundos de Pensão. | 0008839-79.1999.4.02.5101 (0000690-59.2020.4.02.5101/RJ) | 1,2 | 1,2 |
| Pagamento de GIFA aos substituídos da ANFIP (Auditores Previdenciários) aposentados ou pensionistas em paridade com os ativos. | 0039117-76.2004.4.01.3400 | 1,8 | 1,1 |
| Reenquadramento de TFC para AFC. | 0016612-14.1992.4.01.3400 | 1,8 | 1,1 |
| Restituição de Valores / Indenização por dano material. | 00227832719944025101 / 0003843-28.2005.4.02.5101 / 1030855-27.2021.4.01.3400 | 1,1 | Excluído |
| Adiantamento PCCS (47,12%) e URPs de abril a maio de 1988. | RT 3126/1995 (0312600-79.1995.5.02.0064) | 1,1 | 1,1 |
| Reequilíbrio do contrato de antecipação de recursos financeiros decorrentes do recebimento futuro de royalties de petróleo e gás natura (SGCT)I. | ACO 2178 | 1,0 | 1,1 |
| Auditores fiscais. Reajuste de 28,86% sobre a GEFA. Incidência de forma integral. | RESP Nº 1478439/RS (Número de origem: 200571000235728) e demais ações relacionadas ao tema | 1,0 | 1,0 |
| Ação Ordinária – Sucroalcooleiro. | 0022411-76.2008.4.01.3400 | 1,0 | 1,0 |
| Ação Ordinária - Indenização – Fibrosa. | 0086241-05.1995.8.17.0001 (001.1995.086241-0/00) | 1,0 | 1,0 |
| Ação Ordinária – SUCRO. | 0000627-09.1990.4.05.8300 | 1,0 | 1,0 |
| Ação Trabalhista - Diferenças Salariais. | MS 0737165-73.2001.5.55.5555- 1055745-37.2020.4.01.3700 (TRF1_1) | 1,0 | 1,0 |
| Desapropriação por Interesse Social | 0015826-09.1997.4.01.0000 e REsp 1179444 | 1,0 | -Excluído |
| Pagamento de RAV aos Técnicos do Tesouro Nacional no teto de 8x maior vencimento da carreira. | 0002767-94.2001.4.01.3400 | 1,0 | 1,0 |
| Pagamento de GIFA aos substituídos do SINDIRECEITA. | 6ª VARA FEDERAL CÍVEL DA SJDF (TRF1) | 1,0 | 0,9 |
| Títulos da Dívida Pública | 0027424-66.2002.4.01.3400 | 1,0 | 1,0 |
| Reenquadramento de Servidores – PUCRCE. | O processo gerou diversos pedidos de liquidação: 1008139-67.2020.4.01.3100, 1008204-62.2020.4.01.3100, 1008648-95.2020.4.01.3100, dentre outros. | 1,0 | 1,0 |
| Reajuste de Remuneração – ASPOMETRON. | Mandado de Segurança 10.438/DF (0023175-61.2005.3.00.0000) e Reclamação nº 22.536/DF (0321657-77.2014.3.00.0000) | 1,0 | 1,0 |
| Fundo Constitucional do Distrito Federal e Imposto de Renda Retido na Fonte das forças de segurança pública do DF (SGCT). | ACO 3455 | 0,7 | 0,7 |

Em R\$ bilhões

| Ações Judiciais | Processo de referência | Estimativa de impacto | |
|--|--|-----------------------|--------------|
| | | 2022 | 2023 |
| Refinanciamento das dívidas dos Estados (SGCT). | ACO 3091 (AP) | n.d. | n.d. |
| Suspensão de execução de garantia e contragarantia da União em relação aos Estados | AO 1726 (AL); ACO 3438 (MA); ACO 3485 (SC) | n.d. | Excluído- |
| Total | | 227,4 | 246,4 |

Fonte: AGU. Elaboração: STN/MF.

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

Em R\$ bilhões

| Ações Judiciais | Processo de referência | Estimativa de impacto | |
|--|---|-----------------------|--------------|
| | | 2022 | 2023 |
| Reconhecimento aos segurados que ingressaram na Previdência Social até o dia anterior à publicação da Lei nº 9.876/99 o direito de opção, na apuração do seu salário-de-benefício, entre a regra “de transição” estabelecida no art. 3º da Lei nº 9.876/99. (Revisão da Vida Toda) | REsp 1554596/SC e REsp 1596203/PR (TEMA 999, STJ) e RE nº 1276976/DF e RE nº 1276977/DF (TEMA 1102) | 480,0 | 480,0 |
| Ação de desapropriação nº 0000232-92.1993.4.01.4300 (Fazenda Araguaia) | RESP 1179444 e RESP 1179444 | 1,5 | 1,5 |
| Agência Nacional de Transportes Terrestres - Pretensão indenizatória formulada pela empresa EUCATUR. | AR 6151 | 1,0 | 1,0 |
| Índice de atualização de precatórios e pagamentos judiciais. Correção monetária nas condenações. | ADIs 4425 e 4357 | n.d. | n.d. |
| Total | | 482,5 | 482,5 |

Fonte: AGU. Elaboração: STN/MF.

Tabela 25 - Demandas judiciais de Risco Provável de natureza tributária¹³

Em R\$ bilhões

| Ações Judiciais | Processo de referência | Estimativa de impacto | |
|---|--|-----------------------|-------|
| | | 2022 | 2023 |
| ¹ Cofins/PIS. Base de Cálculo, inclusão do ICMS. | RE 574.706 - Tema de Repercussão Geral nº 0069 | 236,8 | 124,4 |
| Refis – Exclusão (SGCT). | ADC 77 | - | 80,1 |
| Crédito-Prêmio de IPI. | 000280-45.1987.4.01.3400 | 13,2 | 13,2 |
| Tema 651 - FUNRURAL PJ - Contribuições devidas à seguridade social pelo empregador, pessoa jurídica, que se dedique à produção rural, incidentes sobre a receita bruta proveniente da comercialização da sua produção. Art. 25, I e II, e § 1º, da Lei 8.870. | RE 700.922 | - | 12,2 |
| Tema 304 - Cofins/PIS. Não-cumulatividade. Vedação à apropriação de créditos na aquisição de resíduos, desperdícios ou aparas. | RE 607.109 | 9,4 | 9,4 |
| Índice de Correção de Balanço de Instituições Financeiras em Liquidação Extrajudicial em Débitos com o PROER. | 0004181-63.2006.4.01.3300 | 6,4 | 6,4 |
| Alíquota zero PIS-Cofins combustíveis. | ADI 7181 | 5,7 | - |
| Imunidade Recíproca. | 1074228-74.2022.4.01.3400 (ação originária: 0008066-96.1994.4.01.3400) | 4,7 | 4,7 |
| Crédito-Prêmio de IPI. | 1998.34.00.023369-3 / 1998.34.00.091966-4 | 4,0 | 4,0 |

¹³ Ações judiciais de risco provável de natureza tributária no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Secretaria-Geral de Contencioso.

| | | | |
|---|--|--------------|-------------------|
| Crédito-Prêmio de IPI. | 2000.01.00.103398-8,1998.34.00.016686-2 e 0012458-40.1998.4.01.3400 | 3,0 | 3,0 |
| Alargamento da base de cálculo do PIS/COFINS – Art. 3º, § 1º da Lei n. 9.718/98. | 2005.51.01.011297-9 (0011297-59.2005.4.02.5101) | 2,4 | 2,4 |
| Imunidade sistema S. | 5011448-63.2018.4.03.6100 | - | 1,6 (Incluído) |
| Imunidade quanto ao IRPJ e ao ITR, para sociedade de economia mista. | 5075103-52.2019.4.04.7100 | 1,4 | 1,4 |
| Exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS e COFINS. | 5100372-91.2023.4.02.5101 | - | 1,3 (Incluído) |
| Crédito-Prêmio de IPI. | 0703143-93.1993.4.03.6106 | 1,3 | 1,3 |
| Crédito-Prêmio de IPI. | 0015993-50.1993.4.01.3400 | 1,2 | 1,2 |
| IPI nas saídas de produtos importados. | 5006109-31.2022.4.04.7208 | 1,2 | 1,2 |
| Crédito-Prêmio de IPI. | 0008307-07.1993.4.01.3400 | 1,1 | 1,1 |
| Contribuição previdenciária patronal, RAT e para terceiros (INCRA, SEBRAE-APEX-ABDI, SESC e SENAC). | 5017076-13.2018.4.04.7100 | 1,0 | 1,0 |
| IPI nas saídas de produtos importados. | 5006106-76.2022.4.04.7208 | 1,0 | 1,0 |
| Contribuição sobre quotas de exportação de café. | 0026908-77.1990.4.02.5101 | - | 1,0 (Incluído) |
| Produto da arrecadação do IRRF - Bens e serviços (SGCT). | ACO 2866; ACO 2847; ACO 2897; ACO 3296; ACO 2864; ACO 2970; ACO 2929; ACO 2881; ACO 2854; ACO 2930 | n.d. | n.d. |
| Precatórios. | ADI 5755 | n.d. | Excluído |
| Total | | 293,9 | 271,9 |

¹Alinhamento com o BGU 2023, pág. 361 - Tabela 280 – Provisões para Perdas Judiciais e Administrativas.

Fonte: AGU. Elaboração: STN/MF.

No ano de 2023, o montante das demandas judiciais sob responsabilidade da SEST, classificadas como de risco provável, apresentaram aumento relevante em comparação a 2022, de cerca de R\$ 1,8 bilhão, passando de R\$ 3,2 bilhões para aproximadamente R\$ 5,1 bilhões. Em geral, as reclamações trabalhistas e as ações de natureza cível destacaram-se como as demandas de maior importância em termos de valor de ações provisionado, totalizando R\$ 4,9 bilhões.

Tabela 26 - Demandas Judiciais de Risco Provável das Empresas Estatais Federais Dependentes

Em R\$ milhões

| Empresa | Tipo de Demanda/Estimativa de Impacto | | | | | | | | | |
|---|---------------------------------------|-------|-------|---------|----------------|------|------------|------|-------|---------|
| | Trabalhista | | Cível | | Previdenciário | | Tributário | | Total | |
| | 2022 | 2023 | 2022 | 2023 | 2022 | 2023 | 2022 | 2023 | 2022 | 2023 |
| Cia Desenvolvimento V. S. Francisco e Parnaíba - CODEVASF | 7,9 | 10,5 | 160,9 | 131,4 | - | - | - | - | 168,8 | 141,9 |
| Empresa Brasileira de serviços hospitalares - EBSEH | 400,8 | 398,7 | 47,9 | 37,1 | - | - | - | - | 448,8 | 435,8 |
| Cia Brasileira De Trens Urbanos - CBTU | 133,9 | 291,2 | 281,9 | 488,5 | - | - | 37,1 | 82,2 | 453,0 | 861,9 |
| Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa | 87,7 | 114,1 | 2,0 | 3,7 | 20,5 | 19,5 | 0,1 | 0,1 | 110,3 | 137,4 |
| Grupo Hospitalar Conceição - GHC | 823,3 | 848,4 | 40,6 | 18,0 | - | - | - | - | 863,9 | 866,4 |
| Telecomunicações Brasileiras S.A - TELEBRAS | 13,3 | 9,7 | 49,0 | 48,6 | - | - | 0,8 | 0,5 | 63,1 | 58,9 |
| Empresa Brasil de Comunicação - EBC | 21,1 | 20,5 | 16,3 | 8,7 | - | - | - | 0,0 | 37,4 | 29,2 |
| Cia Nacional de Abastecimento - CONAB | 249,2 | 121,7 | 39,3 | 11,6 | - | - | 15,1 | 15,6 | 303,6 | 149,0 |
| Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A - TRENSURB | 97,0 | 108,0 | 31,0 | 7,1 | - | - | - | - | 128,0 | 115,1 |
| Nuclebras Equipamentos Pesados S/A - NUCLEP | 28,0 | 3,5 | 17,6 | 14,4 | - | - | - | - | 45,6 | 17,9 |
| Infra S.A. | 83,5 | 67,6 | 436,3 | 1.979,8 | 0,9 | 0,5 | 0,1 | 1,3 | 520,8 | 2.049,3 |

Em R\$ milhões

| Empresa | Tipo de Demanda/Estimativa de Impacto | | | | | | | | | |
|--|---------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------|-------------|--------------|----------------|----------------|
| | Trabalhista | | Cível | | Previdenciário | | Tributário | | Total | |
| | 2022 | 2023 | 2022 | 2023 | 2022 | 2023 | 2022 | 2023 | 2022 | 2023 |
| Indústria de Material Bélico do Brasil - IMBEL | 16,6 | 19,1 | 5,9 | 7,1 | - | - | - | - | 22,6 | 26,2 |
| Centro Nac. de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A - CEITEC | 3,4 | 32,2 | 0,0 | 0,6 | - | - | - | - | 3,4 | 32,8 |
| Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A - AMAZUL | 4,3 | 1,9 | 0,1 | 0,1 | - | - | - | - | 4,4 | 1,9 |
| Cia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM | 2,4 | 1,2 | 4,7 | 5,2 | - | - | - | 0,0 | 7,1 | 6,4 |
| Empresa Pesquisa Energética - EPE | 4,3 | 4,3 | 0,0 | 0,0 | - | - | 6,6 | 6,6 | 10,9 | 10,9 |
| Hospital de Clínicas de Porto Alegre - HCPA | 57,1 | 106,2 | 3,4 | 4,3 | - | - | - | - | 60,6 | 110,5 |
| Total | 2.034,2 | 2.158,8 | 1.136,9 | 2.766,3 | 21,4 | 20,1 | 59,9 | 106,4 | 3.252,3 | 5.051,6 |

Fonte: SEST/MGI. Elaboração: STN/MF.

Segundo a Procuradoria-Geral do BCB, as provisões são contabilizadas em 100% do valor em risco, incluindo estimativas de honorários de sucumbência, para as ações com probabilidade de perda provável (acima de 50%). Em 31 de dezembro de 2023, foram contabilizadas provisões para 799 ações nas quais o BCB era parte, totalizando R\$ 9,4 bilhões. Em relação às ações com risco de perda provável do Proagro, foram contabilizadas provisões para 220 ações, totalizando R\$ 435,0 milhões. Conforme descrito na Tabela 27, o valor total de ações judiciais de risco provável sob responsabilidade do Banco Central é de aproximadamente R\$ 9,8 bilhões.

Tabela 27 - Ações judiciais de Risco Provável do BCB por instância

Em R\$ milhões

| Instância | Estimativa de impacto | | | | | |
|------------------|-----------------------|--------------|----------------|----------------|--------------|----------------|
| | 2022 | | | 2023 | | |
| | BCB | Proagro | Total | BCB | Proagro | Total |
| STF | 1.035,0 | - | 1.035,0 | 26,0 | - | 1.035,0 |
| STJ | 2.635,0 | 9,0 | 2.644,0 | 1.503,0 | 3,0 | 1.506,0 |
| TST | 6,0 | - | 6,0 | 7,0 | - | 7,0 |
| Turmas Recursais | 1,0 | - | 1,0 | 1,0 | - | 1,0 |
| Juizado Especial | - | 1,0 | 1,0 | - | 1,0 | 1,0 |
| Migração | - | - | - | 2,0 | - | 2,0 |
| 1º Grau | 4.360,0 | 355,0 | 4.715,0 | 5.837,0 | 203,0 | 6.040,0 |
| 2º Grau | 1.497,0 | 33,0 | 1.530,0 | 2.024,0 | 228,0 | 2.252,0 |
| Total | 9.534,0 | 398,0 | 9.932,0 | 9.400,0 | 435,0 | 9.835,0 |

Fonte: BCB. Elaboração: STN/MF.

5.1.1.8 Demandas Judiciais dos entes subnacionais contra a União¹⁴

As ações judiciais de entes subnacionais contra a União, de risco possível e de risco provável, sofreram uma redução em relação a 2022 e foram estimadas na ordem de R\$ 139,7 bilhões (R\$ 164,8 bilhões em 2022). Desse montante, as ações relacionadas ao FUNDEF, que

¹⁴ As ações judiciais apresentadas nessa subseção apresentam, apenas, um recorte distinto ao tratamento do tema Entes Subnacionais, sendo que tais demandas já foram retratadas ao longo desta Seção.

envolvem diversos processos e entes subnacionais, representam R\$ 128,4 bilhões, cerca de 92% do total. Ressalta-se que tais ações também estão incluídas nas tabelas das seções 1.1.1.6 e 1.1.1.7, sendo apresentadas nesta seção para fins de detalhamento dos riscos de ações que envolvem os entes subnacionais.

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

Em R\$ bilhões

| Ações Judiciais | Processo de Referência | Estimativa de impacto | |
|---|---------------------------|-----------------------|----------------|
| | | 2022 | 2023 |
| Ação Declaratória – Estado do Paraná | 5018638-71.2015.4.04.7000 | 1,0 | Excluído |
| Equiparação de Caixa de Assistência de grupo profissional a entidades beneficentes de assistência social para fins de imunidade tributária (Tema 254/STF). | RE 600.010 | n.d. | n.d. |
| Imunidade tributária recíproca em favor de sociedade de economia mista prestadora de serviço público relativo à construção de moradias para famílias de baixa renda (Tema 1122/STF). | ARE 1.289.782 | n.d. | n.d. |
| Aplicabilidade do prazo bienal, previsto no artigo 7º, XXIX, da Constituição Federal, para cobrança dos depósitos do FGTS, por nulidade de contratações temporárias efetuadas pelo Poder Público (Tema 1189/STF). | RE 1.336.848 | n.d. | n.d. |
| Possibilidade da fixação dos honorários por apreciação equitativa (artigo 85, § 8º, do Código de Processo Civil) quando os valores da condenação, da causa ou o proveito econômico da demanda forem exorbitantes (Tema 1255/STF). | RE 1.412.069 | - | n.d. |
| Constitucionalidade da composição da base de cálculo do Fundo de Participação dos Municípios – FPM (Tema 1275/STF). | RE 1362061 | - | n.d.(incluído) |
| Total | | 1,0 | n.d. |

Fonte: AGU. Elaboração: STN/MF.

Tabela 29 - Ações judiciais de entes subnacionais contra a União - Risco Provável

Em R\$ bilhões

| Ações Judiciais | Processo de Referência | Estimativa de impacto | |
|---|---|-----------------------|------------------------------|
| | | 2022 | 2023 |
| FUNDEF - ACP 0050616-27.1999.4.03.6100. | Diversas Ações. Exemplos: 1000943-94.2017.4.01.3700 (municípios do Estado do Maranhão)022241-74.2019.4.01.3700 (Estado do Maranhão) 0802946-41.2018.4.05.8200 (Estado da Paraíba | 90,0 | 90,0 |
| FUNDEF | ACOs 648 (Bahia), 660 (Amazonas), 661 (Maranhão), 669 (Sergipe), 683 (Ceará), 700 (Rio Grande do Norte), 701 (Alagoas), 722 (Minas Gerais), 718 (Pará) e 658 (Pernambuco). | 24,4 | 21,5 |
| Compensação de ICMS dos Estados. LC 192 e LC 194 | ACO 3586; ACO 3587; ACO 3590; ACO 3591; ACO 3592; ACO 3594; ACO 3595; ACO 3596; ACO 3601; ACO 3605; ACO 3607; ACO 3611; ACO 3614; ACO 3615; ACO 3620 | 19,6 | (Reclassificado para remoto) |
| FUNDEF - Ações movidas diretamente pelos entes federados. | Execuções apuradas no DCP :08003527320174058108 / 100189118.2017401.3900 / 5513-45.2005.401.3900/02478-6.2017.401.3907 / 08087754620174058100 / 100017802.2017.4013902 / 08002097120184058101 / 08002097120184058101 / 00373 - Informações PRU5 :EXECUÇÕES decorrentes da coletiva da AMA 0011204-19.2003.4.05.8000, da coletiva da AMUPE 0000001-28.2006.4.05.8300, algumas de coletiva da APRECE e individuais. | 18,6 | 16,9 |
| Intervenção do Estado no domínio econômico. Fixação de tarifas pelo ente central no período compreendido entre 1987 a 1992. | ARE 1.265.503 | 9,5 | 9,5 |

Em R\$ bilhões

| Ações Judiciais | Processo de Referência | Estimativa de impacto | |
|---|---|-----------------------|--------------|
| | | 2022 | 2023 |
| Manutenção da equação financeira original do contrato de concessão. | | | |
| Reequilíbrio do contrato de antecipação de recursos financeiros decorrentes do recebimento futuro de royalties de petróleo e gás natural. | ACO 2178 | 1,0 | 1,1 |
| Fundo Constitucional do Distrito Federal e Imposto de Renda Retido na Fonte das forças de segurança pública do DF. | ACO 3455 | 0,7 | 0,7 |
| Refinanciamento das dívidas dos Estados. | ACO 3091 (AP) | n.d. | n.d. |
| Produto da arrecadação do IRRF - Bens e serviços. | ACO 2866; ACO 2847; ACO 2897; ACO 2881; ACO 2854. | n.d. | n.d. |
| Suspensão de execução de garantia e contragarantia da União em relação aos Estados | | n.d. | Excluído |
| Total | | 163,8 | 139,7 |

Fonte: AGU. Elaboração: STN/MF.

5.1.1.9 Avaliação de Risco das Demandas Judiciais

O risco total de demandas judiciais, incluindo risco provável e possível, alcançou R\$ 3.601,8 bilhões em 2023, inferior ao valor de R\$ 3.758,7 bilhões de 2022. As ações de risco possível alcançaram R\$ 2.586,1 bilhões, queda de 5,7% em comparação a 2022, enquanto as ações de risco provável permaneceram praticamente estáveis, totalizando R\$ 1.015,7 bilhões, redução de 0,1% em relação a 2022.

Conforme apresentado na Tabela 30, destacam-se nas ações classificadas como de risco possível, as demandas referentes à Administração Direta, que representam 45,3% do total das ações deste grupo. Já para as ações de risco provável, sobressaem-se as demandas judiciais referentes às autarquias e fundações, que representam 47,5% do total das ações de risco provável.

Tabela 30 - Demandas Judiciais de Risco Possível e Risco Provável

Em R\$ bilhões

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

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

A Tabela 31 mostra que as despesas decorrentes de demandas judiciais contra a União apresentaram comportamento crescente, sendo que em 2023, ocorreu um ápice de pagamentos, no montante de R\$ 151,9 bilhões (7,1% da despesa primária total do ano), impactado pelo pagamento do passivo de precatórios regularizado após decisão do STF no âmbito da ADI 7064 e 7047¹⁵.

Tabela 31 - Despesas Judiciais em relação à Despesa Primária

| Despesa | Em R\$ bilhões | | | | | | | | |
|--|----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Ações Judiciais (Valores pagos) ¹ | 26,1 | 30,3 | 31,7 | 36,5 | 41,3 | 50,3 | 54,9 | 58,7 | 151,9 |
| Despesa Primária Total | 1.164,9 | 1.250,4 | 1.279,6 | 1.352,5 | 1.442,3 | 1.947,6 | 1.614,2 | 1.809,7 | 2.129,9 |
| Percentual da Despesa Primária Total | 2,2% | 2,4% | 2,5% | 2,7% | 2,9% | 2,6% | 3,4% | 3,3% | 7,1% |

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

Fonte: AGU, PGFN, SEST, BCB, STN (Boletim Resultado do Tesouro Nacional- Dez/2023)

Elaboração: STN/MF.

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

Em caso de materialização de decisão desfavorável à União que afete a despesa pública, o poder judiciário deve encaminhar à Secretaria de Orçamento Federal – SOF até abril de cada exercício, a relação dos débitos constantes de precatórios judiciais, para fins de inclusão da despesa correspondente no projeto de lei orçamentária do exercício seguinte. Os arts. 30 a 44 da LDO 2024, na “Seção III – Dos débitos judiciais”, disciplinam as providências adotadas em caso de materialização de riscos fiscais judiciais que afetam as despesas públicas para o exercício de 2024. No caso das Requisições de Pequeno Valor – RPV, cujo pagamento se dá em até 60 dias de sua expedição, a respectiva previsão de pagamento deve ser inserida pela SOF na previsão de despesa constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias.

Em se tratando de decisão desfavorável à União que afete a receita administrada, cabe à Secretaria da Receita Federal incorporar esse impacto na reestimativa de receitas que subsidia a elaboração do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias. Além disso, podem ser adotadas medidas que permitam uma melhor previsibilidade da arrecadação, a exemplo da MP nº 1.202/2023, que limitou a compensação de crédito decorrente de decisão judicial transitada em julgado, que passou a observar o limite mensal estabelecido em ato do Ministro de Estado da Fazenda.

5.1.2 Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento

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

- a) Dívidas decorrentes da extinção/dissolução de entidades da Administração Federal;
- e
- b) Dívidas decorrentes do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS.

¹⁵ Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI 7064 e ADI 7047) apresentadas contra as alterações no regime constitucional de precatórios (Emendas Constitucionais 113/2021 e 114/2021) e transitadas em julgado.

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

De acordo com a Lei nº 8.029/1990 e outras leis específicas que extinguíram entidades da Administração Pública Federal, a União sucedeu tais entidades em seus direitos e obrigações decorrentes de norma legal, ato administrativo ou contrato. Dessa forma, neste grupo, encontram-se os compromissos assumidos pela União em virtude da extinção/dissolução de autarquias/empresas, tais como a CEASA-AM e a RFFSA.

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

No que se refere as providências a serem tomadas na hipótese de concretização dos passivos contingentes e riscos fiscais mapeados, há que se ressaltar que é improvável que tais passivos contingentes venham a se materializar como uma obrigação líquida e certa da União. Isso porque decorrem da extinção de entidades ocorridas sobretudo na década de 1990 e, mesmo quando cobradas pelos potenciais credores, esbarram no instituto da prescrição. Ainda assim, no exercício de 2024 foram requisitados recursos orçamentários da ordem de R\$ 138,2 milhões, de modo que no exercício de 2025 prevê-se uma redução significativa deste montante.

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

O Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS¹⁶ é um fundo público criado em 1967, como elemento importante do então recém estruturado Sistema Financeiro de Habitação - SFH, gerido pelo Banco Nacional da Habitação - BNH. O FCVS foi criado com a finalidade de cobrir os saldos residuais eventualmente existentes no encerramento dos contratos de financiamento habitacional celebrados no âmbito do SFH. Sua finalidade declarada foi a de *“dar tranquilidade aos tomadores dos financiamentos habitacionais”*. As receitas destinadas ao Fundo consistiram/consistem de um aporte inicial da União, mais as contribuições periódicas dos agentes financeiros e dos mutuários.

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

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

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

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

¹⁶ A Caixa Econômica Federal - CAIXA é a administradora do FCVS, desde a extinção do BNH, em 1986.

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

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

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

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

O passivo da União decorrente do FCVS vem sendo progressivamente liquidado mediante a celebração de sucessivos contratos entre a União e os agentes financeiros (ou seus cessionários, ou o FGTS). De fato, desde 1998 foram celebrados 652 contratos de novação (dos VAF’s 1 e 2) ou de assunção (dos VAF’s 3 e 4), totalizando R\$ 272 bilhões, em valores posicionados em fevereiro/2024. Os contratos estabelecem o pagamento mediante títulos de longo prazo denominados CVS, com vencimento em 1º de janeiro de 2027, mas que vêm pagando parcelas mensais de juros desde 1º de janeiro de 2005, e parcelas mensais do principal desde 1º de janeiro de 2009.

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

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

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

No que se refere as providências a serem tomadas na hipótese de concretização dos passivos contingentes e riscos fiscais mapeados do FCVS, estes devem ser regularizados até 31/12/2026, conforme disposto na Lei nº 10.150/2000. Assim, há previsão na Lei orçamentária de recursos suficientes para que a União consiga cumprir o objetivo determinado no texto legal.

5.1.2.3 Evolução da regularização dos passivos contingentes

A Tabela 32 demonstra a evolução da regularização dos passivos contingentes nos últimos três exercícios, segregados conforme os agrupamentos indicados no início desta seção.

Tabela 32 - Evolução dos passivos contingentes administrados pela STN

Em R\$ milhões

| Classificação | 2021 | | | 2022 | | | 2023 | | |
|-----------------------|-----------------|-----------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | LOA | Empenhado | Pago | LOA | Empenhado | Pago | LOA | Empenhado | Pago |
| Extinção de entidades | 220,0 | - | - | 241,0 | - | - | 267,0 | 6,0 | - |
| FCVS | 25.000,0 | 11.923,4 | 9.887,8 | 25.000,0 | 11.359,8 | 10.943,2 | 25.000,0 | 24.912,6 | 17.645,9 |
| Total | 25.220,0 | 11.923,4 | 9.887,8 | 25.241,0 | 11.359,8 | 10.943,2 | 25.267,0 | 24.918,6 | 17.645,9 |

Fonte e Elaboração: STN/MF

A Tabela 33 traz a posição do estoque no final de cada ano de 2021 a 2023, bem como o estimado na LOA do exercício corrente.

Tabela 33 - Valores provisionados no BGU e estimado na LOA, por tipo de Passivo

Em R\$ milhões

| Passivo | Valor do estoque no BGU (31/12) | | | Valor LOA |
|-------------------------------|---------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
| Extinção de entidades | 288,0 | 280,1 | 280,3 | 138,2 |
| FCVS VAF's 1 e 2 ¹ | 98.643,8 | 90.537,2 | 74.455,7 | 35.000,0 |
| FCVS VAF's 3 e 4 ² | 7.415,1 | 7.908,2 | 7.868,4 | |
| Total | 106.346,9 | 98.725,5 | 82.604,4 | 35.138,2 |

¹ Estimativa a partir de informações do balanço do FCVS registrado no SIAFI.² Estimativas a partir de informações apresentadas pela CAIXA, administradora do FCVS.

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

A Tabela 34 apresenta a estimativa de pagamentos dos passivos em reconhecimento entre 2024 e 2027, bem como mostra o tipo de impacto fiscal para cada um deles.

Tabela 34 - Previsão de regularização de obrigações oriundas de passivos contingentes em reconhecimento

Em R\$ milhões

| Passivo | Credores | Fluxo Estimado | | | | Impacto Financeiro (F) Primário (P) |
|-----------------------|--|-------------------|-----------------|-----------------|----------|-------------------------------------|
| | | 2024 ¹ | 2025 | 2026 | 2027 | |
| Extinção de entidades | Diversos | 138,2 | 40,0 | - | - | F |
| FCVS VAF's 1 e 2 | Agentes do SFH ou seus cessionários | 32.200,0 | 21.400,0 | 21.400,0 | - | F |
| FCVS VAF's 3 e 4 | FGTS, com eventual repasse aos agentes do SFH ou seus cessionários | 2.800,0 | 2.600,0 | 2.600,0 | - | F |
| Total | | 35.138,2 | 24.040,0 | 24.000,0 | - | |

¹ Dentro dos limites estabelecidos na LOA 2024 - ações 00Q3 e 00QE.

Fonte e Elaboração: STN/MF.

5.1.3 Garantias Prestadas pelo Tesouro Nacional

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

Tendo em vista a missão da STN de gerir as contas públicas de forma eficiente e transparente, o fluxo de trabalho referente às concessões de garantia pela União no âmbito da

STN engloba a concessão de garantias, mas também o controle e execução de garantias e contragarantias.¹⁷

5.1.3.1 Garantias de Operações de Crédito

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

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

A Tabela 35 sintetiza a evolução do saldo devedor das operações de crédito garantidas pela União conforme Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas do terceiro quadrimestre de 2023, segundo as diferentes naturezas das operações.

Tabela 35 - Saldo devedor das Dívidas Garantidas em Operações de Crédito

Em R\$ bilhões

| Garantias em Operações de Crédito | Saldo Devedor Valor Realizado (\$) ¹ | | | | | |
|-----------------------------------|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Garantias Internas | 114,3 | 109,3 | 114,1 | 112,9 | 105,4 | 110,0 |
| Estados | 91,4 | 90,9 | 97,3 | 96,7 | 90,1 | 90,2 |
| Municípios | 3,9 | 4,9 | 6,9 | 8,2 | 9,2 | 14,4 |
| Bancos Federais | 6,1 | 5,4 | 4,7 | 4,1 | 3,2 | 2,6 |
| Estatais Federais | 12,7 | 8,2 | 5,1 | 3,9 | 2,9 | 2,8 |
| Entidades Controladas | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Garantias Externas | 143,9 | 146,6 | 181,9 | 190,5 | 171,5 | 159,3 |
| Estados | 107,7 | 109,6 | 135,2 | 137,4 | 123,8 | 112,4 |
| Municípios | 13,4 | 14,6 | 20,0 | 22,4 | 21,7 | 22,2 |
| Bancos Federais | 13,1 | 12,3 | 14,4 | 18,7 | 15,9 | 16,7 |
| Estatais Federais | 2,2 | 2,4 | 2,9 | 2,9 | 2,5 | 0,5 |
| Entidades Controladas | 7,5 | 7,7 | 9,5 | 9,2 | 7,6 | 7,5 |
| Total | 258,2 | 255,9 | 296,0 | 303,4 | 276,8 | 269,3 |

¹ Utilizada PTAX de venda do fechamento de 31/12/2023 para apuração de valores em reais.

Fonte e elaboração: STN/MF.

Ao final do 3º quadrimestre de 2023, o saldo da dívida garantida em operações de crédito alcançou R\$ 269,3 bilhões, com a dívida garantida em operações de crédito externas respondendo por R\$ 159,3 bilhões, equivalente a 59,1% do total, enquanto a dívida garantida em operações de crédito internas representa R\$ 110,0 bilhões, 40,9% do total. O saldo devedor das operações de crédito garantidas pela União apresenta um crescimento de aproximadamente 4,3% no período entre 2018 e 2023.

A Tabela 36 demonstra as estimativas de saldo devedor das garantias em operações de crédito e de honras de garantias para o atual e os próximos três exercícios. A previsão de honras

¹⁷ Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas (RQG):

<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-quadrimestral-de-operacoes-de-credito-garantidas-rqg/2023/29>

apresenta os valores projetados de pagamentos de garantias da União em obrigações de entes abrigados pelo Regime de Recuperação Fiscal (RRF) ou em condições de adesão, e de entes que possuem seus compromissos honrados pela União e que se encontram amparados por liminares expedidas pelo STF impedindo a regular execução de contragarantias.

Tabela 36 - Estimativas: Saldo Devedor e Honras de Garantias de Operações de Crédito

Em R\$ bilhões

| Estimativas | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|---|-------|-------|-------|-------|
| Saldo Dev. das Garantias de Op. Cred. (estoque) | 283,7 | 271,9 | 254,1 | 233,9 |
| Honras de Garantias a Op. Cred. (fluxo) | 13,1 | 13,3 | 13,0 | 12,5 |

Fonte e elaboração: STN/MF.

A Tabela 37 apresenta o histórico de honras ocorridas entre 1999 e 2023.

Tabela 37 - Garantias honradas pela União

Em R\$ milhões

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

Fonte e Elaboração: STN/MF.

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

A Tabela 38 apresenta a categorização quanto ao risco de concretização das garantias. Os contratos abrangidos pelo RRF (instituído pela Lei Complementar nº 159/2017), que prevê que a União honre as operações de crédito garantidas dos Estados incluídas no regime, estão classificados como prováveis. Todos os demais contratos estão classificados como possíveis.

Tabela 38 - Categorização dos riscos de concretização das Garantias a Operações de Crédito

Em R\$ milhões

| Riscos de concretização | Saldo devedor |
|-------------------------|------------------|
| Provável | 61.748,2 |
| Possível | 207.546,9 |
| Total | 269.296,0 |

Fonte e Elaboração: STN/MF. (posição em 31/12/2023).

5.1.3.2 Medidas de mitigação de riscos

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

5.1.3.3 Providências a serem tomadas na hipótese de concretização dos passivos contingentes e riscos fiscais mapeados

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

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

É importante destacar que a União está impedida de executar as contragarantias de diversos estados que obtiveram liminares no Supremo Tribunal Federal (STF) suspendendo a execução das referidas contragarantias e também as relativas aos Estados de Goiás, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e, por força de decisão judicial, Minas Gerais, que estão sob o RRF.

5.1.3.4 Valores provisionados na LOA referentes aos riscos apresentados

Foram consignadas na Lei Orçamentária Anual – LOA de 2024 dotações orçamentárias para fazer face aos pagamentos de honras de garantias no valor de R\$ 20,39 bilhões. Tal montante refere-se aos valores projetados de pagamentos de garantias da União em obrigações de Estados no RRF, ou em condições de adesão, e de entes que vem tendo seus compromissos honrados devido a liminares judiciais.

5.1.3.5 Garantias de Fundos e Programas

O estoque de garantias prestadas pelo Tesouro Nacional a Fundos e Programas é de R\$ 3.224,2 milhões, com posição de 31/12/2023. Cerca de 81% desse valor decorre da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, referente ao risco de operações ativas junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), enquanto os demais valores são referentes à Assunção de Riscos das Operações do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura – Pronaf e do Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana. Em 2021, o saldo de Garantias ao Seguro de Crédito à Exportação – SCE/IRB foi baixado ante a ausência de expectativa de sua utilização. Na LOA 2024 está previsto o valor de R\$

106 milhões para o Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana, para assunção de riscos destas operações.

A Tabela 39 mostra a evolução do estoque de garantias prestadas a Fundos e Programas e dos pagamentos realizados nos últimos 3 exercícios.

Tabela 39 - Garantias prestadas pelo TN a fundos e programas

Em R\$ milhões

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

Fonte e elaboração: STN/MF.

5.1.4 Seguro de Crédito à Exportação – Fundo de Garantia à Exportação

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

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

As principais informações atuariais do FGE são apresentadas na Tabela 40, com destaque para os valores de exposição total do fundo, que totalizam US\$ 6,0 bilhões (posição de janeiro/2024).

Tabela 40 - Indicadores de Solvência do FGE

Em milhões

| Indicadores de Solvência FGE | jan/2024 | dez/2023 | Δ% |
|---|----------|----------|--------|
| Patrimônio Líquido do FGE (Contábil) (R\$) | 45.071,3 | 44.798,2 | 0,61% |
| Patrimônio Líquido do FGE (Contábil) (US\$) | 9.098,9 | 9.253,3 | -1,67% |
| PPNG (Provisão de Prêmios não ganhos) (US\$) | 348,4 | 356,2 | -2,17% |
| Exposição Vigente Total (Cobertura Total Atual) (A) (US\$) | 6.034,5 | 6.054,1 | -0,32% |
| Capital Requerido (k%) (B) | 9,42% | 9,42% | -0,05% |
| Margem de Solvência (Patrimônio Líquido Exigido - PLE) = (A)x(B) (US\$) | 568,5 | 570,7 | 0,10% |

Cotação pelo Dólar Ptax para venda do último dia do mês.

Fonte: ABGF. Elaboração: CAMEX/SE/MDIC.

5.1.4.1.1 Riscos fiscais mapeados relacionados a operações do FGE

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

Isso ocorre porque se trata de fundo especial de natureza contábil, nos termos do §1º do art. 71 do Decreto nº 93.872/1986, constituído por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, destinadas a atender a saques efetuados diretamente contra o caixa do Tesouro Nacional.

Os recursos da arrecadação de prêmios e seu patrimônio, portanto, destinam-se à Conta Única do Tesouro, e, sem autorização orçamentária, não podem ser livremente utilizados para eventual honra de garantias ou dispêndio com outras atividades necessárias à operação do Fundo, como a contratação de advogados para a recuperação de créditos e a devolução de prêmios. Segundo o art. 72 do decreto já mencionado, a *“aplicação de receitas vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em crédito adicional.”*

No que tange à natureza das despesas do FGE, essas se enquadram na categoria das despesas discricionárias e, no caso de limitações de empenho e movimentação financeira para cumprimento da meta fiscal, no transcorrer da execução orçamentária, há impactos em tal categoria de despesa, de acordo com o que estabelece o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000).

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

Os últimos exercícios vêm consolidando tendência de queda acentuada na exposição brasileira relacionada ao uso do instrumento público de Seguro de Crédito à Exportação. Não obstante, tal tendência pode ser revertida, tendo em vista a ocorrência de novas aprovações a partir do segundo semestre de 2023. Os fatos se verificam principalmente em virtude de:

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

- Ademais, número significativo de operações de exportação com cobertura do SCE foram concluídas, conseqüentemente tendo seus saldos removidos da referida exposição;
- Em 2023 foram aprovados seis pedidos de concessão de garantia de cobertura de operações de crédito, abrangendo um potencial de exportação e atividade econômica apoiada no valor de US\$ 1.406.697.700.

Em janeiro de 2024, a exposição total do FGE estava em US\$ 6,0 bilhões, com a seguinte distribuição nos principais setores devedores: 44,34% em Transporte Aéreo de Passageiros, 42,97% em Administração Pública, e 5,18% em Energia Elétrica. Quanto à exposição do FGE por agente financeiro, em janeiro de 2024, 89,6% do total da carteira correspondia às operações financiadas pelo BNDES.

5.1.4.1.2 Possíveis conseqüências de insuficiência de orçamento do FGE

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

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

No entanto, as conseqüências do não pagamento das obrigações do SCE/FGE podem ter maior abrangência. A fim de detalhar essa perspectiva, tem-se que, até o momento, as indenizações dos sinistros que já estão em curso têm como beneficiários o BNDES e o BB. A inadimplência com esses garantidos pode configurar operação de crédito com instituição financeira controlada pela União, prática vedada pelo Artigo 36 da LRF:

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

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

5.1.4.1.3 Mensuração dos impactos da manutenção do SCE – FGE.

A estimativa do impacto nas contas públicas da manutenção do SCE com lastro no FGE, considerando atual carteira do fundo, em 2025 e nos três anos subsequentes, é apresentada na Tabela 41.

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

| <i>Em US\$ milhões</i> | | | | |
|------------------------|-------|-------|-------|-------------|
| 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | Demais anos |
| 498,0 | 421,0 | 345,0 | 311,0 | 884,0 |

*As estimativas foram obtidas a partir da estimativa de impacto orçamentário em 2025, ponderada pelo Run-Off dos exercícios seguintes, fornecido pela ABGF.
Fonte e elaboração: CAMEX/SE/MDIC.*

5.1.4.1.4 Medidas de Mitigação

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

- Risco de sustentabilidade do fundo: avaliação correta do risco ao fornecer garantias para as operações de crédito, de modo que o prêmio seja condizente para o nível de risco assumido pelo fundo; e
- Risco de indisponibilidade orçamentária para pagamento do sinistro pelo fundo, que poderia gerar consequências negativas mencionadas na subseção 5.1.4.1.2: constante aprimoramento da precisão do pedido de dotação orçamentária de modo que o montante disponibilizado no orçamento seja suficiente para realizar os pagamentos de sinistros; e atuação constante durante o processo de preparação, tramitação e execução orçamentária para que os valores do orçamento continuem disponíveis para eventual uso em pagamentos necessário de sinistros.

5.1.4.1.5 Providências em caso de materialização de Riscos Fiscais

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

5.1.5 Fundos Garantidores

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

- Fundo de Garantia para a Construção Naval (FGCN):** criado pela Lei nº 11.786/2008, tem por finalidade garantir o risco de crédito das operações de financiamento à construção ou à produção de embarcações e o risco decorrente de performance de estaleiro brasileiro. O FGCN é administrado pela Caixa Econômica Federal – CAIXA;
- Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab):** criado pela Lei nº 11.977/2009, o fundo visa prestar garantias a contratos de financiamento habitacional firmados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), quando da ocorrência dos eventos de Morte e Invalidez Permanente (MIP), Danos Físicos ao Imóvel (DFI) e Redução Temporária da Capacidade de Pagamento (RTCP)/desemprego). O fundo tinha originalmente um limite de 2 milhões de contratos, que foi atingido em 2016. Em 2022, a Lei nº 14.462/2022 ampliou o objetivo do fundo para garantir parte do

risco em operações contratadas a partir de 1º de junho de 2022, deixando o fundo apto a retomar as concessões de garantia no âmbito dos programas habitacionais do governo federal. Em complemento, a MP nº 1.162/2023, convertida na Lei nº 14.620/2023, que dispõe sobre o PMCMV, promoveu novas alterações na Lei nº 11.977/2009, em especial no art. 20 que autoriza a participação da União no FGHab, permitindo novos aportes da União no fundo conforme disponibilidades orçamentárias e financeiras. O FGHab é administrado pela CAIXA;

- c) **Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC):** criado pela Lei nº 12.087/2009, o FGEDUC tem por finalidade garantir o risco em operações de crédito educativo, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) para operações de financiamento estudantil contratadas até o final de 2017. O FGEDUC é administrado pela CAIXA. Conforme Lei nº 14.818/2024, há autorização para transferência de valores não utilizados para garantia de operações com recursos do FGEDUC e do FGO para fundo destinado ao incentivo financeiro a estudantes do ensino médio público, mediante resgate de cotas da União;
- d) **Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil (FG-Fies):** instituído pela Lei nº 13.530/2017, sua finalidade é garantir o crédito do financiamento a estudantes no âmbito do Fies a partir do primeiro semestre de 2018. Assim como o FGEDUC, o FG-Fies é administrado pela CAIXA, que também exerce o papel de agente operador do Fies para as operações contratadas a partir de 2018;
- e) **Fundo Garantidor para Investimentos (FGI):** criado pela Lei nº 12.087/2009, com a finalidade de garantir financiamentos para micro, pequenas e médias empresas para a aquisição de bens de capital. O FGI tradicional consiste em um produto perene, enquanto o FGI PEAC consiste em um programa de garantias de crédito com vigência determinada por Lei (Lei nº 14.042/2020), com o objetivo de possibilitar a ampliação ao acesso ao crédito para Microempresários Individuais (MEIs), micro, pequenas e médias empresas (MPMEs), permitindo a manutenção do emprego e da renda, por meio da concessão de garantias em financiamentos a esse público. A vigência para contratação do programa foi até 31 de dezembro de 2023. A MP nº 1.189/2023 estabeleceu a modalidade PEAC-FGI Crédito Solidário RS, para garantir operações de crédito contratadas até dezembro de 2023 com mutuários que incorreram em perdas decorrentes de eventos climáticos extremos nos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul. O FGI é administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES;
- f) **Fundo de Garantia de Operações (FGO):** criado a partir da Lei nº 12.087/2009 (que autorizou a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito) tem por finalidade garantir parte do risco dos empréstimos e financiamentos concedidos pelas instituições financeiras cotistas do Fundo e instituições autorizadas a funcionar pelo BCB, para micro, pequenas e médias empresas, microempreendedor individual, profissionais liberais, e autônomos transportadores rodoviários de carga, na aquisição de bens de capital inerentes a sua atividade. A Lei nº 13.999/2020 instituiu o FGO PRONAMPE, tendo como objeto o desenvolvimento e fortalecimento dos pequenos negócios, por meio da concessão de crédito para o financiamento da atividade empresarial nas suas diversas dimensões, podendo ser utilizado para

investimentos e para capital de giro. A MP nº 1.189/2023 estabeleceu a modalidade PRONAMPE-RS, para cobertura de operações contratadas até dezembro de 2023 com beneficiários que tiveram perdas materiais decorrentes de eventos climáticos extremos ocorridos nos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul. A MP nº 1.176/2023 destinou parcela dos recursos do FGO para a concessão de garantias no âmbito do Programa Nacional de Renegociação de Dívidas de Pessoas Físicas Inadimplentes – Desenrola Brasil e teve sua vigência encerrada em outubro de 2023, porém com regulamentos, negócios e atos jurídicos convalidados pela Lei nº 14.690/2023. O FGO é administrado pelo Banco do Brasil (BB).

Conforme pode ser observado na Tabela 42, ao final de dezembro de 2023 a União possuía R\$ 76,9 bilhões de participação em cotas nos fundos garantidores privados listados acima.

Tabela 42 - Fundos garantidores com participação da União - dezembro de 2023

Em R\$ milhões

| Fundo Garantidor | Administrador | Participação da União | Valor Cotas da União | Patrimônio Líquido |
|----------------------------|---------------|-----------------------|----------------------|--------------------|
| FGI Tradicional | BNDES | 78,2% | 1.157,1 | 1.480,6 |
| FGI PEAC | BNDES | 100% | 18.768,9 | 18.768,9 |
| FGI PEAC RS | BNDES | 100% | 92,3 | 92,3 |
| FGO Original ¹ | BB | 21,3% | 1.221,6 | 5.726,2 |
| FGO PRONAMPE ¹ | BB | 100% | 31.943,9 | 31.943,9 |
| FGO Desenrola ¹ | BB | 100% | 8.332,1 | 8.332,1 |
| FGEDUC | CAIXA | 100% | 10.940,8 | 10.940,8 |
| FG-Fies | CAIXA | 53,1% | 2.257,4 | 4.248,8 |
| FGCN | CAIXA | 98,2% | 59,8 | 60,9 |
| FGHab | CAIXA | 60,1% | 2.123,9 | 3.536,8 |
| Total | | | 76.897,8 | 85.131,3 |

¹ FGO: Posição em novembro de 2023.

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

No caso do FG-Fies, a União integralizou cotas no Fundo no montante de R\$ 500 milhões em 2023, em conformidade com o Plano Trienal 2022-2024 (Resolução CG-Fies nº 48/2021), atingindo o limite R\$ 3 bilhões autorizados pelo Decreto nº 9.305, de 2018. Como foram realizados aportes pelas mantenedoras, a participação da União foi reduzida de 67,3% em 2021 para 53,13% em 2023, com a ampliação da participação das mantenedoras, atendendo o objetivo de compartilhar riscos e incentivar as instituições de ensino a aprimorar a seleção de alunos com maior potencial de aprendizagem e oferecer cursos de qualidade. Na LOA 2024, está prevista nova integralização de cotas da União no valor de R\$ 500 milhões.

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

5.1.5.1 Providências a serem adotadas em caso de concretização de riscos

A responsabilidade dos cotistas é limitada ao valor aportado no fundo, logo, qualquer execução que vise acessar recursos da União deve ser imediatamente rechaçada, providência essa que protege o patrimônio da União.

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

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

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

5.2 RISCOS FISCAIS ASSOCIADOS AOS ATIVOS

Existem riscos fiscais relacionados aos ativos da União que envolvem a possibilidade de não receber o retorno desses ativos dentro de um prazo aceitável (IFI, 2018)¹⁸. Além disso, há ativos contingentes que são direitos cobrados judicial ou administrativamente, mas que só são confirmados após a ocorrência de eventos incertos que estão além do controle das entidades envolvidas, como decisões judiciais. Esses direitos, quando confirmada a sua exigibilidade, são reconhecidos como ativos e passam a integrar as demonstrações contábeis e, neste caso geram receitas. Os riscos associados aos ativos da União, suas autarquias e fundações, são classificados em Dívida Ativa da União, Depósitos Judiciais da União, e Haveres financeiros da União administrados pelo Tesouro Nacional.

No Brasil, os Haveres financeiros da União administrados pelo Tesouro Nacional podem ser divididos em relacionados e não relacionados aos entes federativos. Os recursos não relacionados a entes federativos são considerados como riscos fiscais associados aos ativos. Já os recursos relacionados são agrupados com outros riscos fiscais associados aos entes subnacionais. Os créditos do BCB estão incluídos na Subseção 4.3.5 - riscos do sistema financeiro.

5.2.1 Dívida Ativa da União (DAU)

A Dívida Ativa da União (DAU) constitui-se em um conjunto de créditos de várias naturezas, em favor da Fazenda Pública, vencidos e não pagos pelos devedores, cobrados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). A PGFN gerencia a DAU, no valor de R\$ 2,9 trilhões, referentes a mais de 24,9 milhões de débitos, titularizados por 7,05 milhões de contribuintes. Após efetuar o controle de legalidade, a PGFN inscreve os débitos e efetua sua cobrança administrativa ou judicial.

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

A inscrição de créditos em dívida ativa gera um ativo para a União, sujeito a juros, multa e atualização monetária que será escriturado como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.¹⁹

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.²⁰ Estes últimos são, em geral, multas de natureza não tributária, foros, laudêmios, aluguéis ou taxas de ocupação, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

Segundo a legislação, 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 ou judicial.

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

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

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

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

Em R\$ milhões

| Tipo de Crédito | Rating | 2021 | 2022 | 2023 ³ | Impacto Financeiro (F) Primário (P) |
|---------------------------------------|----------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|
| | | Valor (\$) Variação ¹ (%) | Valor (\$) Variação ¹ (%) | Valor (\$) Variação ¹ (%) | |
| Crédito Tributário Não Previdenciário | A | 227.872,6 6,4 | 236.680,6 3,9 | 199.195,4 -15,8 | P |
| | B | 464.701,1 9,3 | 528.362,0 13,7 | 654.445,9 23,9 | P |
| | C | 222.380,2 -2,1 | 238.581,6 7,3 | 267.996,2 12,3 | P |
| | D | 1.038.775,3 4,9 | 969.020,7 -6,7 | 1.051.854,7 8,5 | P |
| | Subtotal | 1.953.729,2 5,2 | 1.972.644,9 1,0 | 2.173.492,1 10,2 | P |
| Crédito Tributário Previdenciário | A | 47.851,9 1,3 | 47.328,8 -11,1 | 45.350,5 -4,2 | P |
| | B | 181.231,5 11,7 | 206.608,2 14,0 | 229.042,2 10,9 | P |

¹⁹ Segundo a Lei nº 4.320/1964.

²⁰ Segundo a Lei nº 4.320/1964.

Em R\$ milhões

| Tipo de Crédito | Rating | 2021 | 2022 | 2023 ³ | Impacto Financeiro (F) Primário (P) |
|-------------------------------------|----------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|
| | | Valor (\$) Variação ¹ (%) | Valor (\$) Variação ¹ (%) | Valor (\$) Variação ¹ (%) | |
| | C | 118.945,5 7,6 | 126.561,0 6,4 | 140.219,3 10,8 | P |
| | D | 286.199,6 13,2 | 293.279,6 2,5 | 296.992,6 1,3 | P |
| | Subtotal | 634.228,6 10,7 | 673.777,6 6,2 | 711.604,6 5,6 | P |
| Crédito Não Tributário ² | A | 3.576,3 -12,9 | 3.899,4 9,0 | 4.441,7 13,9 | - |
| | B | 11.585,7 7,7 | 12.823,2 10,7 | 14.477,0 12,9 | - |
| | C | 7.005,6 -8,7 | 7.361,5 5,1 | 8.249,3 12,1 | - |
| | D | 73.450,5 1,1 | 72.585,5 -1,2 | 77.943,0 7,4 | - |
| | Subtotal | 95.618,1 0,4 | 96.670,0 1,1 | 105.111,0 8,7 | - |
| Total | | 2.683.575,9 6,3 | 2.743.092,1 2,2 | 2.990.207,8 9,0 | |

¹ Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

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

³ Base: janeiro de 2024.

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

Segundo a PGFN, a expectativa de recuperação dos créditos das classes “A” e “B” nos próximos 15 anos é de 70% e 50%, respectivamente. Por conseguinte, os ajustes para perdas correspondem a 30% e 50%. Já para os créditos das classes “C” e “D” não é considerado percentual de recuperação. Assim, do saldo de R\$ 2.990,2 bilhões em 2023²¹, cerca de 79% (R\$ 2.366,9 bilhões) são considerados perdas, enquanto se espera recuperar/arrecadar R\$ 623,3 bilhões nos próximos 15 anos. A Tabela 44 apresenta detalhes sobre as expectativas de perdas e recuperação de créditos da DAU.

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

Em R\$ milhões

| Tipo de Crédito | 2023 ¹ Valor (\$) | Expectativa de Perdas Valor (\$) | Recuperação de Créditos Valor (\$) |
|---------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|
| Crédito Tributário Não Previdenciário | 2.173.492,1 | 1.706.832,4 | 466.659,7 |
| Crédito Tributário Previdenciário | 711.604,6 | 565.338,1 | 146.266,5 |
| Crédito Não Tributário | 105.111,0 | 94.763,3 | 10.347,7 |
| Total | 2.990.207,8 | 2.366.933,9 | 623.273,9 |

¹ Base: janeiro de 2024

Fontes: PGFN/MF. Elaboração: STN/MF

A Tabela 45 e a Tabela 46 apresentam, respectivamente, a comparação entre os fluxos da arrecadação dos créditos, estimados e realizados, e a estimativa de arrecadação dos créditos da DAU para os próximos exercícios. As estimativas de fluxo de crédito da Tabela 46 utilizaram a metodologia de suavização exponencial²², tomando por base série histórica iniciada em 2016.

²¹ Valores em janeiro de 2024, apurados em março de 2024.

²² Métodos de suavização exponencial podem produzir previsões a partir de médias ponderadas de observações anteriores, onde o peso associado a cada observação declina a medida em que se recua no tempo. Assim, quanto mais recente a observação, maior será seu peso no modelo preditivo.

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

Em R\$ milhões

| Arrecadação dos Créditos | | | |
|---------------------------|----------|----------|----------|
| Valor | 2021 | 2022 | 2023 |
| Estimado | 27.464,2 | 29.373,6 | 46.138,2 |
| Realizado | 31.256,6 | 38.540,6 | 47.713,0 |
| Variação ¹ (%) | 13,8% | 31,2% | 3,4% |

¹ Variação entre os valores estimados e realizados.

Fonte: PGFN/MF. Elaboração: STN/MF.

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

Em R\$ milhões

| Arrecadação dos Créditos | | | |
|--------------------------|----------|----------|----------|
| Valor Estimado (\$) | | | |
| 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
| 48.684,9 | 50.322,5 | 51.993,8 | 53.513,4 |

Fonte: PGFN/MF. Elaboração: STN/MF.

5.2.2 Depósitos Judiciais da União

Depósitos judiciais de natureza tributária são recolhimentos feitos pelos contribuintes durante processos judiciais, quando há divergência na interpretação da legislação tributária entre o contribuinte e a União. Segundo o Código Tributário Nacional, o depósito judicial suspende a exigibilidade do crédito tributário. Os depósitos são realizados em conta corrente da CAIXA e os recursos são repassados à Conta Única do Tesouro Nacional²³. Se a decisão for favorável ao contribuinte, o depósito é devolvido em até 24 horas. Se for contrária, o depósito é convertido em renda e se torna um pagamento definitivo. A variação líquida desses depósitos afeta o resultado primário.

A evolução dos depósitos judiciais é registrada na Tabela 47. Durante a execução orçamentária, a estimativa dos fluxos relacionados aos depósitos judiciais é revisada bimestralmente nos Relatórios de Avaliação de Despesas e Receitas Primárias para ajustar eventuais desvios em relação à programação orçamentária-financeira.

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

Em R\$ milhões

| Movimentação | Fluxo | | | | | Impacto Financeiro (F) Primário (P) |
|--------------------------|---------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------------------------|
| | Valor Realizado (\$) | | | | | |
| | Variação ¹ (%) | | | | | |
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | |
| Recolhimento | 18.553,0 7,1% | 21.284,1 14,7% | 23.650,6 11,1% | 24.376,7 3,1% | 27.439,9 12,5% | P |
| Devolução ao depositante | 8.864,2 28,8% | 11.313,1 27,6% | 10.869,3 -3,9% | 8.695,6 -20,0% | 7.208,6 -17,1% | P |
| Saldo | 9.688,8 -7,2% | 9.971,0 2,9% | 12.781,3 28,3% | 15.681,1 28,7% | 20.231,3 29,0% | P |

¹ Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

Fonte: RFB/MF. Elaboração: STN/MF.

²³ Conforme a Lei nº 9.703/1998.

Os valores dos fluxos estimados das devoluções de depósitos judiciais por exercício são apresentados na Tabela 48 , conforme revisão dos parâmetros de projeção das estimativas de receita, e do comportamento dos levantamentos de depósitos nos últimos doze meses.

Tabela 48 - Fluxos estimados de depósitos judiciais por exercício

Em R\$ bilhões

| Item | Valor Estimado | | | | Impacto Financeiro (F) Primário (P) |
|----------------------------------|----------------|------|------|------|-------------------------------------|
| | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | |
| Devolução de Depósitos Judiciais | 7,5 | 7,9 | 8,5 | 8,9 | P |

Fonte: RFB/MF. Elaboração: STN/MF.

5.2.3 Haveres Financeiros Não Relacionados a Entes Federativos

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

I. Haveres Originários de Empréstimos concedidos às Instituições Financeiras

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

II. Haveres Originários de Operações de Crédito Rural

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

III. Haveres Originários de Operações de Cessões de Créditos

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

IV. Haveres Originários de Operações de Crédito à Exportação

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

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

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

Ressalte-se que o grupo “Haveres Originários de Empréstimos a Entidades Não Financeiras” não tem mais saldo porque o contrato com a Administração Nacional de Eletricidade do Paraguai (ANDE) foi quitado durante o exercício de 2023.

5.2.3.1 Evolução dos haveres e créditos

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

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

Em R\$ milhões

| Haver Financeiro | Estoque | | | | |
|---|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|---------------------------|
| | Valor Realizado (\$) | | | | |
| | Variação ¹ (%) | | | | |
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Empréstimos às Instituições Financeiras | 241.183,7 -33,3% | 235.726,3 -2,3% | 171.234,2 -27,4% | 89.729,5 -47,6% | 81.856,2 -8,8% |
| Operações de Crédito Rural | 10.478,5 -26,7% | 6.632,3 -36,7% | 4.579,1 -31,0% | 3.902,3 -14,7% | 3.241,2 -16,9% |
| Operações de Cessões de Crédito (ou estruturadas) | 11.565,1 -24,7% | 10.799,1 -6,6% | 7.370,0 -31,8% | 5.822,1 -21,0% | 3.803,2 -34,7% |
| Operações de Crédito à Exportação | 4.029,9 8,9% | 5.236,3 29,9% | 6.024,8 15,1% | 5.775,2 -4,1% | 5.409,0 -6,3% |
| Empréstimos a Entidades Não Financeiras | 73,9 -17,6% | 66,5 -9,9% | 42,3 -36,5% | 10,6 -74,9% | 0,0 -100,0% |
| Programa Emergencial de Suporte ao Emprego - PESE/FOPAG | - | 6.895,3 | 4.774,2 | 2.343,0 | 753,7 |
| | - | - | -30,8% | -50,1% | -67,8% |
| Total | 267.331,1 -32,3% | 265.355,8 -0,73% | 194.024,5 -26,8% | 107.582,7 -44,5% | 95.063,4 -11,6% |

¹ Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

Fonte e elaboração: STN/MF.

5.2.3.2 Evolução e estimativas dos fluxos

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

Tabela 50 - Fluxos estimados e realizados segundo haver financeiro

Em R\$ milhões

| Haver Financeiro | Fluxo | | | | | |
|---|---|-----------|----------|----------|----------|----------|
| | Valor Estimado (E) Valor Realizado (R) | | | | | |
| | Variação ¹ (%) | | | | | |
| | | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Empréstimos às Instituições Financeiras | E | 25.759,8 | 24.478,4 | 14.488,3 | 68.928,7 | 20.877,5 |
| | R | 136.654,0 | 18.604,5 | 76.541,5 | 87.241,9 | 12.119,0 |
| | % | 430,5% | -24,0% | 428,3% | 26,6% | -42,0% |
| Operações de Crédito Rural | E | 5.695,1 | 4.420,5 | 2.176,2 | 661,8 | 54,9 |
| | R | 6.964,8 | 4.593,5 | 2.818,7 | 456,7 | 746,2 |
| | % | 22,3% | 3,9% | 29,5% | -31,0% | 1260,1% |
| Operações de Cessões de Crédito (ou estruturadas) | E | 5.625,8 | 2.269,4 | 2.339,0 | 2.021,4 | 554,7 |
| | R | 7.222,0 | 5.286,6 | 4.750,7 | 4.769,9 | 1.564,1 |
| | % | 28,4% | 133,0% | 103,1% | 136,0% | 182,0% |
| Operações de Crédito à Exportação | E | 1.279,6 | 882,2 | 734,9 | 813,0 | 891,6 |
| | R | 1.254,8 | 1.328,6 | 667,5 | 798,5 | 797,9 |
| | % | -1,9% | 50,6% | -9,2% | -1,8% | -10,5% |

| Haver Financeiro | Fluxo | | | | | |
|---|---------------------------|------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | Valor Estimado (E) | | | | | |
| | Valor Realizado (R) | | | | | |
| | Variação ¹ (%) | | | | | |
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | |
| Empréstimos a Entidades Não Financeiras | E | 21,9 | 21,9 | 25,2 | 32,4 | 11,8 |
| | R | 23,1 | 29,8 | 30,3 | 29,2 | 10,6 |
| | % | 5,6% | 36,1% | 20,4% | -9,8% | -10,7% |
| Programa Emergencial de Suporte ao Emprego - PESE/FOPAG | E | - | - | 0,0 | 2.538,8 | 1.922,9 |
| | R | - | 22,9 | 2.344,1 | 2.574,2 | 1.633,6 |
| | % | - | - | - | 1,4% | -15,0% |
| Total | E | 38.382,2 | 32.072,4 | 19.763,6 | 74.996,1 | 24.313,4 |
| | R | 152.118,8 | 29.866,0 | 87.152,9 | 95.870,5 | 16.871,3 |
| | % | 296,3% | -6,87% | 340,9% | 27,8% | -30,6% |

¹ Variação entre os valores estimados e realizados.

Fonte e elaboração: STN/MF.

No caso das Operações de Cessões de Crédito (ou Estruturadas), o parágrafo 11 do art. 100 da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 113/2021, facultou aos credores de precatórios a oferta de créditos líquidos e certos, próprios ou adquiridos de terceiros, para quitação de débitos com a União, nos casos que especifica. Com base nesse dispositivo, foram recebidos requerimentos de quitação das parcelas de arrendamento e concessão por meio de uso de créditos dessa natureza, em substituição aos pagamentos mediante Guia de Recolhimento à União, tendo sido reportado referido Risco Fiscal no PLDO 2024. Entretanto, recentemente, diante dos julgados da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7064 e nº 7047, pelo Supremo Tribunal Federal, entre outras decisões, foi excluída a expressão “com auto aplicabilidade para a União” do art. 100, § 11, da Constituição, com redação da EC 113/21. Diante disso, referido Risco Fiscal foi excluído do PLDO 2025.

A variação observada nas operações de crédito rural, deriva sobretudo da liquidação do estoque de operações de Securitização Agrícola e do Programa Especial de Saneamento de Ativos - PESA, adquiridas pela União, observado o disposto na MP 2.196/2001, sendo parte expressiva dos recursos percebidas em decorrência do vencimento dos Títulos Certificados do Tesouro Nacional – CTN. Estes Títulos foram inicialmente emitidos pela União como garantia do principal das operações de PESA e depositados na Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos Privados – CETIP em nome das instituições financeiras beneficiadas.

No caso dos empréstimos concedidos às instituições financeiras, a variação observada decorre sobretudo das liquidações antecipadas realizadas pelas instituições financeiras federais. No caso do BNDES, as amortizações antecipadas totalizaram, em 2018 e 2019, respectivamente, R\$ 130 bilhões e R\$ 100 bilhões. Em 2019, ainda houve amortizações de contratos do BNB e da CAIXA que totalizaram R\$ 11,6 bilhões. Uma vez que a decisão de amortizar extraordinariamente um empréstimo cabe ao tomador, não é possível à União projetar esses eventos financeiros com uma razoável confiança. Assim, essas liquidações, em geral, não compõem a previsão de receita realizada.

Já em 2020, as receitas referentes a empréstimos concedidos às instituições financeiras apresentaram uma queda em relação ao que havia sido previsto inicialmente, como consequência da forte redução das taxas de juros que remuneraram os contratos de financiamento do BNDES, bem como das amortizações antecipadas no final do exercício de 2019, as quais reduziram a base sobre a qual as parcelas de principal e juros são calculadas.

Em 2021, porém, as receitas referentes a empréstimos concedidos às instituições financeiras voltaram a apresentar valores realizados acima dos valores previstos, por conta,

principalmente, do Acórdão TCU nº 56/2021-Plenário, que firmou entendimento de que são irregulares os contratos de concessão de crédito firmados entre a União e suas instituições financeiras controladas realizados por meio da emissão direta de títulos da dívida pública. O referido Acórdão também determinou a definição de um cronograma para a devolução desses valores à União, o que resultou em amortizações antecipadas do BNDES que totalizaram R\$ 63 bilhões em 2021 e R\$ 72 bilhões em 2022.

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

Quanto às diferenças entre as receitas previstas e executadas de operações estruturadas, esclarecemos que as mesmas dizem respeito, em sua maior parte, ao Contrato nº 808/PGFN/CAF, de 28/12/2012, cujas receitas não eram estimadas em razão do grau de incerteza percebido à época em que foram realizadas as projeções. Parte menos significativa da diferença é devida à variação nos índices de correção dos contratos, tais como o IGP-M, IPCA e o câmbio do dólar americano, que tiveram relevante aumento durante o período. O referido contrato foi liquidado em 2023.

No que se refere ao Programa Emergencial de Suporte ao Emprego – Pese/Fopag, destaca-se que programa previu linha de crédito especial para pequenas e médias empresas pagarem salários, bem como algumas verbas trabalhistas, durante o estado de calamidade pública decorrente do novo coronavírus. A diferença entre os valores previstos e realizados no PESE decorre da inadimplência dos mutuários no Programa, sendo que, conforme previsto no art. 8º da Lei nº 14.043, de 19/08/2020, que instituiu o Programa, as instituições financeiras deverão leiloar, após o período de amortização da última parcela passível de vencimento no âmbito do Programa, todos os créditos eventualmente remanescentes a título de recuperação e recolher o saldo final à União por intermédio do BNDES.

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

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

Em R\$ milhões

| Haver Financeiro | Estoque Valor Realizado | Fluxo Valor Estimado ² | | | | Impacto Financeiro (F) Primário (P) |
|---|-------------------------------|--------------------------------------|-----------------|----------------|-----------------|---|
| | | 2023 ¹ | 2024 | 2025 | 2026 | |
| Empréstimos às Instituições Financeiras | 81.856,2 | 7.712,3 | 7.499,7 | 7.596,8 | 9.305,5 | F |
| Operações de Crédito Rural | 3.241,2 | 1.677,9 | 1.198,5 | 26,6 | 28,9 | F |
| Operações de Cessão de Crédito (ou estruturadas) | 3.803,2 | 1.146,9 | 1.070,8 | 632,0 | 218,8 | F |
| Operações de Crédito à Exportação | 5.409,0 | 896,8 | 561,4 | 541,0 | 470,7 | P |
| Empréstimos a Entidades Não Financeiras | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | F |
| Programa Emergencial de Suporte ao Emprego - PESE/FOPAG | 753,7 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | P |
| RFFSA – Sucessões (Ex-FC) | - | 661,7 | 667,4 | 400,4 | 200,3 | F |
| Total | 95.063,4 | 12.095,7 | 10.997,7 | 9.196,8 | 10.224,2 | |

¹ Posição em 31/12/2023.

² No caso das receitas referentes ao PESE, PROEX, Securitização e PRONAF, a metodologia de projeção das receitas já considera as inadimplências históricas ou informadas pelos gestores dos programas. Dessa forma, não se vislumbram outras prováveis frustrações de receita, e, consequentemente, riscos fiscais. Na estimativa de receitas do PROEX foram consideradas aquelas decorrentes de novas contratações. Tais operações podem vir a não se

concretizar. Nesse caso, entretanto, também não haverá despesa para a União com a disponibilização dos recursos para sua contratação. Ou seja, uma possível frustração dessas receitas é acompanhada da correspondente redução das despesas, mantendo o equilíbrio e afastando o risco fiscal.
Fonte e elaboração: STN/MF.

5.2.3.3 Riscos fiscais mapeados e mensurados

No que tange à gestão de riscos da carteira, entende-se que os riscos fiscais decorrentes desses haveres são reflexos dos riscos de crédito e liquidez inerentes às operações supramencionadas.

No período em questão não foram identificados riscos relevantes na referida carteira sob gestão da STN. Cumpre destacar o registro no SIAFI do valor de R\$ 5,28 bilhões, posição de 31.12.2023, referente a ajustes para perdas. Nas operações referentes a PROEX, PRONAF, Cacau, Securitização, PESA e PESE, essa conta contém os registros de ajustes de perdas que são apurados junto às instituições financeiras que possuem saldo na carteira das operações de crédito. A constituição do Ajuste para Perdas em Créditos, bem como as atualizações posteriores (acréscimos ou decréscimos), são realizadas mediante a circularização com as instituições financeiras, bem como em metodologia que busque refletir a situação patrimonial adequadamente.

5.2.3.4 Providências a serem tomadas na hipótese de concretização dos passivos contingentes e outros riscos fiscais

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

Quando configurada inadimplência, sendo o garantidor parte relacionada da União, a STN inicia processo de conciliação e cobrança dos valores devidos, com o próprio garantidor. Já no segundo caso, são adotadas as medidas de cobrança dos valores inadimplidos e, caso não pagas, promove-se a inscrição dos débitos em Dívida Ativa da União - DAU para que a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN possa realizar a cobrança e execução dos mesmos.

5.2.4 Fundos Constitucionais de Financiamento

Trata-se de haveres referentes ao patrimônio dos fundos constitucionais de financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO). Tais fundos são o conjunto de recursos da União destinados à aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo naquelas regiões com a finalidade de promover seu desenvolvimento econômico e social. Foram criados pela Lei nº 7.827, de 1989, que regulamentou o artigo 159, inciso I, alínea “c”, da Constituição Federal de 1988. Esses recursos são repassados ao Banco da Amazônia, ao Banco do Nordeste do Brasil e ao Banco do Brasil, que administram, respectivamente, o FNO, o FNE e o FCO, e atuam como instituições financeiras federais de caráter regional. O patrimônio dos fundos constitui um haver da União, que não se confunde com o patrimônio dos bancos administradores.

A Tabela 52 apresenta a evolução do estoque dos haveres referentes aos Fundos Constitucionais, por exercício.

Tabela 52 - Evolução do estoque dos haveres referentes aos Fundos Constitucionais, por exercício

Em R\$ milhões

| Estoque | | | | |
|-----------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Valor Realizado (\$) ¹ | | | | |
| Variação (%) ² | | | | |
| 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| 153.560,3 | 165.565,0 | 184.171,3 | 210.245,0 | 236.610,3 |
| 9,1% | 7,8% | 11,2% | 14,2% | 12,5% |

¹ Estoque dos haveres referentes aos Fundos Constitucionais corresponde ao seu patrimônio líquido apurado em 31/12 de cada ano, constituído pela carteira de crédito líquida de provisões e pelos recursos transferidos aos bancos administradores e ainda não aplicados em financiamentos (disponibilidades).

² Variação percentual calculada em relação ao exercício anterior.

Fonte e elaboração: STN/MF. Bancos Administradores dos Fundos Constitucionais.

Tendo em vista ser a primeira vez em que o fluxo de amortizações das operações de crédito dos Fundos Constitucionais é oficialmente divulgado no Anexo de Riscos Fiscais, a Tabela 53 apresenta apenas as informações dos dados realizados, o que inviabilizou a análise de eventuais desvios desses valores frente às projeções. Para os próximos exercícios, os dados realizados serão comparados com as projeções apresentadas na Tabela 54.

Tabela 53 - Fluxos realizados de amortizações das operações de crédito dos Fundos Constitucionais, por exercício

Em R\$ milhões

| 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|----------|----------|----------|----------|----------|
| 19.479,6 | 17.549,0 | 27.997,1 | 26.445,4 | 29.372,0 |

Fonte e elaboração: STN/MF. Bancos Administradores dos Fundos Constitucionais.

Tabela 54 - Fluxos estimados de amortizações das operações de crédito dos Fundos Constitucionais, por exercício

Em R\$ milhões

| Estoque 2023 | Fluxo | | | | Impacto Financeiro (F) Primário (P) |
|-----------------|----------|----------|----------|----------|--|
| | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | |
| 236.610,3 | 32.135,8 | 36.977,3 | 39.993,4 | 43.286,9 | F |

Fonte e elaboração: STN/MF. Bancos Administradores dos Fundos Constitucionais.

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

Quanto às operações dos Fundos Constitucionais, que estão sob gestão do Banco da Amazônia, Banco do Nordeste do Brasil e Banco do Brasil, o risco fiscal se reflete na PCLD. 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 assumam risco integral ou compartilhado, o banco administrador de cada Fundo deve constituir provisão para créditos de liquidação duvidosa referentes às parcelas do principal e encargos vencidos há mais de cento e oitenta

dias. Tais provisionamentos resultam em déficit primário no momento de sua ocorrência. A Tabela 55 apresenta as estimativas dos riscos fiscais.

Tabela 55 - Estimativas dos riscos fiscais por haver financeiro

Em R\$ milhões

| Riscos Fiscais | | | |
|----------------|-------|-------|-------|
| 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
| 830,4 | 845,4 | 863,9 | 885,3 |

Fonte e elaboração: STN/MF. Bancos Administradores dos Fundos Constitucionais.

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

5.3 OUTROS RISCOS ESPECÍFICOS

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

5.3.1 Entes Subnacionais

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

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

A Tabela 56 apresenta o estoque e o fluxo de pagamentos esperados desses créditos financeiros e garantias. Os fluxos de recebimento de dívidas refinanciadas já consideram as dinâmicas de pagamento dos estados no Regime de Recuperação Fiscal (Rio de Janeiro, Goiás, Rio Grande do Sul e Minas Gerais). Além disso, o fluxo de recebimentos da Lei nº 9.496/97 leva em consideração os efeitos da compensação financeira promovida pela Lei Complementar nº 201²⁴, de 2023, que incide sobre contratos de dívida com a União.

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

²⁴ Essa Lei Complementar instituiu uma compensação financeira aos estados pela redução de alíquotas de ICMS que decorreu da aprovação da Lei Complementar nº 194, de 2022.

Em R\$ bilhões

| Haveres/Passivos | Estoque ¹ | Fluxo de Recebimentos / Pagamentos | | | |
|--------------------------------------|----------------------|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| | | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
| Haveres | 757,2 | 40,0 | 42,3 | 52,1 | 57,4 |
| Lei nº 9.496/1997 ² | 588,7 | 27,1 | 28,2 | 33,7 | 36,8 |
| Lei nº 8.727/1993 ³ | 6,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,3 |
| Carteira de Saneamento | 0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| DMLP ⁴ | 2,4 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| MP nº 2.185/2001 | 4,0 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,4 |
| LC nº 159/2017 – Art. 9º A e Decreto | 115,0 | 11,5 | 13,5 | 17,6 | 19,7 |
| LC nº 178/2021 – Art. 23 | 40,7 | 0,8 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Passivos Contingentes | 239,2 | 13,1 | 13,3 | 13,0 | 12,5 |
| Garantias a Estados - Internas | 90,2 | 7,1 | 7,2 | 6,9 | 6,5 |
| Garantias a Estados - Externas | 112,4 | 6,0 | 6,1 | 6,1 | 6,0 |
| Garantias a Municípios - Internas | 14,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Garantias a Municípios - Externas | 22,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Total | 996,4 | 53,1 | 55,6 | 65,1 | 69,9 |

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

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

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

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

Fonte e Elaboração: STN/MF.

Em 2022, a União honrou R\$ 9,8 bilhões em dívidas inadimplidas de estados e municípios e, em 2023, esse valor foi de R\$ 12,3 bilhões. Até fevereiro de 2024, a União já havia sido instada a custear R\$ 1,6 bilhão em inadimplências estaduais e municipais.

A EC nº 109/2021 revogou a obrigação da União de financiar a quitação dos saldos remanescentes de precatórios de estados e municípios ao final de 2024, porém há uma ação em andamento para reverter essa decisão. O estoque atual de precatórios é de R\$ 166,3 bilhões. Em caso de obrigação de fornecer uma linha de crédito, o impacto financeiro seria igual a esse valor.

Tabela 57 - Riscos Fiscais Decorrentes de Relações Intergovernamentais

Em R\$ bilhões

| Riscos Fiscais | Estoque ¹ Valor (\$) % do PIB |
|----------------------------|--|
| Decorrentes de Haveres | 757,2 6,9% |
| Decorrentes de Garantias | 239,2 2,2% |
| Liminares à EC nº 109/2021 | 166,3 1,5% |
| Total | 1.162,7 10,6% |

¹ Posição de 31/12/23

Fonte e Elaboração: STN/MF.

A Tabela 57 consolida os riscos fiscais decorrentes das relações intergovernamentais. A exposição da União a riscos decorrentes de inadimplência no pagamento de dívidas e ao pagamento de honras em garantias concedidas chega a R\$ 1.162,7 bilhões, ou 10,6% do PIB.

A aprovação de benefícios tributários de IPI também constitui um risco fiscal para a União, uma vez que esse tributo compõe a base de cálculo dos repasses do FPE, FPM e IPI-Exportação, fazendo com que quase 60% de sua arrecadação seja destinada a governos estaduais e municipais. O

risco decorre da possibilidade de a União ser instada judicialmente a arcar unilateralmente com a perda de arrecadação, uma vez que os incentivos foram concedidos sem consulta aos entes subnacionais, havendo precedente quanto a isso em nível estadual. Estima-se que a renúncia tributária de IPI em 2024 seja de R\$ 36,5 bilhões e que a perda de receita para o FPE, FPM e IPI-Exportação seja de R\$ 20,8 bilhões em 2024.

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

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

Nas subseções a seguir serão conceituados e detalhados os haveres financeiros relacionados aos entes subnacionais. Nela, os haveres financeiros da União serão fundamentados de acordo com as normas e atos que lhes deram origem e serão acompanhados dos demonstrativos da evolução nos últimos 3 anos e estimativas de fluxos futuros para os próximos 3 exercícios, além das estimativas de impacto nas contas públicas. Na sequência, serão detalhadas as informações de garantias prestadas aos entes subnacionais e as contragarantias em operações de crédito garantidas pela União, fazendo-se o mapeamento dos diversos riscos fiscais agrupando-os de acordo com sua natureza (ações judiciais, frustração de receitas e incertezas legislativas). Apresenta-se, também, a evolução do estoque de contragarantias não executadas e a mensuração do impacto nas contas públicas. Por fim, é exposta a estimativa de ressarcimento das honras realizadas pela União.

5.3.1.1 Haveres Financeiros Relacionados aos Entes Subnacionais

Os créditos financeiros da União com Estados e Municípios surgem de programas de financiamento e refinanciamento de dívidas, estabelecidos por leis específicas e formalizados por meio de contratos. Cada “programa” mencionado refere-se ao conjunto de contratos com entes subnacionais que compartilham características contratuais e financeiras semelhantes. Por exemplo, o programa "Lei nº 9.496/1997" engloba os contratos dos entes subnacionais celebrados sob essa lei.

A lista dos programas vigentes nos últimos três exercícios pode ser verificada na Tabela 58. Necessário ressaltar que alguns desses programas se encerraram nos últimos anos, sendo apresentados apenas para fins de contabilização do estoque do ativo dos últimos exercícios.

Tabela 58 - Relação dos programas sob gestão da STN

| Programa | Categoria | Status |
|---------------------------------------|---|-----------|
| Lei nº 8.727/1993 | Retorno de Operações de Financiamento e de Refinanciamento de Dívidas | Vigente |
| Lei nº 9.496/1997 | Retorno de Operações de Financiamento e de Refinanciamento de Dívidas | Vigente |
| MP nº 2.185/2001 | Retorno de Operações de Financiamento e de Refinanciamento de Dívidas | Vigente |
| MP nº 2.179/2001 (Bacen – Banerj) | Retorno de Operações de Financiamento e de Refinanciamento de Dívidas | Encerrado |
| Dívida de Médio e Longo Prazos - DMLP | Renegociação da Dívida Externa do Setor Público | Vigente |
| Acordo Brasil-França | Retorno de Repasses de Recursos Externos | Encerrado |

| Programa | Categoria | Status |
|--|--|-----------|
| Carteira de Saneamento | Saneamento de Instituições Financeiras Federais | Vigente |
| Contratos de Cessão - Royalties | Aquisição de Créditos Relativos a Participações Governamentais | Encerrado |
| Lei Complementar nº 178/2021 | Refinanciamentos autorizados pela LC nº 178/2021 | Vigente |
| Lei Complementar nº 159/2017 – art. 9º A | Regime de Recuperação Fiscal - RRF | Vigente |
| Art. 49 - Decreto nº 10.681/2021 | Regime de Recuperação Fiscal - RRF | Vigente |

Os créditos financeiros da União perante Estados e Municípios foram e ainda são afetados, em maior ou menor medida, por alterações legislativas implementadas por meio de Leis Complementares. Nesse sentido, nos últimos anos o estoque de Haveres Financeiros Relacionados aos Entes Financeiros foi impactado pelas Leis Complementares nº 148/2014, nº 156/2016, nº 159/2017, nº 173/2021, nº 178/2021, nº 181/2021, nº 194/2022 e nº 201/2023.

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

5.3.1.1.1.1 Riscos relativos às ações judiciais

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

No que tange à carteira supracitada, composta por 244 contratos celebrados pelos entes e pelas entidades das administrações indiretas com a União, sendo 202 de dívidas administradas e 42 de avais honrados pela União, atualmente há 65 ações judiciais, com impacto financeiro de R\$ 11,51 bilhões (posição de 01/02/2024). Desse total, R\$ 6,87 bilhões correspondem aos valores compensados a maior pelos Estados de Alagoas, Maranhão, Pernambuco, Piauí e São Paulo, em decorrência de liminares obtidas pelos referidos entes em ações que questionavam a compensação das perdas de arrecadação do ICMS em decorrência da Lei Complementar nº 194/2022.

Em relação à possibilidade novas ações judiciais, atualmente existem dois riscos mapeados, ambos referentes ao RRF, conforme explicado a seguir.

5.3.1.1.1.1.1 Postergação do Prazo para homologação do RRF pelo Estado de Minas Gerais

O Estado de Minas Gerais fez o pedido de adesão ao RRF (após as alterações trazidas pelas Leis Complementares nº 178/21 e 181/21) em julho de 2022. Em dezembro de 2022, no âmbito da Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 983, o Supremo Tribunal Federal deferiu o pedido de extensão de medida cautelar para considerar possível que a autorização para a celebração do contrato de refinanciamento das dívidas disciplinado no art. 9º-A da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, se desse por meio de ato normativo editado pelo Executivo, o que permitiu que o pedido de adesão ao regime fosse deferido e que fosse assinado o contrato do programa do art. 9º-A da LC 159/17 ainda no mesmo mês.

Uma vez assinado o contrato, o Estado passou a fazer jus, por 12 (doze) meses, ou até a data de início da vigência do Regime de Recuperação Fiscal, à suspensão de pagamentos de dívidas administradas pela União, além do pagamento, pela União, de prestações de operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais, por ela garantidas, sem executar as contragarantias correspondentes. Assim, o prazo estabelecido para homologação do RRF foi a data de 20/12/2023.

No entanto, em medida cautelar na Petição nº 12.074, proferida pelo Supremo Tribunal Federal, o Estado passou a fazer jus a um prazo adicional de 120 dias para a homologação do RRF,

fazendo com que o novo vencimento ocorra na data de 18/04/2024. Assim, todos os fluxos esperados de recebimentos de prestações de dívidas por parte de Minas Gerais se baseiam nessa data estipulada.

Ocorre que já decorrido quase metade do prazo adicional, ainda não se vislumbra a solução dos impasses estabelecidos. Assim, considera-se a possibilidade de o Estado recorrer novamente ao STF para dilatar mais uma vez o prazo para homologar seu Regime de Recuperação Fiscal. Nesse sentido, considera-se como um **risco provável** que haja uma nova postergação no prazo, o que afetaria o fluxo de recebimentos por parte da União.

5.3.1.1.1.2 Retirada da penalidade imposta ao Estado do Rio de Janeiro em decorrência de descumprimento dos termos do RRF

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

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

Ocorre que por meio das Notas Técnicas SEI nº 1499/2023/MF (SEI 36175204) e SEI nº 1432/2023/MF (SEI 36175558), a STN concluiu que o Estado do Rio de Janeiro descumpriu a meta fiscal de resultado primário relativa ao exercício de 2022, assim como o compromisso de limitar o crescimento de suas despesas primárias à variação do IPCA. Esta situação caracterizou inadimplência com as obrigações do Regime, nos termos do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159/2017. Diante deste quadro, o Conselho de Supervisão do RRF comunicou a necessidade de se aumentar a fração de pagamentos do Estado em um total de 20 pontos percentuais, em decorrência da penalidade disposta no inciso III do § 1º do art. 7º-C da LC 159/17. Além disso, por causa do descumprimento do limite de crescimento das despesas primárias, a STN também indicou um acréscimo de 10 pontos percentuais, conforme estabelecido pelo inciso II do §1º do art. 7º-C da mesma Lei Complementar, totalizando 30 pontos percentuais.

Diante disto, a partir de fevereiro de 2024 o Estado do Rio de Janeiro passou a pagar as prestações com percentual de 52,22%, ante 22,22% no cronograma original. Entretanto, tendo em vista o histórico de decisões judiciais favoráveis ao Estado, há risco de decisões que revertam as penalidades aplicadas, com volta do percentual de pagamento original para o segundo ano do regime.

Assim, considera-se a possibilidade de o Estado do Rio de Janeiro recorrer à justiça para retomar o percentual original de pagamento como **um risco provável**, capaz de afetar o fluxo estimado de recebimentos por parte da União, uma vez que ele foi calculado considerando a penalidade aplicada.

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

Estes riscos se referem às receitas no âmbito da Ação 2026 - Gestão de Políticas Econômicas e Fiscais, Plano Orçamentário PO 004 - Gestão de Haveres da União, e decorrem de variações nos indexadores das dívidas. As receitas previstas para os exercícios subsequentes são estimadas pela STN, de acordo com premissas conservadoras, utilizando cenários de indexadores fornecidos pela própria STN, bem como pela Secretaria de Política Econômica (SPE), para compor o

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

5.3.1.1.2 Evolução do estoque do Ativo dos últimos três exercícios

No tocante à evolução dos haveres e créditos, a Tabela 59 apresenta o histórico dos valores do estoque dos últimos três exercícios, segundo ativo/programa sob gestão da STN.

Tabela 59 - Estoque de haveres e créditos, segundo ativo/programa sob gestão da STN, por exercício

| Ativo/ Programa | Estoque Valor (\$) Variação ¹ (%) | | |
|--|--|--------------------------|---------------------------|
| | 2021 | 2022 | 2023 ² |
| Ac. Brasil-França | - -100,00% | - - | - - |
| Carteira de Saneamento | 310,3 -10,3% | 281,8 -9,2% | 252,2 -10,5% |
| DMLP | 4.663,1 -9,3% | 4.120,9 -11,6% | 2.384,7 -42,1% |
| Contratos de Cessão – <i>Royalties</i> | - -100,0% | - - | - - |
| Lei nº 8.727/1993 - Receitas da União | 4.617,5 -27,1% | 4.154,1 -10,0% | 4.048,3 -2,5% |
| Lei nº 8.727/1993 - Demais Credores | 2.725,7 -1,0% | 2.397,0 -12,1% | 1.966,0 -18,0% |
| Lei nº 9.496/1997 | 553.961,6 -2,4% | 555.511,9 0,3% | 588.653,6 6,0% |
| MP nº 2.185/2001 | 28.200,5 -7,6% | 4.011,7 -85,8% | 4.078,4 1,7% |
| Contrato BACEN-BANERJ | 31.195,1 14,7% | - -100,0% | - - |
| Regime de Recuperação Fiscal - Lei nº 9.496/1997 | 4.567,3 -24,7% | - -100,0% | - - |
| Regime de Recuperação Fiscal – Contrato BACEN-BANERJ | 3.438,0 146,0% | - -100,0% | - - |
| LC nº 159/2017 - art. 9º A | 879,9 - | 83.665,9 9408,6% | 115.032,7 37,5% |
| LC nº 178/2021 | 3.626,8 - | 38.537,2 962,6% | 40.649,0 5,5% |
| LC nº 159/2017 – Art. 49 Decreto nº 10.681/2021 ^[3] | | | 91,4 - |
| Total | 638.185,9 -1,5% | 692.680,4 8,5% | 757.156,5 9,31% |

¹ Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

² Valores extraídos do Sistema de Acompanhamento de Haveres Financeiros junto a Estados e Municípios - SAHEM. Não foram considerados previsões de juros a receber em janeiro de 2024. Nos valores da tabela constam os totais desconhecidos das contas de ativo, somando R\$ 1.803.873.717,60 do programa Lei 8.727/93 e R\$ 9.608.994,37 do programa MP 2.185/2001, contabilizados, separadamente, em contas de controle no SIAFI. Sendo assim, o valor de estoque discriminado na tabela pode divergir do valor contabilizado nas contas de ativo do SIAFI.

³ O saldo deste contrato é zerado todo início de mês, mediante pagamento integral dos valores.

Uma das principais variações ocorreu no programa da LC nº 159/17 – art. 9º-A, com um acréscimo de cerca de 37,5%. Esse alto incremento encontra-se em consonância com a metodologia do RRF, posto que recebe incorporações advindas de outros programas e de honras de aval realizadas em nome dos entes que estão no regime.

Observa-se também variação negativa no estoque da DMLP, de 42,1%. Esse comportamento se deve à proximidade do encerramento deste programa, previsto para abril de 2024, o que faz com que o montante das garantias caucionadas em depósito, as quais são corrigidas ao longo do tempo, se aproxime atualmente do montante devido pelos mutuários, o que vem estimulando os devedores a usarem tais garantias para realizar quitações antecipadas, procedimento verificado a partir de 2021.

Por seu turno, a redução no saldo da Lei nº 8.727/1993 (18% para receitas de demais credores) decorre do fluxo normal de pagamentos de suas dívidas, isto é, amortização do principal da dívida, que faz com que o seu montante se reduza, principalmente pela proximidade de encerramento de vários dos contratos.

Observa-se também queda significativa do saldo da Carteira de Saneamento, 10,5% em relação ao final de 2022, também em decorrência da maior proximidade de encerramento dos contratos. Por outro lado, registraram-se acréscimos nos saldos da Lei nº 9.496/97 e da LC 178/21, de 6% e 5,5%, respectivamente, que se justificam pela evolução normal de um contrato com o sistema de pagamento do tipo Price.

5.3.1.1.3 Comparação entre os fluxos estimados e realizados dos últimos três exercícios

Quanto à evolução dos fluxos, a Tabela 60 apresenta uma comparação entre os fluxos, estimados e realizados, por exercício, segundo ativo/programa sob gestão da STN.

Tabela 60 - Fluxos de haveres e créditos, estimados e realizados, segundo ativo/programa

| Ativo/ Programa | | Fluxo | | |
|--|---|---|----------|----------|
| | | Valor Estimado (E) Valor Realizado (R) Variação(%) ^[1] | | |
| | | 2021 | 2022 | 2023 |
| Ac. Brasil-França (encerrado) | E | 1,1 | - | - |
| | R | 1,1 | - | - |
| | % | -1,3 | - | - |
| Carteira de Saneamento | E | 62,6 | 57,1 | 49,9 |
| | R | 63,0 | 57,5 | 52,2 |
| | % | 0,6 | 0,8 | 4,4 |
| DMLP | E | 253,5 | 163,4 | 123,0 |
| | R | 186,0 | 128,1 | 218,9 |
| | % | -26,6 | -21,6 | 77,9 |
| Contratos de Cessão – <i>Royalties</i> (encerrado) | E | 8,4 | - | - |
| | R | 10,2 | - | - |
| | % | 21,9 | - | - |
| Lei nº 8.727/1993 - Receitas da União | E | - | - | 33,0 |
| | R | - | - | 23,6 |
| | % | - | - | -28,6 |
| Lei nº 8.727/1993 - Demais Credores | E | 131,7 | 45,2 | 9,6 |
| | R | 115,2 | 42,8 | 60,7 |
| | % | -12,6 | -5,3 | 532,9 |
| Lei nº 9.496/1997 | E | 17.854,7 | 15.815,4 | 18.941,3 |
| | R | 17.993,7 | 16.218,1 | 16.474,5 |
| | % | 0,8 | 2,5 | -13,0 |
| MP nº 2.185/2001 | E | 2.890,0 | 24.496,9 | 315,2 |
| | R | 2.911,5 | 2.585,8 | 322,5 |
| | % | 0,7 | -89,4 | 2,3 |
| Recuperação de Avais Honrados (fora RRF) | E | - | - | - |
| | R | 1,5 | 29,3 | 7,6 |
| | % | - | - | - |

| Ativo/ Programa | Fluxo | | | |
|--|-------|--------------------|---------------------|-------------------------|
| | | Valor Estimado (E) | Valor Realizado (R) | Varição(%) ¹ |
| | | 2021 | 2022 | 2023 |
| Regime de Recuperação Fiscal - Avais Honrados (encerrado) | E | - | - | - |
| | R | 467,4 | - | - |
| | % | - | - | - |
| Regime de Recuperação Fiscal - Contrato BACEN-BANERJ (encerrado) | E | 44,1 | - | - |
| | R | 279,2 | - | - |
| | % | 533,8 | - | - |
| LC nº 159/2017 - Art. 9º A | E | - | 2.618,9 | 3.283,7 |
| | R | - | 1.902,5 | 3.456,7 |
| | % | - | -27,4 | 5,3 |
| LC nº 178/2021 | E | - | 812,2 | 1.921,9 |
| | R | - | 611,9 | 2.090,9 |
| | % | - | -24,7 | 8,8 |
| Lei Complementar nº 159/2017 - Art. 49 Decreto nº 10.681/21 | E | - | - | 503,4 |
| | R | - | - | 412,7 |
| | % | - | - | -18,0 |
| Total | E | 21.246,1 | 44.009,3 | 25.181,1 |
| | R | 22.028,8 | 21.575,9 | 23.120,3 |
| | % | 3,7 | -50,9 | -8,2 |

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

No tocante aos contratos de Ac. Brasil-França e de Cessão de Créditos - royalties, cabe explicar que eles foram encerrados pelo decurso natural de tempo, com todo o saldo devedor sendo quitado. Em relação aos contratos Aval Honrado - Conta A, Regime de Recuperação Fiscal - Avais Honrados e Regime de Recuperação Fiscal - Contrato BACEN-BANERJ, não existe mais perspectiva de recebimentos, uma vez que com a homologação do RRF do Rio de Janeiro, o saldo dessas dívidas foi incorporado ao dos contratos do art. 9º-A e art. 23 da LC 178/2021.

Uma das maiores diferenças entre o estimado e o realizado para o ano de 2023 ocorreu no programa da Lei nº 9.496/97. Isso porque a Lei Complementar nº 194/22 trouxe, em seu art. 3º, determinação para a União deduzir do valor das parcelas dos contratos de dívida de Estados e Distrito Federal parte das perdas de arrecadação destes entes em decorrência da redução de alíquota do ICMS sobre combustíveis. Em um primeiro momento não houve consenso do valor a ser deduzido e nem de que forma isso ocorreria. Desse modo, diversos entes buscaram liminares na justiça com o intuito de cessar o pagamento de suas dívidas com a União, o que foi alcançado por alguns deles.

A questão foi resolvida em acordo entre a União e os Estados perante o STF, sendo estipulado a compensação total no montante de R\$ 27,015 bilhões. Após a homologação do acordo, foi aprovada a Lei Complementar nº 201/23, que disciplinou o modo como se daria a compensação. Dessa forma, parte do valor de acordado foi compensado por meio do abatimento de prestações vincendas, sendo esse o critério principal, ao passo que a outra parte foi realizada por meio de transferências da União aos Estados. Conforme disposto no art. 3º da Lei Complementar nº 201/23, a União antecipou, em 2023, a compensação dos valores previstos para 2024 por meio de transferência direta. Não houve alterações em relação ao cronograma de compensações de 2025. A Tabela 61 e Tabela 62 apresentam os valores realizados de compensação, seja por abatimento de dívidas ou por transferência direta e a estimativa para 2024 e 2025. Esses efeitos já estão considerados na projeção dos fluxos para os próximos anos.

Tabela 61 - Informações sobre a compensação realizada no exercício de 2023

Em R\$ milhões

| Valor total a ser compensado | Valor compensado (até 2023) ¹ | Valor compensado acima do disposto no Anexo da LC nº 201/2023 ^{2,3} | Valor já compensado líquido |
|------------------------------|--|--|-----------------------------|
| 27.014,90 | 22.496,20 | -6.113,99 | 16.382,21 |

¹ O valor compensado se refere a:

a) R\$ 8.658,88 bilhões relativos aos valores de dívidas administradas não quitadas e avais honrados não recuperados por meio de ações impetradas pelos Estados contra a União, compensados pela STN em 01/12/2023, utilizando limites de 2023 dos Estados do AC, AL, ES, GO, MA, PI, RN, SP e SE, e limites de 2023 a 2025 dos Estados de MG e PE;

b) R\$ 4.311,24 bilhões compensados pela STN por meio de prestações de dívidas administradas no período de junho/2023 a dezembro/2023, utilizando limites de 2023 dos Estados que não excederam seus limites mediante compensações de valores por meio de liminares judiciais;

c) R\$ 810,58 milhões referentes ao exercício de 2023 executadas em dezembro/2023 por meio de transferências realizadas pela STN;

e
d) R\$ 8.715,50 milhões referentes ao exercício de 2024 executadas em novembro e dezembro/2023 por meio de transferências realizadas pela STN.

² Valor excedente nominal, ou seja, sem atualização por encargos de adimplência.

³ Valor excedente nominal referente aos Estados de AL (R\$ 230,52 milhões), MA (R\$ 570,08 milhões), PE (R\$ 271,05 milhões), PI (R\$ 396,36 milhões) e SP (R\$ 4.645,98 milhões).

Fonte e elaboração: STN/MF.

Tabela 62- Comparação das compensações realizadas e previstas

| Forma de compensação | Valor Estimado (E) Valor Realizado (R) Variação (%) | | | | |
|--|---|---------------------|------|----------|-----------|
| | | 2023 ^[2] | 2024 | 2025 | Total |
| | | | | | |
| Compensação com abatimento de prestações ou honras de aval realizadas ^[1] | E | 13.198,33 | 0 | 4.036,91 | 17.235,24 |
| | R | 12.970,12 | 0 | - | - |
| | % | -1,73 | - | - | - |
| Compensação com transferências | E | 9.498,97 | 0 | 280,76 | 9.779,73 |
| | R | 9.526,08 | 0 | - | - |
| | % | 0,29 | - | - | - |
| Total | E | 22.697,30 | 0 | 4.317,67 | 27.014,97 |
| | R | 22.496,20 | 0 | - | - |
| | % | -0,89 | 0 | - | - |

¹ O valor compensado se refere a:

a) R\$ 8.658,88 bilhões relativos aos valores de dívidas administradas não quitadas e avais honrados não recuperados por meio de ações impetradas pelos Estados contra a União, compensados pela STN em 01/12/2023, utilizando limites de 2023 dos Estados do AC, AL, ES, GO, MA, PI, RN, SP e SE, e limites de 2023 a 2025 dos Estados de MG e PE.

b) R\$ 4.311,24 bilhões compensados pela STN por meio de prestações de dívidas administradas no período de junho/2023 a dezembro/2023, utilizando limites de 2023 dos Estados que não excederam seus limites mediante compensações de valores por meio de liminares judiciais.

² Com a antecipação dos valores dos limites de 2024 dos Estados para o exercício de 2023 em decorrência da publicação da LC nº 201/2023, os valores previstos para compensação mediante transferências foram executados pela STN da seguinte forma:

a) R\$ 810,58 milhões referentes ao exercício de 2023 foram transferidos aos Estados em dezembro/2023; e

b) R\$ 8.715,50 milhões referentes ao exercício de 2024 foram transferidos aos Estados em novembro e dezembro/2023.

Fonte e elaboração: STN/MF.

Assim, com as compensações autorizadas pela LC nº 201/2023, houve uma redução nos recebimentos provenientes principalmente dos programas da Lei nº 9.496/97 e do Art. 49 do Decreto 10.681/21. Mesmo que ao longo do ano tenham sido realizadas reestimativas dos fluxos de recebimentos já considerando a situação descrita, a projeção inicial não previa essas compensações no montante posteriormente acordado, motivo esse que explica a diferença entre o estimado e o realizado para esses programas.

No caso do programa da Lei nº 8.727/93 – Demais Credores, houve um recebimento acima do esperado, explicado pela execução dos pagamentos relativos ao mutuário Niterói-Prev, que por se tratar de uma dívida já vencida e cuja exigibilidade estava suspensa em face de decisão judicial, não estava sendo prevista anteriormente.

O Estado de Minas Gerais obteve por decisão judicial a prorrogação do seu pedido de homologação ao RRF. Inicialmente considerava-se que tal homologação ocorreria até junho de 2023, posteriormente prorrogada para dezembro de 2023. Entretanto, no final do ano passado o Supremo Tribunal Federal (STF) prorrogou por 120 dias o prazo para o Estado negociar sua adesão ao RRF junto à União. Com a decisão, a data-limite para a adesão ao RRF passou de 20/12/2023 para 18/04/2024.

Esse fator impacta dois programas: Lei Complementar nº 159/2017 - art. 9º-A, que deixa de contabilizar os valores provenientes do Estado e, portanto, apresenta fluxo a menor; e Lei Complementar nº 178/2021, que vem apresentando um volume de recebimentos a maior (enquanto não for homologado o RRF, o Estado deve pagar as prestações do programa).

5.3.1.1.4 Estimativa dos fluxos para o exercício atual e dos três próximos exercícios

A Tabela 63 a seguir apresenta o estoque das dívidas de estados e municípios administradas pela União, bem como a previsão de recebimento para os anos de 2024 a 2027.

Tabela 63 - Fluxos estimados de haveres e créditos, segundo Ativo/Programa, por exercício

Em R\$ milhões

| Ativo/ Programa | Estoque Valor (\$) | Estimativa de Recebimento | | | | Impacto Financeiro (F) ou Primário (P) |
|---|--------------------------|---------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|---|
| | | 2023 ¹ | 2024 | 2025 | 2026 | |
| Carteira de Saneamento | 252,2 | 51,4 | 49,5 | 49,1 | 48,2 | F |
| DMLP | 2.384,7 | 91,2 | - | - | - | F |
| Lei nº 8.727/1993 - Receitas da União | 4.048,3 | 117,7 | 135,9 | 245,7 | 313,0 | F |
| Lei nº 8.727/1993 - Demais Credores | 1.966,0 | 0,9 | 0,4 | - | - | F |
| Lei nº 9.496/1997 | 588.653,6 | 27.096,5 | 28.172,2 | 33.708,3 | 36.814,2 | F |
| MP nº 2.185/2001 | 4.078,4 | 340,8 | 358,1 | 371,5 | 384,5 | F |
| LC nº 159/2017 - Art. 9º A | 115.032,7 | 8.608,3 | 9.942,4 | 12.839,4 | 14.055,8 | F |
| LC nº 178/2021 | 40.649,0 | 878,1 | 103,6 | 107,5 | 111,3 | F |
| LC nº 159/2017 - art. 49 Decreto nº 10.681/21 | 91,4 | 2.840,0 | 3.591,9 | 4.836,5 | 5.697,2 | F |
| Total | 757.065,1 | 40.025,0 | 42.354,0 | 52.158,1 | 57.424,2 | |

¹ Posição em 31/12/2023. Valores extraídos do SAHEM. Não foram considerados previsões de juros a receber em janeiro de 2024. Nos valores de estoque da tabela constam os totais desconhecidos das contas de ativo, somando R\$ 1.803.873.717,60 do programa Lei 8.727/93 e R\$ 9.608.994,37 do programa MP 2.185/2001, contabilizados, separadamente, em contas de controle no SIAFI. Sendo assim, o valor de estoque discriminado na tabela pode divergir do valor contabilizado nas contas de ativo do SIAFI.

Fonte e elaboração: STN/MF.

Cabe destacar que as estimativas de recebimentos refletem as premissas vigentes na data de 01/02/2024. Nesse sentido, além das condições normais previstas nos contratos, foram adotados os seguintes cenários:

- a) Homologação do RRF de Minas Gerais em abril de 2024;
- b) Aumento de 30 (trinta) pontos percentuais na progressão de pagamentos a ser realizada pelo Estado do Rio de Janeiro em decorrência de penalidade aplicada com base no §1º do art. 7º-C da Lei Complementar nº 159/17, a partir de janeiro de 2024;

- c) Compensação das perdas de arrecadação com ICMS da Lei Complementar nº 194/22 com abatimento de prestações no ano de 2025, conforme disciplinado pela Lei Complementar nº 201/23.

5.3.1.1.5 Incertezas legislativas relacionadas aos Entes Subnacionais

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

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

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

Nesse sentido, existe um risco mapeado que se refere à possível aprovação do projeto de Lei Complementar nº 187/2015, que autoriza a dedução dos valores aplicados em ações de erradicação do trabalho infantil pelos Estados dos compromissos financeiros mensais das respectivas dívidas contratuais junto à União. O PLP estabelece que as deduções não podem ultrapassar 3% dos valores das parcelas mensais de pagamento da dívida do Estado junto à União. Dessa forma, considera-se a aprovação do PLP nº 187/2015 como um **risco possível**.

Tramita, também, no Senado Federal, projeto de emenda à Constituição Federal, PEC nº 51/2019, que prevê um aumento de 1% a cada ano para o Fundo de Participação dos Estados (FPE) a contar do 2º ano após o da sua aprovação até o do 4º ano e depois mais um aumento da ordem de 1,5% no 5º ano, para que o FPE atinja então um percentual final de 26% sobre o produto da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Atualmente esse percentual corresponde a 21,5%. A Tabela 64 apresenta as estimativas de impactos, imediatos e para um período de dez anos, dessas propostas legislativas para União.

Tabela 64 - Incertezas Decorrentes de Propostas Legislativas relativas aos Entes Subnacionais

Em R\$ bilhões

| Proposta Analisada | Impacto sobre o fluxo de caixa da União | |
|---|---|------------------|
| | 2024 | Próximos 10 anos |
| PEC nº 51/2019 (Aumento no FPE) | 0,0 | 332,2 |
| PEC nº 51/2019 (Fundeb) | 0,0 | 15,3 |
| Aumento Total (FPE + Complementação ao Fundeb) | 0,0 | 347,5 |

Fonte e Elaboração: STN/MF.

Não há providências imediatas a serem tomadas na hipótese de aprovação da PEC 51/2019 em 2024, posto que o percentual de repasse do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal se manterá em 21,5% até 31 de dezembro do ano seguinte ao da promulgação da referida Emenda Constitucional.

5.3.1.1.6 Mensuração dos impactos nas contas públicas dos riscos fiscais mapeados

A Tabela 65 apresenta o impacto estimado em relação aos riscos fiscais mapeados para o exercício atual e os três subsequentes.

Tabela 65 - Impacto dos Riscos Fiscais mapeados

| Risco Mapeado | Impacto estimado nas Contas Públicas | | | |
|--|--------------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
| Aprovação do PLP nº 187/2015 ¹ | - | 1.257,7 | 1.551,7 | 1.709,3 |
| Postergação do Prazo para homologação do RRF pelo Estado de Minas Gerais ² | 351,2 | 913,9 | 726,5 | 736,7 |
| Retirada da penalidade imposta ao Estado do Rio de Janeiro em decorrência de descumprimento dos termos do RRF ³ | 2.812,3 | 2.794,0 | 2.601,5 | 2.397,7 |
| Total | 3.163,5 | 4.965,6 | 4.879,7 | 4.843,7 |

Em R\$ milhões

¹ Estimativa de aprovação do PLP ao final do ano de 2024.
² Comparação com a premissa de homologação do RRF em dezembro 2024.
³ Efeitos imediatos.

Impende ressaltar que tais estimativas se baseiam em determinadas premissas acerca do momento em que poderia ocorrer a materialização de cada risco, conforme observações trazidas na tabela. Dessa forma, eventual concretização dos eventos em data distinta pode acarretar impactos diferentes dos estimados. Ainda, embora os valores apresentados sejam positivos, é necessário esclarecer que indicam perda de arrecadação pela União, devendo ser interpretado como impacto negativo.

5.3.1.1.7 Medidas de mitigação ou providências a serem tomadas acerca dos riscos fiscais mapeados

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

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

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

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

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

Os valores relativos às ações judiciais incidentes sobre empréstimos da União estão contabilizados nas contas de ajuste 1.2.1.1.1.99.04 (Ajuste de Perdas – Empréstimos Concedidos), 1.2.1.1.4.99.04 (Ajuste de Perdas – Empréstimos Concedidos – Estados) e 1.2.1.1.5.99.04 (Ajuste de Perdas – Empréstimos Concedidos – Municípios), e são apresentados na Tabela 66. Trata-se de contas redutoras do ativo da STN.

Tabela 66 - Comparação das compensações realizadas e previstas

Em R\$ milhões

| Item | Ajuste de Perdas | | | | |
|---|-------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | Curto Prazo (\$) e Longo Prazo (\$) | | | | |
| | Variação (%) ¹ | | | | |
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| LC nº 148/2014 | 423,5 | 465,0 | 273,9 | - | - |
| | -55,6 | 9,8 | -41,1 | -100,0 | - |
| Estados | 22,6 | - | - | - | - |
| | -94,4 | -100,0 | - | - | - |
| Municípios | 400,9 | 465,0 | 273,9 | - | - |
| | -26,8 | 16,0 | -41,1 | -100,0 | - |
| Perda estimada dos créditos com liquidação duvidosa | 34.710,1 | 349.939,9 | 325.834,8 | 124.893,3 | 138.580,2 |
| | 50,7 | 908,2 | -6,9 | -67,7 | 10,9 |
| Estados | 30.410,7 | 341.312,7 | 318.323,8 | 121.593,4 | 136.305,8 |
| | 55,2 | 1.022,3 | -41,1 | -61,8 | 12,1 |
| Municípios | 2.256,7 | 5.451,4 | 4.619,2 | 1.731,2 | 1.925,6 |
| | 17,9 | 141,6 | -15,3 | -62,5 | 11,2 |
| Administração direta e indireta | 2.042,7 | 3.175,8 | 2.891,8 | 1.568,7 | 348,9 |
| | 33,3 | 55,5 | -8,9 | -45,8 | -77,7 |
| Honras de Aval | 4.196,6 | 31.386,0 | 40.275,4 | 1.663,2 | 1.773,7 |
| | - | 647,9 | 28,32 | -95,9 | 6,7 |
| Conta A | 627,9 | 660,3 | 690,1 | - | - |
| | - | 5,15 | 4,51 | -100,0 | - |
| Total | 39.958,1 | 382.451,2 | 367.074,2 | 126.556,4 | 140.353,9 |
| | -58,9 | 857,1 | -4,0 | -65,5 | 10,9 |

¹ Variação em relação ao período anterior.

Fonte e elaboração: STN/MF.

A elevação de 12,10% e 11,23% no total de ajustes de perdas de Estados e Municípios, respectivamente, pode ser explicada, principalmente, pela evolução dos saldos dos programas, tendo em vista que no exercício de 2023 a atualização monetária da maioria dos programas foi positiva. Além disso, a aplicação do Modelo de Ajuste de Perdas junto a Estados e Município (MAPHEM) também é afetada pela alteração da nota CAPAG (Capacidade de Pagamento) dos entes.

Por outro lado, verificou-se variação negativa de 77,76% no volume de ajustes de perdas das entidades (Administração direta e indireta), na comparação com dezembro de 2022. Essa alteração é oriunda do processo de desreconhecimento de dívidas de empresas no âmbito do programa Lei nº 8.727/1993, conforme as regras do modelo MAPHEM. Como consequência, ocorreu a baixa de saldo na conta de ajuste de perda, gerando a variação observada.

- i) LC nº 148/2014

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

Entretanto, juntamente com a implementação do novo modelo MAPHEM, observou-se não haver necessidade de registro de ajuste para perdas específico para os contratos que estão ao amparo da LC nº 148/2014, conforme Nota Técnica SEI nº 53292/2022/ME, de 13 de novembro de 2022. Desta forma, em novembro de 2022 foi realizada a reversão no valor integral dos ajustes relacionados à LC nº 148/2014.

ii) Créditos de Liquidação Duvidosa

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

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

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

Quanto ao ajuste de perdas de créditos de devedores duvidosos decorrentes de empréstimos e financiamentos, foi observada redução de 78% do valor registrado para o grupo Entidades, elevação de 12,10% para Estados e aumento de 11,23 % para Municípios. Conforme já explicado, a redução no valor do ajuste das empresas, refere-se ao desreconhecimento do saldo de contrato de empresa no Programa Lei nº 8.727/1993, conforme as regras do MAPHEM. Por sua vez, as elevações de Estados e Municípios, justifica-se pela evolução dos saldos dos programas, tendo em vista que no exercício de 2023 a atualização monetária da maioria dos programas foi positiva. Além disso, a aplicação do MAPHEM também é afetada pela alteração da nota CAPAG (Capacidade de Pagamento) dos entes.

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

Além disso, o modelo trata de forma diferenciada os contratos em 3 categorias distintas, a saber:

- a) Contratos adimplentes;
- b) Contratos integrantes do Regime de Recuperação Fiscal – LC nº 159/2017 – Art. 9º A e/ou celebrados ao amparo do art. 23 da LC nº 178/2021; e
- c) Contratos vinculados a pendências jurídicas.

O modelo MAPHEM está descrito no Anexo V no site Demonstrações Contábeis do Ministério da Fazenda, que pode ser acessado por meio do link a seguir: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/demonstracoes-contabeis>

5.3.1.2 Garantias Prestadas pelo Tesouro Nacional aos Entes Subnacionais²⁵

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

A Tabela 67 sintetiza a evolução do saldo devedor das operações de crédito garantidas pela União aos entes subnacionais.²⁶

Ao final de 2023, o saldo da dívida garantida em operações de crédito para Estados e Municípios alcançou R\$ 239,2 bilhões, com a dívida garantida em operações de crédito externas respondendo por 56,3% do total, e a dívida garantida em operações de crédito internas representando 43,7% do total.

Tabela 67 - Saldo devedor das Dívidas Garantidas em Operações de Crédito - Estados e Municípios

Em R\$ bilhões

| Garantias em Operações de Crédito | Saldo Devedor | | | | | | |
|-----------------------------------|-----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | Valor Realizado (\$) ¹ | | | | | | |
| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Garantias Internas | 88,6 | 95,3 | 95,8 | 104,2 | 104,9 | 99,2 | 104,6 |
| Estados | 84,7 | 91,4 | 90,9 | 97,3 | 96,7 | 90,1 | 90,2 |
| Municípios | 3,9 | 3,9 | 4,9 | 6,9 | 8,2 | 9,2 | 14,4 |
| Garantias Externas | 102,3 | 121,1 | 124,2 | 155,1 | 159,7 | 145,5 | 134,6 |
| Estados | 91,2 | 107,7 | 109,6 | 135,2 | 137,4 | 123,8 | 112,4 |
| Municípios | 11,1 | 13,5 | 14,6 | 20,0 | 22,4 | 21,7 | 22,2 |
| Total | 190,9 | 216,4 | 220,0 | 259,4 | 264,7 | 244,8 | 239,2 |

¹ Utilizada PTAX de venda do fechamento de 31/12/2023 para apuração de valores em reais.

Fonte e elaboração: STN/MF

²⁵ Conforme Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas do terceiro quadrimestre de 2023.

²⁶ Conforme Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas do terceiro quadrimestre de 2023.

5.3.1.3 Contragarantias de Operações de Crédito

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

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

5.3.1.3.1 Riscos Fiscais mapeados, agrupados de acordo com a natureza

Os riscos fiscais relativos à execução de contragarantias sob gestão da STN são de três naturezas: riscos relativos às ações judiciais, riscos de frustração de receitas em decorrência da aplicação de dispositivos legais e riscos decorrentes de incertezas legislativas. Os riscos relativos às ações judiciais decorrem de liminares que impedem temporariamente a recuperação dos valores. Atualmente, há 6 ações judiciais com impacto financeiro de R\$ 1,78 bilhão (saldo de 31/01/24). A AGU possui a governança dessas ações judiciais e define as estratégias a serem adotadas em cada caso.

Quase todo o montante suspenso se deve às ações judiciais impetradas pelos entes junto ao STF em decorrência das compensações das perdas de arrecadação de ICMS provocadas pela LC nº 194/2022. Mais especificamente, trata-se de montante que foi compensado em valores superiores aos estabelecidos pela Lei Complementar nº 201/2023, e ao qual deve ser dada destinação legal, conforme disposto no art. 4º da referida Lei Complementar.

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

5.3.1.3.2 Evolução do estoque das contragarantias não executadas

A Tabela 68 demonstra a evolução do estoque de contragarantias não executadas nos últimos 6 exercícios.

Tabela 68 - Evolução do estoque das contragarantias não executadas, segundo as motivações

Em R\$ milhões

| Ativo/Programa | Valores a Recuperar (\$) | | | | | |
|---|---------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|----------------|
| | Variação (%) ¹ | | | | | |
| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Avais a Recuperar ² | 594,8 | 5.047,0 | 9.473,2 | 12.039,5 | 1.663,2 | 1.773,7 |
| | 17,0 | 748,6 | 87,7 | 27,0 | -86,2 | 6,7 |
| Avais a Recuperar sob o Regime de Recuperação Fiscal - RRF ³ | 7.782,5 | 12.665,3 | 24.070,1 | 28.926,0 | 0,0 | 0,0 |
| | 151,9 | 62,8 | 90,1 | 20,0 | - | - |
| Total | 8.377,3 | 17.712,3 | 33.543,3 | 40.965,5 | 1.663,2 | 1.773,7 |
| | 132,8 | 111,4 | 89,4 | 22,1 | -86,2 | 6,7 |

¹ Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

² A União esteve impedida de receber avais honrados em decorrência das ACOs/STF nºs 2.981, 3.045, 3.215, 3.225, 3.233, 3.235, 3.244, 3.252, 3.262, 3.270, 3.280, 3.285, 3.431, 3.438, 3.457, 3.586, 3.587, 3.591, 3.596, 3.601, 3.620 e Ação Civil Pública nº 1038641-32.2020.4.01.3700 Justiça Federal do Maranhão e o o processo judicial 5002528-95.2022.4.03.6121 do município de Taubaté.

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

Fonte e elaboração: STN/MF.

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

Com a edição da Lei Complementar nº 201/2023, houve a baixa dos valores em aberto pela STN, em 01/12/2023, fazendo com que o estoque de avais novamente fosse reduzido, atingindo o total de R\$ 1,78 bilhão, em 01/02/2024, dos quais R\$ 1,39 bilhão relativo aos excedentes dos Estados de Alagoas, Maranhão, Pernambuco e Piauí, e o valor restante (R\$ 388,5 milhões) decorrentes de liminares ajuizadas pelo Estado do Maranhão e pelo Município de Taubaté (SP).

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

5.3.1.3.3 Estimativa de fluxos para o atual e os três próximos exercícios.

A Tabela 69 apresenta a estimativa de honras a serem realizadas em decorrência do Regime de Recuperação Fiscal. Cabe destacar que essas honras já são previstas pela dinâmica do RRF, não havendo o que se falar acerca de não execução. Isso porque, uma vez tendo ocorrida a honra, os valores já possuem destinação: uma parte é incorporada à conta do Art. 9º-A da LC 159/17 (passando a ser uma dívida administrada pela União, e não mais um “aval honrado”); a outra parte é cobrada do ente, nos termos dos contratos celebrados ao amparo do Art. 49 – Decreto 10.681/21, isto é, também passa a ser considerada uma dívida com a União.

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

Tabela 69 - Estimativa de Honras em decorrência do Regime de Recuperação Fiscal

| Em R\$ milhões | | | | |
|---------------------|----------|---------|---------|---------|
| Honras de Garantias | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
| Previsto | 10.086,5 | 9.822,5 | 9.597,9 | 9.267,9 |

Fonte e elaboração: STN/MF.

Para fins didáticos, a Tabela 70 apresenta uma estimativa de recebimento, por parte da União, de valores a serem recuperados com os entes do RRF em decorrência da dinâmica de

pagamentos progressivos. Destaca-se, novamente, que tais valores já foram considerados nas estimativas trazidas na seção de Haveres Financeiros.

Tabela 70 - Fluxo estimado de recebimentos do programa²⁷

| <i>Em R\$ milhões</i> | | | | |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Ressarcimento | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
| Previsto | 2.840,0 | 3.591,9 | 4.836,5 | 5.697,2 |

Fonte e elaboração: STN/MF.

Em relação a eventuais outras honras, não relacionadas ao RRF, não é possível estimar, uma vez que até o momento não existe nenhuma informação acerca da possibilidade de ocorrência.

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

O Os valores relativos às ações judiciais incidentes sobre avais honrados pela União estão contabilizados nas contas de ajuste 1.1.3.9.4.0.1.0.1 - ajuste para perdas - subgrupo 113 (Conta Corrente 1.1.3.8.4.4.2.0.0) e 1.2.1.2.4.99.03 - ajuste de perdas de outros créditos (Conta Corrente 1.2.1.2.4.98.18, e são apresentados na Tabela 71. Trata-se de contas redutoras do ativo da STN.

Tabela 71 -Valores de ajustes de perdas para os créditos sub-rogados (avais honrados)

| <i>Em R\$ milhões</i> | | | | | |
|-----------------------------|--|-----------------|-----------------|----------------|----------------|
| Item | Ajuste de Perdas para Avais Honrados ¹ | | | | |
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Avais Honrados ² | 4.196,6 | 31.386,0 | 40.275,4 | 1.663,2 | 1.773,7 |
| Conta A ³ | 627,9 | 660,3 | 690,1 | - | - |
| Total | 4.824,5 | 32.046,3 | 40.965,5 | 1.663,2 | 1.773,7 |
| Variação | - | 564,2 | 27,8 | -95,9 | 6,6 |

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

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

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

Fonte e elaboração: STN/MF.

No período foi observada a variação positiva de 6,6% no saldo, quando se compara o saldo final de 2023 com o final de 2022. Os lançamentos de ajustes de perdas para esse tipo de crédito podem sofrer grandes variações, tendo em vista que o percentual de ajuste para esses créditos normalmente representa 100% do seu saldo devedor. Dessa forma, aumentos no volume de operações em que a União opera como fiadora podem acarretar consideráveis acréscimos nos saldos dos haveres ajustados. Cumpre destacar que a variação de saldo foi pequena, quando comparados os finais dos exercícios, sobretudo pelo fato de que parte dos valores honrados de Estados terem sido compensados com base na LC nº 201/2023.

5.3.2 Parcerias Público-Privadas e Concessões Públicas

²⁷ Art. 49 do Decreto nº 10.681/2021.

5.3.2.1 Parcerias Público Privadas

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

5.3.2.2 Riscos Fiscais em Concessões de Serviço Público

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

a) Ótica das Despesas

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

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

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

b) Ótica das Receitas

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

Os fatores de risco para o não pagamento de outorgas incluem questionamentos judiciais, alterações legislativas, pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, procedimentos arbitrais ou insolvência do concessionário. Ademais, com o novo regime de pagamentos de

precatórios²⁸ e a regulamentação de oferta desses créditos²⁹, parte das receitas de concessões estimadas como receitas primárias podem ser impactadas por pedidos, feitos pelas concessionárias, de pagamentos das outorgas por meio de precatórios, podendo representar risco fiscal pela possibilidade de frustração de receitas primárias. Ainda assim, esse risco foi mitigado pelo fato de ter sido consignada a possibilidade de o ente federal definir os termos em que o encontro de contas entre pagamentos das outorgas e precatórios pode ser realizado, uma vez que, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 7064 e ADI 7047), foi afastada a expressão “com autoaplicabilidade para a União” do comando constitucional que permite pedidos de pagamento de outorgas por meio de precatórios.

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

Adicionalmente, há o risco de conversão de receitas de outorga em investimentos cruzados da concessionária, em decorrência de novos processos licitatórios ou de prorrogação de contratos de concessão de ferrovias e rodovias³⁰, o que reduz o potencial e a previsibilidade de novas receitas da União.

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

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

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

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

A Tabela 72 apresenta o histórico recente de receitas de concessões, segregadas entre receitas de contratos vigentes e de novos leilões realizados no período. O comparativo entre a projeção constante da Lei Orçamentária e o valor efetivamente arrecadado a cada ano mostra a importância de

²⁸ EC nº 113/2021

²⁹ Decreto nº 11.249/2022

³⁰ Lei nº 13.448/2017

uma adequada avaliação de riscos de realização dessas receitas, tendo em vista que as variações entre valor previsto e realizado têm ocorrido inclusive nos contratos de concessões vigentes.

Tabela 72 - Valores Receitas de Concessões de Serviço Público, segundo exercício

Em R\$ milhões

| Exercício | Categorias de Concessões | Receita de Concessões | | | |
|-----------|--------------------------|-----------------------|--------|-----------|--------------------------|
| | | PLOA | LOA | Realizado | Varição ¹ (%) |
| 2016 | Vigentes | 5.007 | 22.007 | 21.931 | 0% |
| | Novas | 5.000 | 6.500 | 0 | -100% |
| | Total | 10.007 | 28.507 | 21.931 | -23% |
| 2017 | Vigentes | 4.735 | 4.735 | 8.508 | 80% |
| | Novas | 19.228 | 19.228 | 23.598 | 23% |
| | Total | 23.963 | 23.963 | 32.106 | 34% |
| 2018 | Vigentes | 5.097 | 5.097 | 3.850 | -24% |
| | Novas | 13.797 | 13.797 | 18.080 | 31% |
| | Total | 18.894 | 18.894 | 21.930 | 16% |
| 2019 | Vigentes | 3.067 | 3.067 | 4.998 | 63% |
| | Novas | 12.563 | 12.563 | 88.277 | 603% |
| | Total | 15.631 | 15.631 | 93.275 | 497% |
| 2020 | Vigentes | 4.622 | 4.622 | 5.133 | 11% |
| | Novas | 16.442 | 16.442 | 3.016 | -82% |
| | Total | 21.063 | 21.063 | 8.150 | -61% |
| 2021 | Vigentes | 5.131 | 5.131 | 3.282 | -36% |
| | Novas | 109 | 109 | 6.573 | 5.930% |
| | Total | 5.240 | 5.240 | 9.855 | 88% |
| 2022 | Vigentes | 5.137 | 5.137 | 6.347 | 23% |
| | Novas | 0 | 0 | 40.436 | n/a |
| | Total | 5.137 | 5.137 | 46.783 | 811% |
| 2023 | Vigentes | 5.694 | 5.694 | 5.176 | 91% |
| | Novas | 0 | 0 | 3.705 | n/a |
| | Total | 5.694 | 5.694 | 8.881 | 156% |

¹ Variação entre a receita realizada e a estimada na LOA.

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

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

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

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

Em relação à Tabela 72, vale mencionar que, em 2021, a diferença foi devida majoritariamente ao ingresso de recursos de novas concessões no setor de telecomunicações, rodoviário e aeroportuário, não previstos inicialmente na LOA. Em 2022, a receita realizada de novas concessões foi maior que a prevista e essa diferença pode ser explicada, majoritariamente, por não terem sido previstos inicialmente na LOA o ingresso do bônus de assinatura do Segundo Leilão dos Volumes Excedentes da Cessão Onerosa (LVECO), bem como o bônus de outorga de concessões associadas a processos de desestatização, a saber: a) novos contratos de concessão de geração de usinas hidrelétricas, processo associado à desestatização da Eletrobras; e b) concessão de geração de

energia elétrica associada à desestatização da Companhia Estadual de Geração e Transmissão de Energia Elétrica (CEEE-GT). Em 2023, a diferença entre o valor previsto e o realizado ocorreu por não terem sido previstos na LOA o ingresso de bônus de assinatura referente ao Leilão do 1º Ciclo de Oferta Permanente de Partilha de Produção, tampouco a outorga inicial do leilão da 7ª Rodada de Concessões Aeroportuárias.

5.3.2.3 Riscos Fiscais em Demandas Administrativas

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

A Tabela 73 reproduz as estimativas de impacto fiscal para a União decorrentes de pleitos administrativos de reequilíbrio econômico-financeiro classificados como de risco provável de concretização pelas agências reguladoras.

Observa-se que o risco relativo a demandas na via administrativa com impacto fiscal para a União é estimado em R\$ 662 milhões em 2024, R\$ 919 milhões em 2025, R\$ 495 milhões em 2026, R\$ 493 milhões em 2027 e R\$ 491 milhões em 2028. Destaca-se, porém, que algumas demandas apresentam estimativa de impacto não disponível, e que a lista abaixo possui rol não exaustivo, não esgotando a possibilidade de surgimento de novos pleitos não informados quando da elaboração da tabela abaixo. Dessa forma, o valor de impacto potencial pode ser diferente dos valores mencionados.

Tabela 73 - Riscos fiscais em demandas administrativas

Em R\$ milhões

| Agência Reguladora | Reequilíbrio Econômico e Financeiro (classificados como prováveis pelas Agências) | | | | |
|--|--|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
| Reequilíbrio de contratos – Ótica das Receitas | 662,0 | 497,0 | 495,0 | 493,0 | 491,0 |
| Reequilíbrio de contratos – Ótica das Despesas | 0,0 | 422,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Total | 662,0 | 919,0 | 495,0 | 493,0 | 491,0 |

Fonte: Agências reguladoras. Elaboração: STN/MF.

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

A Tabela 74 apresenta a lista atualizada contendo informações relativas às concessões, baseadas em informações fornecidas pelas agências reguladoras.

Tabela 74 - Concessões de Serviço Público Vigentes

| Setor da Concessão | Agência Reguladora Responsável | Objeto do contrato de concessão ou do ato de autorização | Dimensão | Início da Concessão/Autorização | Vencimento da Concessão/Autorização |
|-----------------------|--------------------------------|--|----------|---------------------------------|-------------------------------------|
| Transporte Rodoviário | ANTT | Autopista Fernão Dias | 562 km | 18/02/2008 | 18/02/2033 |
| | | Autopista Fluminense | 320 km | 18/02/2008 | 18/02/2033 |
| | | Autopista Litoral Sul | 406 km | 18/02/2008 | 18/02/2033 |
| | | Autopista Planalto Sul | 413 km | 18/02/2008 | 18/02/2033 |
| | | Autopista Régis Bittencourt | 402 km | 18/02/2008 | 18/02/2033 |
| | | CCR RioSP | 626 km | 01/03/2022 | 03/01/2052 |
| | | CCR ViaCosteira | 220 km | 07/08/2020 | 07/08/2050 |

| Setor da Concessão | Agência Reguladora Responsável | Objeto do contrato de concessão ou do ato de autorização | Dimensão | Início da Concessão/Autorização | Vencimento da Concessão/Autorização |
|--|--------------------------------|--|--------------------------------------|---------------------------------|--|
| | | CONCEBRA | 1.177 km | 05/03/2014 | 05/03/2044 |
| | | CONCER | 180 km | 01/03/1996 | Encerrada. Continua por decisão judicial |
| | | ECO050 | 437 km | 08/01/2014 | 01/08/2044 |
| | | ECO101 | 476 km | 10/05/2013 | 05/10/2043 |
| | | ECOponete | 13 km | 01/06/2015 | 06/01/2045 |
| | | ECOSul | 457 km | 30/11/1998 | 03/03/2026 |
| | | ECOVias Araguaia | 851 km | 08/10/2021 | 10/08/2056 |
| | | ECOVias do Cerrado | 437 km | 20/01/2020 | 20/01/2050 |
| | | ECORioMinas | 727 km | 22/09/2022 | 22/09/2052 |
| | | MS VIA | 847 km | 11/04/2014 | 11/04/2044 |
| | | Paraná 1 | 473 km | 29/02/2024* | 29/01/2054 |
| | | Paraná 2 | 604 km | 29/02/2024* | 29/01/2054 |
| | | Rodovia do Aço | 200 km | 28/03/2008 | 28/03/2033 |
| | | Rodovia Transbrasiliana | 321 km | 18/02/2008 | 18/02/2033 |
| | | Rota do Oeste | 851 km | 21/03/2014 | 21/03/2044 |
| | | VIA 040 | 937 km | 22/04/2014 | 22/04/2044 |
| | | Via Bahia | 680 km | 20/10/2009 | 20/10/2034 |
| | | Via Brasil | 1.010 km | 04/05/2022 | 04/05/2032 |
| ViaSul | 472 km | 15/02/2019 | 15/02/2049 | | |
| Transporte Ferroviário | ANTT | Malha Sul RS/SC/PR | 7.223 km | 01/03/1997 | 01/03/2027 |
| | | Malha Nordeste | 4.295 km | 30/12/1997 | 30/12/2027 |
| | | EFC - Estrada de Ferro Carajás - Vale - Sistema Norte (PA/TO/MA) | 976 km | 18/12/2020 | 01/07/2057 |
| | | Malha Oeste PR | 248 km | 03/10/1988 | 03/10/2078 |
| | | Estrada de Ferro Vitória a Minas | 894 km | 18/12/2020 | 01/07/2057 |
| | | Ferrovias Centro-Atlântica S.A. | 7.857 km | 26/08/1996 | 26/08/2026 |
| | | Malha Norte MS/MG/GO/MT/RO/PA | 741 km | 12/05/1989 | 12/05/2079 |
| | | Ferrovias Norte Sul Tramo Norte | 750 km | 20/12/2007 | 20/12/2037 |
| | | Malha Oeste MS/SP | 1.973 km | 01/07/1996 | 01/07/2026 |
| | | Trecho Minas SC - Porto Tubarão SC | 162 km | 24/01/1997 | 24/01/2027 |
| | | Malha Paulista SP | 2.117 km | 27/05/2020 | 01/01/2059 |
| | | MRS Logística - Malha Sudeste RJ/MG/SP | 1.832 km | 26/11/1996 | 30 anos a partir de 01/12/1996 |
| | | Ferrovias Norte Sul Tramo Central | 1.534 km | 31/07/2019 | 31/07/2049 |
| | | Malha Nordeste | Em Construção previsão de 1.206 km | 22/01/2014 | 31/12/2057 |
| | | EF-334 - Ferrovias de Integração Oeste-Leste - Lote 1 Ilhéus - Caetité | Em Construção previsão de 536,158 km | 03/09/2021 | 02/09/2056 |
| 46 autorizações de ferrovias | 12.305 km | - | - | | |
| Transporte Rodoviário Interestadual ¹ | ANTT | Prestação de serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual semiurbano de passageiros | - | 07/08/2015 | 07/08/2030 |

| Setor da Concessão | Agência Reguladora Responsável | Objeto do contrato de concessão ou do ato de autorização | Dimensão | Início da Concessão/Autorização | Vencimento da Concessão/Autorização |
|---|--------------------------------|--|------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|
| Aeroportuário | ANAC | Aeroporto de São Gonçalo do Amarante | 14.870.168,16 m ² | 2024 | 11/01/2054 |
| | | Aeroporto de Brasília | 9.947.560 m ² | 2012 | 24/07/2037 |
| | | Aeroporto Viracopos | 8.579.300 m ² | 2012 | 11/07/2042 |
| | | Aeroporto Internacional de Guarulhos | 11.905.056,52 m ² | 2012 | 11/07/2032 |
| | | Aeroporto Internacional de Confins | 15.175.129,34 m ² | 2014 | 07/05/2044 |
| | | Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão | 14.462.076,82 m ² | 2014 | 07/05/2039 |
| | | Aeroporto Internacional de Florianópolis | 4.796.332,01 m ² | 2017 | 31/08/2047 |
| | | Aeroporto de Fortaleza | 4.550.951,27 m ² | 2017 | 29/08/2047 |
| | | Aeroporto de Porto Alegre | 4.820.662,91 m ² | 2017 | 29/08/2042 |
| | | Aeroporto de Salvador | 8.248.488,25 m ² | 2017 | 31/08/2047 |
| | | Aeroportos do Bloco Nordeste | 16.964.710,9 m ² | 2019 | 09/10/2049 |
| | | Aeroportos do Bloco Centro-Oeste | 14.412.631,4 m ² | 2019 | 04/10/2049 |
| | | Aeroportos do Bloco Sudeste | 7.661.213,21 m ² | 2019 | 03/10/2049 |
| | | Aeroportos do Bloco Sul | 22.448.010,61 m ² | 2021 | 29/11/2051 |
| | | Aeroportos do Bloco Norte | 35.673.640,46 m ² | 2021 | 22/10/2051 |
| | | Aeroportos do Bloco Central | 25.819.911,1 m ² | 2022 | 24/11/2051 |
| | | Aeroportos do Bloco Aviação Geral | 2.277.256,59 m ² | 2023 | 24/05/2053 |
| | | Aeroportos do Bloco SP/MS/PA/MG | 29.031.505,29 m ² | 2023 | 05/06/2053 |
| Aeroportos do Bloco Norte II | 7.448.683,25 m ² | 2023 | 05/05/2053 | | |
| Telecomunicações -Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC | ANATEL | Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região I (Setores 1,2, 4 a 17) | - | 1998 | 2025 |
| | | Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região I (Setor 3) | - | 1998 | 2025 |
| | | Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região II (18, 19, 21, 23, 24, 26 a 29) | - | 1998 | 2025 |
| | | Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região II (Setor 20) | - | 1998 | 2025 |
| | | Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região II (Setores 22 e 25) | - | 1998 | 2025 |

| Setor da Concessão | Agência Reguladora Responsável | Objeto do contrato de concessão ou do ato de autorização | Dimensão | Início da Concessão/Autorização | Vencimento da Concessão/Autorização |
|--|--------------------------------|---|---------------------------|---------------------------------|--|
| | | Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região III (Setor 31) | - | 1998 | 2025 |
| | | Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região III (Setor 33) | - | 1998 | 2025 |
| | | Serviço Longa Distância Nacional e Longa Distância Internacional - Região IV (Setores 1 a 33) | - | 1998 | 2025 |
| Telecomunicações - Serviço de Comunicação Multimídia - SCM | ANATEL | 10 autorizações para a prestação do Serviço de Comunicação Multimídia - SCM | todo território nacional | - | indeterminado |
| Telecomunicações - Serviço Móvel Pessoal - SMP | ANATEL | SMP - Estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina | - | - | indeterminado |
| | | SMP -Região Nordeste e Região Centro Oeste, exceto setores 22 e 25 do PGO | - | - | indeterminado |
| | | SMP - Estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais, exceto setor 3 do PGO | - | - | indeterminado |
| | | SMP - Região Norte e Estado de São Paulo, exceto setor 33 do PGO | - | - | indeterminado |
| | | SMP - Setores 19 e 20 do PGO, na Região Sul | - | - | indeterminado |
| | | 3 autorizações para a prestação do Serviço Móvel Pessoal - SMP | todo território nacional | - | indeterminado |
| Direitos de Uso de Recursos Hídricos | ANA | Paraíba do Sul (454 contratos) | 62.074 km ² | 01/01/2021 | 31/12/2025 |
| | | Piracicaba, Capivari, Jundiá - PCJ (124 contratos) | 15.377 km ² | 01/01/2021 | 31/12/2025 |
| | | São Francisco (5890 contratos) | 639.219 km ² | 01/01/2021 | 31/12/2025 |
| | | Doce (292 contratos) | 86.715 km ² | 21/12/2020 | 31/12/2025 |
| | | Paranaíba (665 contratos) | 22.2600 km ² | 01/01/2021 | 31/12/2025 |
| | | Verde Grande (167 contratos) | 31.410 km ² | 29/12/2017 | 31/12/2023 (processo de rescisão unilateral instaurado em fevereiro de 2023) |
| Cessão onerosa de área dentro do porto organizado | ANTAQ | 175 contratos | 14.185.767 m ² | - | - |
| Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural | ANP | 694 contratos | 192.581 km ² | - | - |
| Concessão Florestal | SFB | 23 contratos | 1.345.885 ha | - | - |
| Transmissão de Energia Elétrica | ANEEL | 376 contratos | > 104.205 km | - | - |
| Distribuição de Energia Elétrica ² | ANEEL | 103 Contratos | - | - | - |

| Setor da Concessão | Agência Reguladora Responsável | Objeto do contrato de concessão ou do ato de autorização | Dimensão | Início da Concessão/Autorização | Vencimento da Concessão/Autorização |
|--|--------------------------------|--|--|---------------------------------|-------------------------------------|
| Geração de Energia Elétrica | ANEEL | 279 contratos de concessão e 6.279 atos de autorização | 105.124.875 kW (concessões) e 263.412.714 kW (autorizações) ¹ | - | - |
| Exploração e Pesquisa Mineral ⁴ | ANM | 34.074 títulos de alvará de pesquisa | 44.189.719 ha | 30/10/1998 ² | - |
| | | 13.879 títulos de concessão de lavra | 4.437.627 ha | 17/04/1935 ² | indeterminado |

¹ Potência do ato de outorga em kW.

² Dados de 2023. Foi considerado o prazo mais longo existente para o vencimento.

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

5.3.3 Estatais Federais

Esta seção engloba os riscos fiscais relacionados às empresas estatais federais não dependentes controladas diretamente pela União, as quais integram o Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais (OI) e o Programa de Dispêndios Globais (PDG)³¹, quanto a aportes emergenciais de recursos e necessidade de esforço fiscal adicional pelo Tesouro Nacional. São 27 empresas, sendo 22 empresas públicas e 5 sociedades de economia mista, conforme Tabela 75³².

Em relação à avaliação de eventual frustração da receita de dividendos, é considerado o conjunto das participações societárias da União.

As empresas estatais federais em liquidação, que também não fazem parte desta seção, não integram o Orçamento Fiscal nem o OI, mas integram o PDG. O Estado coordena e assume, de forma subsidiária, na condição de sucessor, os ativos e passivos remanescentes, mediante atuação do liquidante indicado pela administração pública federal³³. É um processo que tende a conferir maior celeridade em relação à liquidação nos termos da legislação societária, mas pode imputar maiores riscos fiscais para o ente controlador, pois os passivos poderão ser transferidos sem a realização de todos os ativos existentes. Atualmente não há empresa não dependente controlada pela União em processo de liquidação.

Quanto ao resultado fiscal das empresas estatais não dependentes, as Instituições Financeiras Federais (IFF), incluída a FINEP pela natureza de sua atividade, não compõem, para fins de resultado primário, o setor público consolidado conforme metodologia vigente. A Petrobras e suas subsidiárias, por outro lado, foram excluídas do escopo da metodologia do BCB, considerando, à época, suas características operacionais e de governança corporativa. Ao final de 2023 foi estabelecido³⁴ que as empresas do Grupo Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional - ENBPar não seriam consideradas na meta de resultado primário do PDG. Não obstante, essas empresas, como estatais não dependentes, podem oferecer riscos fiscais ao acionista controlador como se verá adiante.

³¹ As empresas dependentes, por sua vez, integram o Orçamento Fiscal da União e estão inseridas nas análises do conjunto dos órgãos e entidades que integram esta peça orçamentária, inclusive a subseção 4.1.1.5 (Demandas Judiciais das Empresas Estatais Dependentes da União) integrante da seção 4.1 (Passivos Contingentes).

³² Não abrange as empresas controladas indiretamente.

³³ Lei nº 8.029/1990.

³⁴ Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO de 2024).

Tabela 75 - Escopo da Análise de Riscos de Empresas Estatais Não Dependentes

| Empresa | Natureza | Participação ¹ |
|------------------------|--|---------------------------|
| ABGF | Empresa Pública Não Dependente | 100,00% |
| BNDES | Empresa Pública Não Dependente | 100,00% |
| CAIXA | Empresa Pública Não Dependente | 100,00% |
| CASA DA MOEDA | Empresa Pública Não Dependente | 100,00% |
| DATAPREV | Empresa Pública Não Dependente | 51,00% |
| CORREIOS - ECT | Empresa Pública Não Dependente | 100,00% |
| EMGEA | Empresa Pública Não Dependente | 100,00% |
| EMGEPRON | Empresa Pública Não Dependente | 100,00% |
| FINEP | Empresa Pública Não Dependente | 100,00% |
| HEMOBRAS | Empresa Pública Não Dependente | 100,00% |
| INFRAERO | Empresa Pública Não Dependente | 100,00% |
| PPSA | Empresa Pública Não Dependente | 100,00% |
| SERPRO | Empresa Pública Não Dependente | 100,00% |
| CEAGESP | Empresa Pública Não Dependente | 99,70% |
| CDC | Empresa Pública Não Dependente | 99,95% |
| CDP | Empresa Pública Não Dependente | 100,00% |
| CDRJ | Empresa Pública Não Dependente | 100,00% |
| CODEBA | Empresa Pública Não Dependente | 98,40% |
| CODERN | Empresa Pública Não Dependente | 100,00% |
| SPA (CODESP) | Empresa Pública Não Dependente | 99,99% |
| NAVBRASIL | Empresa Pública Não Dependente | 100,00% |
| ENBPar | Empresa Pública Não Dependente | 100,00% |
| BANCO DO BRASIL | Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Aberto | 50,00% |
| PETROBRAS ² | Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Aberto | 28,67% |
| BASA | Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Aberto | 73,31% |
| BNB | Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Aberto | 55,38% |
| CEASAMINAS | Sociedade de Economia Mista Não Dependente – Capital Fechado | 99,57% |

¹ Posição disponível em 31/12/2022; 30/06/2023; e 30/09/2023, a depender do caso
² Controle por meio das ações ordinárias.
Fonte e elaboração: STN/MF.

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

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

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

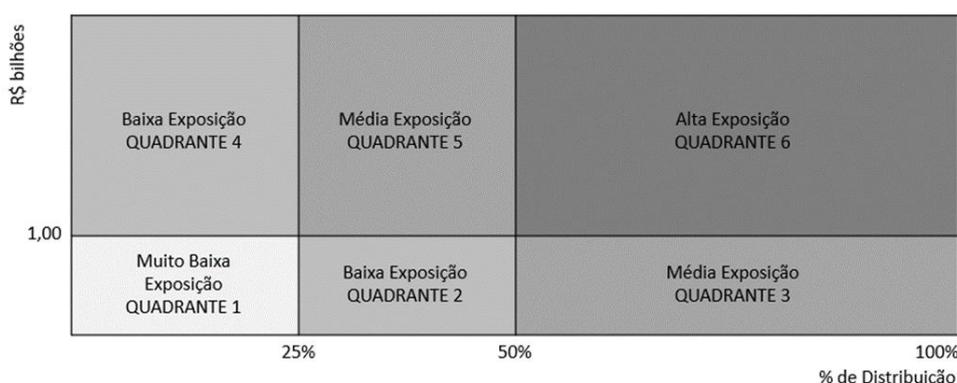
- a) **Risco 1: Frustração de receita** - receita de dividendos e ou juros sobre capital próprio (JCP) menor do que a receita estimada na composição do resultado fiscal do Governo Central;
- b) **Risco 2: Aporte emergencial** - aporte de capital ou subvenção econômica em caráter de emergência para o atendimento da necessidade de recursos ou de capital de determinada empresa estatal; e
- c) **Risco 3: Esforço fiscal adicional (compensação de primário)** - Necessidade de compensação pelo Tesouro Nacional de um eventual resultado primário pior do que o estimado para o conjunto dos resultados primários das Empresas Estatais Federais (por força da Lei nº 14.791, de 2023, § 2º do art. 3º - LDO de 2024).

5.3.3.2 Metodologia de avaliação dos riscos

5.3.3.2.1 Risco 1 - frustração da receita de dividendos e JCP

A metodologia identifica fatores que podem contribuir para uma arrecadação de dividendos inferior à prevista, incluindo aqueles inerentes à atividade empresarial das companhias, alterações na composição do capital social, mudança da política de distribuição de dividendos e fatores que possam gerar direito ou obrigação de retenção de lucros. A exposição ao risco é avaliada pela Matriz de Risco (Figura 20), que apresenta o percentual de distribuição de dividendo/JCP em relação ao Lucro Líquido Ajustado (LLA – eixo horizontal) e o valor monetário do pagamento (eixo vertical).

Figura 20 - Matriz de Risco – Dividendos



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

A exposição aumenta na faixa entre 25% e 50% do LLA devido a fatores que podem restringir a distribuição, como a mudança da política de dividendos ou a necessidade de enquadramento nos limites operacionais, no caso das instituições financeiras. A exposição é considerada baixa para valores inferiores a R\$ 1 bilhão e média para valores superiores. No entanto, há uma exceção nessa faixa enquadrada como de baixo risco: quando a política de dividendos admite, formalmente e com regularidade, distribuição variável de até 50%.

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

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

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

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

5.3.3.2.2 Risco 2 - aportes emergenciais

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

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

Os requerimentos mínimos de capital são baseados no Acordo de Basileia III e definidos³⁵ por uma relação entre o capital da instituição financeira e outros instrumentos financeiros selecionados e os ativos do balanço ponderados pelo risco.

Assim, quanto maior a relação, menor a exposição ao risco de insolvência, ou seja, há uma maior disponibilidade de ativos de boa qualidade e liquidez para fazer frente aos riscos devidamente apurados. A expressão genérica das fórmulas pode ser apresentada da seguinte forma: Capital e Instrumentos Financeiros selecionados / Ativos Ponderados pelo Risco (RWA³⁶).

Os requerimentos de capital são: Requerimento de Capital Principal (4,5% do RWA); Requerimento Mínimo de Capital Nível I (6% do RWA); e Requerimento Mínimo do Patrimônio de Referência (PR) ou Basileia (8% do RWA). Devem ser acrescidos alguns adicionais ao Capital Principal para amortecer riscos específicos. Todos os limites operacionais acabam acrescidos dos correspondentes adicionais (ACP): ACP Conservação, de 2,5%, único aplicável a todas as instituições financeiras; ACP contracíclico, máximo de 2,5%, conforme metodologia estabelecida pelo BCB, sendo, no momento, de 0%; ACP sistêmico, com limite máximo de 2%, sendo o valor de 1% aplicável aos bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento e caixas econômicas com Exposição Total/PIB superior a 10% e inferior a 50% (caso aplicável ao BB e à CAIXA).

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

³⁵ Resolução CMN nº 4.955/2021 e Resolução CMN nº 4.958/2021.

³⁶ RWA ou Risk-Weighted Asset é um cálculo de mensuração de riscos relacionados a negociações de ativos. É realizado, em geral, por instituições financeiras.

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

5.3.3.2.3 Risco 3 - esforço fiscal adicional (compensação de primário)

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

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

5.3.3.3 Providências a serem adotadas no caso da materialização dos riscos fiscais relativos às empresas estatais federais

5.3.3.3.1 Providências em caso de frustração da receita de dividendos (Risco 1)

A receita de dividendos passa por um acompanhamento bimestral no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, mediante atualização das estimativas e comparação dos valores esperados e efetivamente arrecadados ao longo do ano. Eventuais desvios acima ou abaixo dos valores inicialmente previstos repercutem na definição dos limites do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira do Poder Executivo de cada exercício. Se houver frustração, são vislumbradas as seguintes consequências: (i) impacto na receita primária, que será menor que a projetada, afetando negativamente o resultado primário do Governo Central; (ii) redução da disponibilidade financeira para amortização da dívida pública, pois a receita de dividendos é vinculada a tal finalidade³⁷. Esse impacto na receita primária enseja a necessidade de compensação do valor correspondente à frustração de receita, seja com o aumento na arrecadação de outras receitas ou diminuição de despesas. A redução da disponibilidade orçamentária e financeira da União requer providências no sentido de buscar outras fontes para cobrir esses recursos correspondentes à frustração, com vistas à amortização da dívida pública. Se houver ganho, ocorrerá situação oposta ao descrito.

Em termos plurianuais, as estimativas de receita de dividendos são atualizadas a cada ciclo anual da LDO e da LOA, bem como nos exercícios de elaboração do Projeto de Lei do PPA, com a reavaliação do cenário e das premissas, permitindo uma melhor alocação dos recursos nos Orçamentos anuais.

5.3.3.3.2 Providências em caso de aportes emergenciais (Risco 2)

No caso de aporte emergencial em uma empresa estatal federal, deve ser iniciado um processo no Poder Executivo para obtenção de crédito orçamentário para atendimento do pleito, observando as regras fiscais vigentes. Sendo o aporte de capital uma despesa primária, sua viabilização necessita seja do cancelamento de despesas, seja de ampliação de receitas, para abertura do espaço

³⁷ Lei nº 9.530, de 1997.

fiscal suficiente ao valor do aporte emergencial. Outra medida necessária é a aprovação de medida legislativa no Congresso Nacional autorizando o aporte de capital.

5.3.3.3.3 Providências em caso de esforço fiscal adicional - compensação de primário (Risco 3)

Se o déficit primário realizado das empresas estatais federais é maior do que o estabelecido na meta anual, o resultado primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social deve apresentar excedente suficiente para compensar o valor correspondente ao excesso de déficit das estatais federais, conforme autorização específica concedida em cada LDO.

Ao longo do exercício financeiro, o acompanhamento bimestral no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do resultado primário das empresas estatais federais, com atualização das estimativas e comparação com o realizado, sinaliza eventual necessidade de compensação de primário, situação que deve ser observada no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira do Poder Executivo. Caso haja tendência de materialização, o resultado primário do Governo Central deve assegurar que sua própria meta seja cumprida, considerando o desvio do resultado primário das empresas estatais federais, com a adoção de devidas medidas fiscais, como cancelamento de despesas ou ampliação de receitas.

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

A Tabela 76 apresenta a comparação entre os valores estimados e os realizados dos fluxos atinentes aos riscos mapeados. Foi considerado como valor para o item Transferências para aumento de capital as dotações do exercício acrescidas dos restos a pagar, abrangendo somente as empresas estatais não dependentes³⁸.

Tabela 76 - Comparação entre os fluxos estimados e realizados - Estatais

Em R\$ milhões

| Natureza do Fluxo | | Fluxo | | |
|--|---|---|----------|----------|
| | | Valor Estimado (E) Valor Realizado (R) Variação (%) | | |
| | | 2021 ⁴ | 2022 | 2023 |
| Receita de Dividendos e JCP ¹ | E | 9.736,9 | 26.284,9 | 41.352,6 |
| | R | 43.484,5 | 87.003,6 | 49.957,9 |
| | % | 346,6% | 231,0% | 20,8% |
| Transferências para Aumento de Capital ² | E | 7.842,3 | 1.212,1 | 1.793,0 |
| | R | 7.998,0 | 1.212,1 | 1.793,0 |
| | % | 2,0% | 0,0% | 0,0% |
| Resultado Primário das Empresas Estatais Federais ³ | E | -3.970,0 | -4.417,5 | -3.002,9 |
| | R | 3.030,0 | 4.753,9 | -656,2 |
| | % | 176,3% | 207,6% | 78,1% |

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

² Variações entre Dotações Orçamentárias para AFAC e Restos a Pagar Inscritos e os pagamentos realizados; E: Dotação Inicial; R: Pagamentos Totais (Exercício e RAP).

³ Variações entre Meta de Primário definida na LDO e Resultado Primário apurado pelo Bacen (abaixo da linha).

⁴ Obs: Ajuste Emgea consiste na Discrepância reconhecida (justificada). Inclui as despesas consideradas na metodologia do BACEN (abaixo da linha) que não são captadas pelo PDG (acima da linha), como descontos concedidos e reversão de provisão com efeito caixa.

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

³⁸ O valor de recursos destinados a adiantamento para aumento de capital (AFAC) aqui apresentados são da execução financeira (pagamento) registrada no SIAFI.

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

São apresentados na Tabela 77 os fluxos que constituem a base para a apuração dos riscos fiscais acima mencionados. Trata-se de um conjunto de fluxos de naturezas diversas, sendo: a) ingresso de receitas; b) realização de despesa; e c) resultado primário. O valor da previsão das transferências para aumento de capital (valores a serem pagos) inclui dotação orçamentária anual acrescida dos restos a pagar (RAP).

Tabela 77 - Fluxos estimados - Estatais

Em R\$ milhões

| Natureza do Fluxo | Fluxo Valor Estimado | | | | | Impacto Financeiro (F) Primário (P) |
|---|-------------------------|----------|----------|----------|----------|---|
| | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | |
| Receita de Dividendos e JCP ¹ | 43.652,0 | 32.145,3 | 30.812,4 | 33.828,1 | 35.600,6 | F e P |
| Transferências para Aumento de Capital ² | 2,6 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | F e P |
| Resultado Primário das Empresas Estatais ³ | -7.696,8 | -6.214,7 | -7.206,2 | -6.037,7 | -6.437,6 | P |

n.d. - informação não disponível.

¹ Dividendos previstos para o PLDO 2025.

² Transferências para aumento de capital da LOA 2024 + restos a pagar inscritos

³ Resultado Primário: 2024 - Estimado - RARDP 1º bimestre de 2024; Anos de 2025 a 2028: PLDO 2025.

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

5.3.3.6 Comparação entre os impactos estimados e os riscos efetivamente materializados

Quanto às receitas de dividendos no período de 2021 a 2023, houve arrecadação superior em todos os anos em relação às estimativas iniciais, com destaque para 2022, ano em que a Petrobras apresentou lucro líquido recorde de R\$ 188 bilhões. Os resultados positivos da Petrobras, influenciados pela valorização dos preços do petróleo e seus derivados e da cotação do dólar, juntamente com a sua política de remuneração aos acionistas, repercutiram em montantes elevados de pagamentos de dividendos no período. O BNDES também teve papel importante no montante arrecadado, por meio de pagamentos de dividendos intermediários e complementares. O Banco apresentou crescimento em seu lucro devido ao melhor desempenho da intermediação financeira e ao maior resultado de participações societárias. O Banco do Brasil também apresentou crescimento no pagamento de dividendos no período.

Em 2023, a Petrobras obteve lucros trimestrais inferiores a 2022 e modificou sua política de remuneração em função da revisão de elementos do seu Plano Estratégico 2024-2028, alterando o percentual para pagamento de dividendos de 60% para 45% do seu fluxo de caixa livre.

Sobre as transferências para aumento de capital, em 2021 ocorreu a materialização do risco de capitalização do BASA, no valor de R\$ 1 bilhão, para reforço do seu capital social, considerando uma solução imediata para a decisão do TCU acerca da obrigação de devolução dos recursos referentes ao Instrumento Elegível ao Capital Principal - IECF firmado com a União³⁹. O BASA era a única instituição que não possuía margens mais amplas nos seus índices operacionais.

No mesmo ano, também ocorreram aportes para aumento do capital social inicial nas empresas ENBPar (R\$ 4 bilhões) e VDMG (R\$ 2,8 bilhões). Em 2022, a ENBPar recebeu o aporte de R\$

³⁹ O TCU considerou irregulares os contratos de concessão de crédito firmados entre a União e suas instituições financeiras controladas, realizados por meio da emissão direta de títulos públicos (IECPs), seja para a realização de políticas públicas setoriais ou para o aumento de capital, conforme Acórdão 56/2021 - Plenário. O TCU acompanha os cronogramas de devolução, à União, dos IECFs.

1,2 bilhão. Nas demais empresas houve redução relativa dos montantes de aumento de capital recebidos anualmente, devido, em grande medida, às regras restritivas previstas na respectiva LDO⁴⁰.

No ano de 2023, o BNB recebeu AFAC no valor total de R\$ 1,4 bilhão para reforço de seu capital e a Hemobras recebeu AFAC no valor de R\$ 393 milhões, com o objetivo de concluir a construção da unidade fabril de hemoderivados, tendo sido classificada como Empresa Estratégica de Defesa, conforme a Portaria GM-MD nº 3.212, de 12/06/2023, sendo enquadrada como uma das exceções previstas no art. 49, § 10, inciso IV da Lei nº 14.436, de 2022, LDO de 2023, para recebimento de capital.

O resultado primário das empresas estatais federais no fechamento dos últimos três exercícios confirmou a avaliação de risco remoto quanto à probabilidade de compensação de um esforço fiscal negativo pelo Tesouro Nacional. Os resultados foram muito superiores aos estimados.

Em 2021, houve um significativo superávit das empresas estatais, principalmente da ECT, além da execução físico-financeira de alguns investimentos abaixo do previsto, como no caso da Emgepron. Destaca-se, no mesmo exercício, a constituição da empresa NAV Brasil, que recebeu aporte de capital inicial no mês de dezembro.

Em 2022, a não execução de determinadas despesas de investimentos, com destaque para a Eletronuclear e SPA, além de resultados positivos da ENBPar, Infraero e Dataprev, permitiram a realização de superávit de R\$ 4,7 bilhões⁴¹. Vale ressaltar que foram incorporadas as empresas ENBPar e suas subsidiárias Eletronuclear e INB, além da VDMG, empresas que não constavam na LDO 2022.

No ano de 2023, o déficit das estatais federais, de R\$ 656 milhões, foi inferior à meta de déficit de R\$ 3,0 bilhões, em decorrência dos melhores resultados do conjunto das empresas do Grupo ENBPar, da Infraero, da Hemobras e da SPA, apesar da piora da execução de ECT e EMGEA.

5.3.3.7 Estimativa dos impactos nas contas públicas dos riscos fiscais mapeados

Risco 1 - frustração da receita de dividendos e JCP: considerado como risco de baixa probabilidade de ocorrência para os próximos exercícios. A metodologia de estimativa de dividendos está apoiada em critérios conservadores, evitando a adoção de distribuições de resultado acima dos percentuais tradicionalmente distribuídos e utilizando estimativas de lucro baseadas em previsões de mercado no caso das empresas de capital aberto ou avaliações da administração no caso das empresas públicas.

Risco 2 - aporte emergencial: considerado como risco possível ou remoto para algumas empresas que enfrentam dificuldades há alguns anos. Não há previsão de aportes emergenciais no período de 2023 a 2027.

Risco 3 - esforço fiscal adicional: considerada remota a sua ocorrência, levando em consideração as metas apresentadas para o cenário fiscal preliminar para o PLDO 2025, tendência já

⁴⁰ Restrições previstas nas últimas leis de diretrizes orçamentárias: “as empresas públicas e as de sociedades de economia mista somente poderão receber aportes da União para futuro aumento de capital se estiverem incluídas no Programa Nacional de Desestatização, instituído pela Lei nº 9.491, de 1997, exceto se: I - tratar de aporte inicial para constituição do capital inicial de empresa criada por lei; e II - envolver empresas financeiras para enquadramento nas regras do Acordo de Basileia.”

⁴¹ O resultado primário abaixo da linha, apurado pelo BCB, foi de superávit de R\$ 4,754 bilhões em 2022. A SEST registrou superávit de R\$ 1,815 bilhão. A discrepância da ordem de R\$ 3 bilhões, pode ser explicada pelo aporte de R\$ 2,8 bilhões da VDMG, que foi contabilizado pela empresa em 2021, não impactando o resultado primário acima da linha (SEST), uma vez que o PDG não captou a operação em 2022, ao contrário do BCB, que a considerou neste exercício.

apresentada na LDO 2024, que mantém a perspectiva de déficits maiores do que os valores definidos para as metas dos últimos 3 exercícios realizados, além, da inovação relativa a não consideração na meta de déficit primário do PDG das despesas do Orçamento de Investimentos destinadas ao Novo Programa de Aceleração do Crescimento, bem como, a retirada da consideração na meta do resultado primário das empresas do Grupo ENBPar.

A Tabela 78 consolida os impactos apurados a partir de elementos de risco considerados.

Tabela 78 - Impactos estimados (Estatais Não Dependentes)

| Impactos Estimados | Fluxo | | | | | Impacto Financeiro (F) Primário (P) |
|---|----------------|----------|----------|----------|----------|-------------------------------------|
| | Valor Estimado | | | | | |
| | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | |
| Estimativa de Dividendos e JCP ¹ (a) | 43.652,0 | 32.145,3 | 30.812,3 | 33.828,1 | 35.600,5 | F e P |
| Risco 1 - Frustração da Receita de Dividendos e JCP (b) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | |
| Reestimativa (c) = (a) + (b) | 43.652,0 | 32.145,3 | 30.812,3 | 33.828,1 | 35.600,5 | |
| Estimativa de Transferência para Aumento de Capital ² (d) | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | F e P |
| Risco 2 - Aporte Emergencial (e) | 2,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | |
| Reestimativa (f) = (d) + (e) | 2,6 | - | - | - | - | |
| Estimativa de Resultado Primário das Estatais (g) | -7.696,8 | -6.214,7 | -7.206,2 | -6.037,7 | -6.437,6 | P |
| Reestimativa SEST (h) ³ | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | |
| Risco 3 - Esforço Fiscal Adicional ⁴ (i) = (h) - (g), sendo (i) = 0, se (h) - (g) > 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | |

¹ Dividendos – PLDO 2025.

² Transferências para aumento de capital 2024. Tesouro Transparente: Dotações para aumento de capital + restos a pagar inscritos.

³ Resultado Primário - Ano de 2024: Estimado: RARDP 1º bimestre de 2024; Anos de 2025 a 2028: PLDO 2025.

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

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

5.3.3.8 Análise e classificação dos riscos

5.3.3.8.1 Risco 1 - frustração da receita de dividendos e JCP

A Tabela 79 apresenta as projeções de dividendos/JCP para os próximos exercícios.

Tabela 79 - Projeção de dividendos/JCP¹

| Projeção da receita de dividendos e JCP ¹ | | | | |
|--|----------|----------|----------|----------|
| 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
| 43.652,0 | 32.145,3 | 30.812,3 | 33.828,1 | 35.600,5 |

¹ Previsão do Cenário Fiscal para o PLDO 2025

Fonte e elaboração: STN/MF.

A Tabela 80 apresenta os dados das IFFs referentes aos últimos índices divulgados e comparados com o índice mínimo regulatório dos três indicadores de capital de Basileia III vigentes (incluídos os adicionais de capital principal de conservação e sistêmico, e não incluído o adicional contracíclico). Os índices de requerimento mínimo do BB e da CAIXA são maiores porque incluem o adicional de capital principal de risco sistêmico (de 1 ponto percentual), aplicável apenas para instituições cuja exposição total é superior a 10% do PIB.

Tabela 80 - Índices de Capital Observados x Requerimentos Mínimos

| IFF | Capital Principal | Capital Nível I | Basileia |
|-----|-------------------|-----------------|----------|
|-----|-------------------|-----------------|----------|

| | | | |
|----------------------------------|--------------------------|------------------------|-----------------|
| BB (4T23) | 12,12% | 12,91% | 15,47% |
| CAIXA (4T23) | 13,89% | 14,12% | 16,68% |
| Requerimento Mínimo ¹ | 8,00% | 9,50% | 11,50% |
| IFF | Capital Principal | Capital Nível I | Basileia |
| BNDES (4T23) | 26,25% | 26,25% | 31,53% |
| BASA (4T23) | 13,03% | 13,03% | 13,03% |
| BNB (4T23) | 10,54% | 11,34% | 12,74% |
| Requerimento Mínimo ² | 7,00% | 8,50% | 10,50% |

¹ Inclui ACP conservação e ACP sistêmico.

² Inclui ACP conservação.

Fonte: Informações Trimestrais (ITR) – 4º Trimestre de 2023; Resolução CMN nº 4.958/2021; e regulamentações.

Elaboração: STN/MF.

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

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

5.3.3.8.2 Risco 2 - aporte emergencial

O risco de aporte emergencial é remoto para a maioria das Instituições Financeiras Federais. O BNB, após ter recebido o aporte em 2023, pode compensar eventual tendência de desenquadramento em seus requerimentos mínimos com retenção de lucros ou outras medidas de gerenciamento de capital, mas ainda é considerado um risco possível de materialização de aporte após 2024. O BASA poderá vir a necessitar reforçar o seu capital, por possuir pouca margem nos índices apurados, caso venha a sustentar uma carteira de crédito de maior porte. Não se descarta a possibilidade de que algumas empresas estatais não financeiras enfrentem dificuldades financeiras, como Emgea, ECT, Casa da Moeda e as companhias docas (CDC, CDP, Codeba, CDRJ, Codern), apesar da adoção recente de medidas de saneamento (em planos de previdência complementar, reestruturação de planos de saúde, programas de demissão voluntária). Não há previsão para aumento de capital na LOA 2024 e o valor de restos a pagar inscritos é de R\$ 2,6 milhões, muito aquém do histórico dessa despesa.

Tabela 81 - Risco 2 - Aportes emergenciais em empresas não dependentes

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

| Empresa | Contexto | Principais Causas | Indicadores | Ações Mitigadoras | Incluso no PND | Ação de Desestatização |
|---|---|---|---|---|--|---|
| Correios - ECT | Capacidade operacional e solvência | Queda de receita/demanda, inserção mercadológica e estratégica | Receita Líquida, resultado operacional, resultado do exercício, despesas operacionais, obrigações atuariais, grau de dívida, capital circulante líquido | Melhoria da gestão, desligamento voluntário, melhoria de processos, racionalização da estrutura | Não | O Decreto nº 11.478, de 6 de abril de 2023, excluiu a ECT do PND e revogou a sua qualificação no PPI. |
| ENBPar | Capacidade operacional e solvência da Eletronuclear | Montante significativo de investimentos a realizar, atrasos no andamento da obra para conclusão da Usina Angra III, cuja geração de receita está prevista para iniciar em 2029; | Risco de liquidez de curto prazo da Eletronuclear | Cumprimento do Plano de Ação da Companhia. | Não | A criação da ENBPar foi prevista na lei de desestatização da Eletrobras, de modo a garantir o controle da Eletronuclear e o controle conjunto de Itaipu Binacional, as quais não podem ser desestatizadas, devido a previsão constitucional |
| Emgea | Fluxo de caixa | Dificuldade de realização de ativos (novação de créditos FCVS) para pagamento de obrigações (principalmente com o FGTS) | Fluxo de caixa, resultado operacional, resultado do exercício | Renegociação de dívidas para compatibilização de fluxos | Sim | Ainda não definido. Inclusão no PND (Res. CPPI nº 65/2019 e Decreto nº 10.008/2019). Estudos de desestatização |
| Casa da Moeda | Capacidade operacional e solvência | Queda de receita, inserção mercadológica e estratégica | Receita líquida, resultado operacional e resultado do exercício, grau de dívida | Redução de despesas, desligamento voluntário. | Não | Excluída do PND e do PPI pelo Decreto nº 10.885/2021. |
| Companhias Docas (CDC, CDP, Codeba, CDRJ, SPA-Codesp) | Fluxo de caixa | Passivos de previdência complementar | Resultado operacional, resultado do exercício, fluxo de caixa, obrigações atuariais | Defesa judicial, monitoramento dos riscos. Equacionamento de pendências de planos de previdência complementar | Sim, Codeba e SPA-Codesp. Não as demais. | Codesp – Decreto 10.138/2019. Resolução CPPI nº 246/2022 aprovou a modelagem e as condições de desestatização. Codeba – Resolução CPPI 145/2020 e Decreto 10.635/2021. |
| Codern | Fluxo de caixa | Queda de receita (Arrendamento de ativos que eram explorados pela empresa) | Receita Líquida, resultado operacional | Redução de despesas, incluindo pleitos junto ao Fisco. | Não | Não |

| Empresa | Contexto | Principais Causas | Indicadores | Ações Mitigadoras | Incluso no PND | Ação de Desestatização |
|----------|------------------------------------|--|---|--|------------------|--|
| Infraero | Capacidade operacional e solvência | Queda de receita inserção estratégica insatisfatória necessidade de aportes para inversões financeiras | Receita Líquida, resultado operacional, resultado do exercício, inversões financeiras, retorno de participações | Revisão estratégica, redução de despesas | Sim (aeroportos) | Implantada a concessão dos principais aeroportos. Participação minoritária em consórcios |

Fonte e elaboração: STN/MF.

Tabela 82 - Estimativa de materialização do risco de aportes emergenciais

| Empresa ¹ | Materialização do Risco | | | | |
|---|-------------------------|----------|----------|----------|----------|
| | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
| BNB | Remoto | Possível | Possível | Possível | Possível |
| ECT | Remoto | Possível | Possível | Possível | Possível |
| ENBPar | Possível | Possível | Possível | Possível | Possível |
| Emgea | Possível | Possível | Possível | Possível | Possível |
| Casa da Moeda | Possível | Possível | Possível | Possível | Possível |
| Companhias Docas (CDC, CDP, Codeba, CDRJ, SPA-Codesp) | Possível | Remoto | Remoto | Remoto | Remoto |
| Codern | Possível | Possível | Possível | Possível | Possível |
| Infraero | Possível | Possível | Possível | Possível | Possível |

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

Fonte e elaboração: STN/MF.

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

A Codern também mantém risco de agravamento da situação econômica e a avaliação de risco de aportes emergenciais é possível para o próximo exercícios. O arrendamento do Terminal Salineiro de Areia Branca, promovido pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq, na bolsa de valores de São Paulo, paralelamente à ampliação de investimento diretos de infraestrutura na área portuária, deverá representar redução de despesas, mas, por outro lado, também de receitas da empresa.

A ENBPar está exposta ao risco de necessitar de um aporte emergencial na Eletronuclear, devido aos elevados investimentos previstos para a implantação da Usina Angra III.

5.3.3.8.3 Risco 3 - esforço fiscal adicional (compensação de primário)

A Tabela 83 apresenta as metas de resultado primário referente ao agregado das empresas estatais federais definidas no cenário fiscal preliminar para o PLDO 2025.

Tabela 83 - Estimativa de materialização do risco de esforço fiscal adicional

Em R\$ milhões

| Ano | Meta LDO/PLDO ¹ | Resultado Estimado ² | Materialização do Risco |
|------|----------------------------|---------------------------------|-------------------------|
| 2024 | -7.312,1 | -7.696,8 | Remoto |
| 2025 | -6.214,7 | -6.214,7 | Remoto |
| 2026 | -7.206,2 | -7.206,2 | Remoto |
| 2027 | -6.037,7 | -6.037,7 | Remoto |
| 2028 | -6.437,6 | -6.437,6 | Remoto |

¹Meta LDO/PLDO: Ano 2024: LDO 2024; Anos de 2025-2028: PLDO 2025

²Resultado Estimado: Ano de 2024: RARDP 1º bimestre de 2024; Anos de 2025 a 2028: PLDO 2025.

Fonte: SEST/MGI.

Elaboração: STN/MF.

As metas de resultado primário para as empresas estatais federais, para o período entre 2024 e 2028, indicam um aumento do déficit em relação à meta fixada para o exercício de 2023, e assim como com os valores executados dos últimos três exercícios (2021 a 2023). Para 2024, a estimativa inicial é um déficit de R\$ 7.696,8 bilhões, superior à meta de R\$ 7.312,1 bilhões da LDO, no entanto, não há perspectiva de descumprimento da meta fiscal, tendo em vista que as despesas com o Novo PAC, projetadas em R\$ 3,7 bilhões para o exercício, não serão consideradas no déficit, conforme o Art. 3º, §1º, III da Lei nº 14.791/2023. Apesar do estabelecimento de metas mais deficitárias para os próximos anos ter um impacto negativo sobre as contas públicas, a revisão dos valores pode indicar uma nova perspectiva, diminuindo a probabilidade da ocorrência de um esforço fiscal adicional com compensação de resultado primário pelo Tesouro Nacional.

A provável não consideração das empresas do Grupo ENBPar na meta de déficit primário deve diminuir a volatilidade observada no resultado primário das empresas estatais federais ao longo dos últimos dois exercícios, mesmo que venha a ocorrer a realização dos investimentos para a implantação da Usina de Angra III. Além disso, a não consideração na meta de déficit primário de despesas do Orçamento de Investimento destinadas ao Novo Programa de Aceleração do Crescimento pelas estatais federais é uma medida que contribui para minimizar o risco de um eventual descumprimento de meta e necessidade de compensação do resultado primário.

As empresas estatais dependem de sua performance para o atingimento das expectativas de resultado primário. Mudanças no cenário econômico podem alterar os resultados.

5.3.4 Fundo de Financiamento Estudantil - Fies

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), fundo de natureza contábil, é destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos, na forma da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001 (Lei do Fies). Podem recorrer ao financiamento os estudantes com renda familiar bruta per capita de até três salários mínimos mensais e desempenho mínimo de 450 pontos no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), com nota da redação diferente de zero.

De 2010 ao primeiro semestre de 2015, a taxa de juros do financiamento definida pelo Conselho Monetário Nacional – CMN era de 3,4% a.a., com período de carência de 18 meses e amortização em três vezes o período de duração regular do curso, acrescido de doze meses, com percentual financiável de 50% a 100% do valor dos encargos educacionais. Essa mesma taxa de juros foi estendida aos contratos formalizados anteriormente a 2010.

Desde o segundo semestre de 2015, a seleção de estudantes para obtenção do Fies passou a ser feita por processo seletivo, o que introduz o mérito como critério e assegura a distribuição de vagas de acordo com as áreas prioritárias e com a quantidade adequada à disponibilidade orçamentária do Fies.

Até o segundo semestre de 2017, as garantias dos financiamentos do FIES eram feitas por meio do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC. Em 2018 foi implementado o Novo Fies⁴², tendo como principais objetivos: (i) a sustentabilidade do Programa, considerando a viabilidade orçamentária e financeira, controle da inadimplência e compartilhamento de riscos; (ii) a transparência; e (iii) a melhoria da Governança, mediante a criação do Comitê Gestor do Fies (CG-Fies).

Nesse contexto, foi introduzido o Plano Trienal, que estabelece o quantitativo de vagas para os três anos seguintes. A taxa de juros do financiamento passou a corresponder à variação do IPCA, ou seja, juro real zero. O pagamento das prestações passou a ser contingente à renda do financiado, respeitando sua capacidade de pagamento. Além disso, foi criado o Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies), com aportes da União e das entidades mantenedoras, que assegura a cobertura de 100% do risco de crédito. Portanto, a partir de 2018, as garantias dos empréstimos dos financiamentos do FIES deixaram de ser feitas por meio do FGEDUC e passaram a ser realizadas no âmbito do FG-FIES. Com esses ajustes, buscou-se a continuidade do Fies enquanto política pública perene de inclusão social e de democratização do ensino superior.

5.3.4.1 Evolução dos financiamentos e sustentabilidade fiscal

O Programa, desde sua criação em 1999 até 2023, concedeu aproximadamente 3,5 milhões de financiamentos em todo o Brasil, sendo que 2,9 milhões foram formalizados a partir de 2010.

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

- a) **Utilização:** período no qual o estudante está cursando o ensino superior e está limitado ao prazo de duração regular do curso. Nessa fase, o estudante realiza, a cada três meses, o pagamento do valor referente aos juros incidentes sobre o financiamento.
- b) **Carência:** período que se inicia logo após a conclusão do curso e tem duração de 18 meses. O estudante continua pagando trimestralmente os juros devidos sobre o financiamento.
- c) **Amortização:** período que se inicia no mês imediatamente seguinte ao final da fase de carência, quando é estabelecido o valor das prestações que o estudante irá pagar mensalmente até a liquidação do financiamento, cujo prazo poderá alcançar cerca de três vezes o período financiado do curso.

As três principais causas que poderiam levar à insustentabilidade fiscal do Fies⁴³ são: (i) risco de crédito, (ii) subsídio implícito e (iii) governança do programa.

5.3.4.2 Risco de crédito

A concessão de crédito aos estudantes expõe a União ao risco de crédito do Fies, indicador que é monitorado mensalmente. O valor da exposição relativa às operações do Fies, em 31/12/2023, era de R\$ 97,6 bilhões, sendo R\$ 96,7 bilhões referentes aos contratos formalizados a

⁴² Em consonância com as recomendações do Acórdão nº 3001/2016-Plenário do TCU, e conforme as alterações introduzidas na Lei do Fies pela Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017.

⁴³ Conforme a Exposição de Motivos Interministerial EMI nº 37/2017, elaborada por ocasião do envio da MP nº 785/2017.

partir de 2010. Nessa subseção, considera-se somente o risco de crédito até 2017, tendo em vista que a partir de 2018 há garantia do FG-FIES.

Tabela 84 - Valores da Dívida por safra de concessão

Em R\$ milhões

| Ano | Valor da Dívida ¹ |
|-------------------|------------------------------|
| Até 2009 | 896,3 |
| 2010 | 1.787,9 |
| 2011 | 3.900,0 |
| 2012 | 10.274,0 |
| 2013 | 17.997,4 |
| 2014 | 28.679,2 |
| 2015 | 15.188,4 |
| 2016 | 9.868,6 |
| 2017 ² | 9.050,3 |
| Total | 97.642,1 |

¹ Posição 31/12/2023

² A partir do segundo semestre de 2017, a garantia é feita pelo FG-FIES

Fonte: FNDE

Os contratos de crédito do Fies possuem a particularidade de preverem desembolsos mensais para as instituições de ensino e renovações semestrais mediante os processos de aditamento, na medida em que o estudante avança na conclusão do curso. Em decorrência desse fato, relativamente aos contratos formalizados até 2017, a União submete-se a uma exposição adicional de R\$ 1,8 milhão em recursos contratados ainda por liberar, chegando a uma exposição total de R\$ 97,6 bilhões.

Tabela 85 - Exposição ao risco de crédito

Em R\$ milhões

| Exposição | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|------------------|------------------|-----------------|
| Contratos Legados (até 2010) (a) | 1.935,6 | 1.673,2 | 896,3 |
| Contratos Atuais (b) | 105.561,6 | 104.309,7 | 96.745,8 |
| Exposição por Valores já liberados (c) = (a) + (b) | 107.497,2 | 105.982,9 | 97.642,1 |
| Valores a Liberar (estimativa) (d) | 82,9 | 14,7 | 1,8 |
| Exposição Total (c) + (d) | 107.580,1 | 105.997,6 | 97.643,9 |

Fonte: FNDE. Posição 31.12.2023

5.3.4.3 Situação de inadimplência

Em 31/12/2023, o atraso nos pagamentos por parte dos estudantes dos financiamentos concedidos entre 2010 e 2017, contados a partir de um dia, foram observados em 65,4% dos contratos (1.447.670). Juntos, se considerado o saldo devedor integral desses contratos, respondem por um valor total de R\$ 64,8 bilhões, equivalente a 67,0% do total da carteira. O maior volume de operações em atraso se concentra na faixa acima de 360 dias. Da mesma forma que na subseção anterior, aqui considera-se somente o risco de crédito até 2017, tendo em vista que a partir de 2018 há garantia do FG-FIES.

Tabela 86 - Adimplência e atrasos dos contratos concedidos entre 2010 e 2017

Em R\$ milhões

| Situação do Contrato ¹ | Quantidade de Contratos ² | Valor da Dívida (Em R\$ milhões) | Atraso Médio (Em dias) |
|-----------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------|------------------------|
| Adimplente | 766.665 | 31.961,1 | - |

Em R\$ milhões

| Situação do Contrato ¹ | Quantidade de Contratos ² | Valor da Dívida (Em R\$ milhões) | Atraso Médio (Em dias) |
|-----------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------|--------------------------|
| 1 a 14 dias de atraso | 3.161 | 128,4 | 10,2 |
| 15 a 30 dias de atraso | 58.649 | 2498,7 | 19,8 |
| 31 a 60 dias de atraso | 47.248 | 2.229,3 | 39,0 |
| 61 a 90 dias de atraso | 21.289 | 794,5 | 70,8 |
| 91 a 120 dias de atraso | 16.850 | 852,6 | 103,9 |
| 121 a 150 dias de atraso | 18.006 | 1.080,0 | 130,3 |
| 151 a 180 dias de atraso | 12.146 | 595,2 | 165,5 |
| 181 a 360 dias de atraso | 90.249 | 4.589,8 | 279,5 |
| > 360 dias de atraso | 1.180.072 | 52.017,3 | 1.729,2 |
| Total | 2.214.335 | 96.745,8³ | 948,4⁴ |

¹ Posição em 31/12/2023.

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

³ Total do valor da dívida: pode não corresponder exatamente à soma dos valores apresentados em razão de arredondamentos.

⁴ Atraso médio: calculado como a média ponderada pelo valor da respectiva dívida.

Fonte: FNDE

No caso dos contratos formalizados até 2009, os atrasos nos pagamentos, contados a partir de um dia, foram observados em 46,3% dos contratos (23.102). O saldo devedor integral desses contratos é de R\$ 445,0 milhões, equivalente a 49,7% do total da carteira. O maior volume de operações em atraso se concentra na faixa acima de 360 dias de atraso.

Tabela 87 - Adimplência e atrasos dos contratos do Fies concedidos até 2009

Em R\$ milhões

| Situação do Contrato ¹ | Quantidade de Contratos ² | Valor da Dívida (Em R\$ milhões) | Atraso Médio (Em dias) |
|-----------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------|--------------------------|
| Adimplente | 26.762 | 451,3 | - |
| 1 a 14 dias de atraso | 1.082 | 15,4 | 11,0 |
| 15 a 30 dias de atraso | 3.124 | 48,7 | 22,3 |
| 31 a 60 dias de atraso | 2.198 | 35,2 | 45,2 |
| 61 a 90 dias de atraso | 893 | 11,7 | 75,4 |
| 91 a 120 dias de atraso | 563 | 7,9 | 107,2 |
| 121 a 150 dias de atraso | 448 | 5,8 | 138,3 |
| 151 a 180 dias de atraso | 340 | 4,2 | 168,8 |
| 181 a 360 dias de atraso | 1.900 | 27,5 | 277,5 |
| > 360 dias de atraso | 12.554 | 288,9 | 2.038,3 |
| Total | 49.864 | 896,3³ | 672,3⁴ |

¹ Contratos assinados até 15/1/2010.

² Posição em 31/12/2023.

³ Total do valor da dívida: pode não corresponder exatamente à soma dos valores apresentados em razão de arredondamentos.

⁴ Atraso médio: calculado como a média ponderada pelo valor da respectiva dívida.

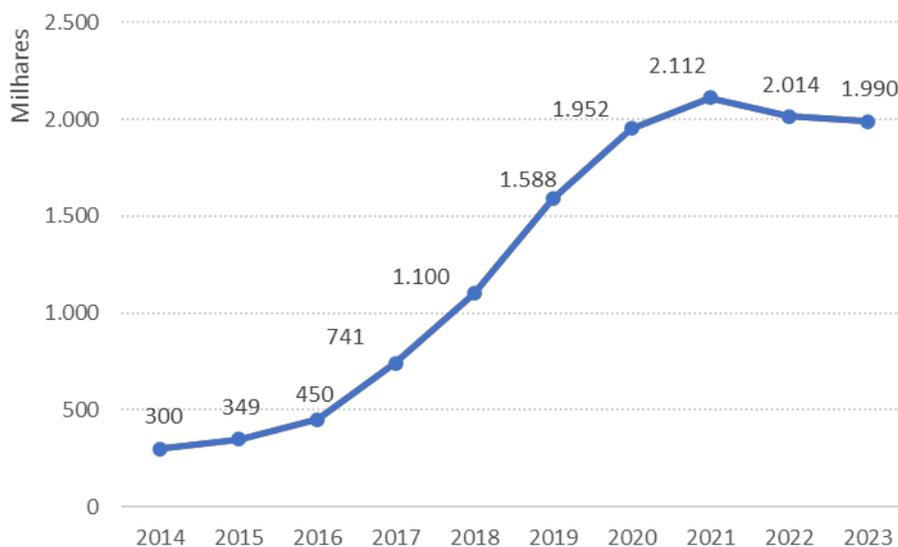
Fonte: FNDE

Com o objetivo de definir os critérios para caracterização de inadimplência, risco de crédito e ajustes para perdas estimadas no âmbito do Fies, o CG-Fies estabeleceu que os contratos em atraso são aqueles com prestações não pagas a partir do primeiro dia após o vencimento e que os inadimplentes são aqueles com prestações não pagas a partir do nonagésimo dia após o vencimento da prestação, observados na fase de amortização do financiamento⁴⁴.

⁴⁴ Por meio da Resolução nº 27, de 2018.

A evolução da inadimplência dos financiamentos concedidos entre 2010 e 2017 mostrou-se com tendência crescente até 2021, com pequena retração posterior com manutenção do patamar elevado, caracterizando um risco possível de ocorrer, principalmente em virtude de a maior parte da safra de contratos formalizados nesse período encontrar-se na fase de amortização, isto é, na fase em que o estudante começa a pagar efetivamente pelo valor financiado.

Figura 21 - Evolução do número de contratos inadimplentes do Fies, em fase de amortização¹



¹ Contratos concedidos entre 2010 e 2017.

Fonte e Elaboração: FNDE

5.3.4.4 Classificação de risco dos financiamentos

A classificação do nível de risco dos financiamentos do Fies, para fins de realização de ajustes para perdas, deve ser efetuada em função da inadimplência verificada no pagamento das prestações durante a fase de amortização do contrato. Assim, não compõem o cálculo do ajuste as parcelas devidas pelo estudante nas fases de utilização e carência que estão restritas ao pagamento trimestral dos juros contratuais e limitados a R\$ 50,00 para os contratos firmados de 2010 até o 1º semestre de 2015 ou a R\$ 150,00 no caso dos contratos firmados do 2º semestre de 2015 ao 2º semestre de 2017. Cabe destacar que aqui considera-se somente o risco de crédito até 2017, tendo em vista que a partir de 2018 há garantia do FG-FIES.

De acordo com os critérios estabelecidos para a classificação de cada operação de crédito em função dos dias de atraso⁴⁵, desconsiderando o impacto de eventuais instrumentos mitigadores de risco, o valor do ajuste para perdas estimadas no âmbito do Fies, para fins contábeis, alcançou R\$ 47,1 bilhões.

Tabela 88 - Ajuste para perdas estimadas

Em R\$ milhões

| Rating | Fator de Provisão (%) | Quantidade de Contratos ² | Saldo devedor dos contratos | Valor do ajuste para perdas estimadas ¹ |
|--------|-----------------------|--------------------------------------|-----------------------------|--|
| A | 0,50 | 799.972 | 32.335,0 | 161,7 |
| B | 1,00 | 47.789 | 1.680,5 | 16,8 |

⁴⁵ Resolução CG-Fies nº 27, de 2018.

Em R\$ milhões

| Rating | Fator de Provisão (%) | Quantidade de Contratos ² | Saldo devedor dos contratos | Valor do ajuste para perdas estimadas ¹ |
|--------------------------|-----------------------|--------------------------------------|-----------------------------|--|
| C | 3,00 | 39.141 | 1.584,4 | 47,5 |
| D | 10,00 | 28.294 | 1.489,6 | 149,0 |
| E | 30,00 | 21.047 | 960,9 | 288,3 |
| F | 50,00 | 22.947 | 1.202,1 | 601,1 |
| G | 70,00 | 34.228 | 1.989,2 | 1.392,4 |
| H | 100,00 | 923.859 | 44.465,9 | 44.465,9 |
| Total³ | | 1.917.277 | 85.707,7 | 47.122,6 |

¹ Posição em 31/12/2023.

² Contratos de 2010 a 2017.

³ Totais podem não corresponder exatamente à soma dos valores apresentados em razão de arredondamentos

Fonte: FNDE

Ao final de 2023, 1,9 milhão de contratos estavam em amortização, com saldo devedor total de R\$ 85,7 bilhões. O valor do ajuste para perdas foi impactado pela quantidade de contratos em fase de amortização no exercício, assim como pela renegociação prevista na Lei nº 14.719, de 1º de novembro de 2023. Até dezembro de 2023, haviam sido renegociados cerca de 146 mil contratos, referentes a mais de R\$ 6,7 bilhões em dívidas, o que representou retorno aos cofres públicos de mais de R\$ 276 milhões referentes à parcela de entrada.

5.3.4.5 Medidas de mitigação do risco de crédito

Os contratos de crédito do Fies contam com instrumentos mitigadores do risco, como fiança convencional, fiança solidária e o FGEDUC. Do valor da dívida por modalidades de garantias, observa-se que 69,4% da carteira de contratos do Fies é garantida exclusivamente pelo FGEDUC. Se considerada a cobertura concomitante com fiança, esse percentual garantido representa 84,0% da carteira de financiamentos concedidos a partir de 2010.

Tabela 89 - Contratos de crédito do Fies e valor da dívida, segundo modalidade de garantia

Em R\$ milhões

| Tipo de Garantia | Quantidade de Contratos ¹ | Valor da Dívida ² |
|--|--------------------------------------|------------------------------|
| FGEDUC | 1.753.626 | 78.613,8 |
| FG-FIES | 361.159 | 16.558,9 |
| Sem cobertura ou formalizados até 2009 | 460.709 | 18.132,1 |
| Total | 2.575.494 | 113.304,8 |

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

² Posição em 31/12/2023.

Fonte: FNDE.

Figura 22 - *timeline* das modalidades de garantia



5.3.4.6 Providências em caso de materialização de riscos

Em caso de inadimplência contratual, as providências são o acionamento dos mecanismos de garantia. Até 2023, o FGEDUC realizou honras de mais de R\$ 7 bilhões da inadimplência

contratual acima de 360 dias, sendo R\$ 311,2 milhões em 2023, gerando mais arrecadação do programa aos cofres públicos, e cumprindo quase que integralmente o recolhimento sob o limite de 10% do saldo devedor dos contratos garantidos, em atendimento à legislação vigente.

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

5.3.4.7 Impacto primário e subsídio implícito

O impacto primário total do Fies antigo é composto pelas despesas administrativas, pelos aportes ao fundo garantidor e pelo resultado primário do programa⁴⁶. A despesa administrativa resulta do produto entre a remuneração paga ao agente financeiro – de R\$ 25,00 por contrato em fase de utilização ou carência e de R\$ 35,00 por contrato em fase de amortização – pela projeção do número de contratos em cada fase, realizada a partir dos microdados do SisFIES.

O resultado primário do Fies antigo relaciona-se às operações de financiamento e ao estoque de ativos registrados no BCB. A estimativa é obtida a partir das projeções de receitas por meio dos microdados do SisFIES, programação de despesas elaborada pelo FNDE (para os contratos com e sem garantia do FGEDUC) e a baixa mensal de 1/90 dos ativos do Fies registrados no BCB. À luz do exposto, pode-se presumir que o impacto primário do Novo Fies restringe-se aos aportes que a União realizará ao FG-Fies.

O subsídio implícito (benefício creditício) considera a diferença entre o saldo devedor efetivo e o saldo devedor que seria obtido caso a taxa de juros do programa fosse semelhante ao custo de oportunidade do Tesouro Nacional⁴⁷.

Tabela 90 - Subsídio implícito e impacto primário 2023 a 2025

| | | <i>Em R\$ milhões</i> | | |
|---------------------------------|-----------------------------|-----------------------|----------------|----------------|
| Programa | Despesa | 2023 | 2024 | 2025 |
| Fies (antigo) | Despesa administrativa | 446,5 | 436,7 | 423,6 |
| Fies (antigo) | Impacto primário | 1.552,3 | -40,1 | -1.152,5 |
| Novo Fies | Aporte FG-Fies ¹ | 500,0 | 500,0 | 500,0 |
| Impacto Primário Total | | 2.498,8 | 896,6 | -228,9 |
| Fies (antigo) | Subsídio implícito | 21.335,1 | 11.831,5 | 10.080,4 |
| Novo Fies | Subsídio implícito | -1.097,0 | -4.436,3 | -4.272,2 |
| Subsídio Implícito Total | | 20.238,1 | 7.395,3 | 5.808,2 |

¹ Valores baseados na Lei estimados com base na Lei nº 14.024/2020. Há indicativo de necessidade de aportes adicionais a serem realizados a partir do exercício 2025, que será objeto de avaliação nas discussões do próximo Plano Trienal

Fonte: Ministério da Fazenda

5.3.4.8 Risco de taxa de juros

Os aportes ao FG-Fies realizados pela União, com recursos orçamentários do MEC, e pelas entidades mantenedoras, a cada repasse do Fies, constituem o patrimônio do Fundo. Seu estatuto estabelece como benchmark o IMA-B 5⁴⁸. Assim, um aumento da taxa real de juros afeta significativamente a capacidade de alavancagem do FG-Fies e, por conseguinte, o oferecimento de

⁴⁶ Conforme a metodologia descrita na Nota Técnica SEI nº 33945/2020/ME.

⁴⁷ Conforme metodologia descrita na Portaria MF nº 379/2006, com redação dada pela Portaria MF nº 57/2013.

⁴⁸ O Índice de Mercado ANBIMA, conhecido como IMA, é referência para os investimentos em renda fixa. O IMA-B 5 é formado por títulos públicos indexados à inflação medida pelo IPCA (NTN-Bs) com vencimento de até cinco anos.

garantia para novos financiamentos do Fies, notadamente considerando o prazo de liquidação desses financiamentos, cuja amortização está contingenciada à renda do financiado.

Desde 2017, quando houve a reformulação do Fies, a criação do FG-Fies e a definição do aporte de R\$ 3 bilhões ao FG-Fies por parte da União, o cenário de juros reais passou por mudanças significativas, o que ensejou a necessidade de revisão desse valor com vistas a, tudo o mais constante, manter o patamar de concessões de novos financiamentos estimados anteriormente.

Nesse contexto, visando minimizar o impacto da taxa de juros reais na valorização dos ativos do FG-Fies e, por consequência, na quantidade de novos financiamentos, o valor total do aporte da União foi elevado em R\$ 1,5 bilhão em 2020, alcançando até R\$ 4,5 bilhões, por meio da Lei nº 14.024, de 2020.

Registra-se, no entanto, a necessidade de adequação do Decreto nº 9.305, de 13 de março de 2018, referente ao aporte da União ao FG-Fies, a fim de atualizar a legislação vigente e garantir disponibilidade orçamentária.

5.3.4.9 Aspectos fiscais e orçamentários

A Tabela 91 apresenta a comparação entre os valores estimados na Lei Orçamentária Anual (LOA) e aqueles efetivamente realizados (desembolso) no âmbito da Ação 00IG (Concessão de Financiamento Estudantil - FIES) nos últimos três exercícios.

Tabela 91 - Comparação entre o desembolso estimado e realizado, por ano

Em R\$ milhões

| Desembolso | Ano | | | |
|------------------------|---------|---------|---------|---------|
| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Estimado | 8.860,5 | 8.481,5 | 5.529,2 | 4.799,1 |
| Realizado | 5.087,6 | 4.393,2 | 3.993,3 | 4.041,8 |
| Percentual de Execução | 57,4% | 51,8% | 72,2% | 84,2% |

Obs.: não inclui restos a pagar

Fonte: FNDE

As despesas relativas ao Fundo de Financiamento Estudantil correm à conta de recursos de três ações orçamentárias: (i) 00IG – Concessão de Financiamento Estudantil; (ii) 00M2 – Integralização de cotas em Fundos de Garantia de Operações de Crédito Educativo; e (iii) 20RZ – Administração do Financiamento Estudantil. Conforme detalhado na Tabela 92, tais despesas estão estimadas num valor total de R\$ 7,5 bilhões para o exercício de 2024.

Tabela 92 - LOA 2023 x LOA 2024

Em R\$ milhões

| Ação Orçamentária | LOA 2023 | LOA 2024 |
|--|----------------|----------------|
| 00IG - Concessão de Financiamento Estudantil | 4.799,2 | 6.415,9 |
| 00M2 - Integralização de cotas em Fundos de Garantia de Operações de Crédito Educativo | 500,0 | 500,0 |
| 20RZ - Administração do Financiamento Estudantil | 616,2 | 582,1 |
| Total¹ | 5.915,4 | 7.498,0 |

¹ Totais podem não corresponder exatamente à soma dos valores em razão de arredondamentos.

Obs.: projeções preliminares

Fonte: Previsão encaminhada pelo FNDE para compor a LOA/2024 - Sujeito a alterações.

De acordo com a previsão constante da LOA 2024, o Fies deverá contar com as seguintes fontes de recursos.

Tabela 93 - Fonte de Recursos 2024

| <i>Em R\$ milhões</i> | |
|---------------------------------------|------------------|
| Fonte | Orçamento |
| 1050 - Recursos Próprios Livres da UO | 2.664,6 |
| 1052 - Recursos Livres da UO | 2.952,8 |
| 1000 - Recursos Livres da União | 1.437,2 |
| FG-Fies | 500,0 |
| Total¹ | 7.554,4 |

¹ Totais podem não corresponder exatamente à soma dos valores em razão de arredondamentos

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

A despesa específica com a oferta de novos financiamentos no âmbito do Fies, incluindo o aditamento de renovação semestral dos contratos, corre à conta da Ação 00IG - Concessão de Financiamento Estudantil e está estimada para o período de 2024 a 2026.

Tabela 94 - Estimativa de desembolso do Fies

| <i>Em R\$ milhões</i> | | | |
|--------------------------|----------------|----------------|----------------|
| Ano do contrato | 2024 | 2025 | 2026 |
| 2010-2017 | 126,8 | 63,4 | 0,0 |
| 2018-2023 | 6.289,0 | 7.639,0 | 8.862,2 |
| Total¹ | 6.415,9 | 7.702,4 | 8.862,2 |

¹ Totais podem não corresponder exatamente à soma dos valores em razão de arredondamentos

Fonte: FNDE

Os valores de previsão de desembolso foram calculados com base no histórico dos últimos anos, além da evolução dos contratos em fase de utilização.

5.3.5 Riscos do Sistema Financeiro

Os riscos associados aos ativos contingentes do BCB originados de liquidação extrajudicial e de outras operações, bem como os riscos relativos à estabilidade do Sistema Financeiro Nacional, são apresentados nesta seção.

5.3.5.1 Créditos do Banco Central do Brasil

Os ativos contingentes do BCB podem constituir risco de crédito significativo para as contas públicas da União. Serão apresentados os ativos que apresentam evidências objetivas de perdas ou aumento significativo no risco de crédito. São classificados nesse grupo os créditos do BCB relacionados com liquidação extrajudicial e com liquidação extrajudicial encerrada, originários de operações de assistência financeira (Proer) e de outras operações, como saques a descoberto na conta de Reservas Bancárias.

Tabela 95 - Evolução dos créditos do BCB originados de liquidação extrajudicial

| Instituições | Crédito | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Banco Nacional (Em Liquidação Extrajudicial) | Custo Amortizado ¹ | 19.198,0 | 16.167,0 | 14.276,0 |
| | Ajuste a Valor Recuperável | -4.935,0 | -3.112,0 | -713,0 |
| | Saldo | 14.263,0 | 13.055,0 | 13.563,0 |
| Banco Econômico | Custo Amortizado ¹ | 6.154,0 | 1.075,0 | - |

| Instituições | Crédito | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|-------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| (Em Liquidação Extrajudicial) | Ajuste a Valor Recuperável | -1.339,0 | -251,0 | - |
| Banco BESA S.A. ² | Saldo | 4.815,0 | 824,0 | - |
| Banco Banorte | Custo Amortizado ¹ | 156,0 | - | - |
| (Em Liquidação Extrajudicial) ⁴ | Ajuste a Valor Recuperável | -14,0 | - | - |
| | Saldo | 142,0 | - | - |
| Total | Custo Amortizado ¹ | 25.508,0 | 17.242,0 | 14.276,0 |
| | Ajuste a Valor Recuperável | -6.288,0 | -3.363,0 | -713,0 |
| | Saldo | 19.220,0 | 13.879,0 | 13.563,0 |

¹ Dívida oriunda de liquidação extrajudicial com o BCB.

² Com a aprovação da transferência do controle acionário do Banco Econômico – em Liquidação Extrajudicial para o grupo BTG Pactual em out/2022, houve o encerramento da liquidação extrajudicial e a retomada de suas atividades econômicas, com alteração da denominação social para Banco BESA S.A.

Fonte: BCB. Elaboração: STN/MF

Os créditos do BCB com as instituições em liquidação foram objeto de pagamento à vista ou parcelado, mediante requerimento do devedor, com descontos de 25% a 45% incidentes sobre os encargos⁴⁹.

Para os contratos originários do Proer, o valor das prestações pactuadas é atualizado mediante a incidência dos encargos contratuais. Esses encargos correspondem ao custo médio dos títulos e direitos creditórios dados em garantia, acrescidos de 2% ao ano. No caso dos contratos relativos ao saque a descoberto na conta Reservas Bancárias, o valor de cada prestação mensal é atualizado exclusivamente mediante a aplicação da TR acumulada mensalmente⁵⁰. Se o regime de liquidação extrajudicial for cessado, houver massa superavitária ou outro fundamento legal, as prestações mensais serão atualizadas pela taxa Selic em vez da TR.

O termo de parcelamento firmado não implica novação da dívida. A inadimplência do devedor pode ensejar a rescisão do termo, com a dívida retornando à situação original. A efetivação do parcelamento também não implica automático encerramento da liquidação extrajudicial, que pode ser avaliado em momento oportuno, se for o caso⁵¹.

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

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

⁴⁹ Lei nº 12.249/2010.

⁵⁰ Conforme dispõe o art. 9º, caput, da Lei nº 8.177/1991, com a redação dada pela Lei nº 8.218/1991.

⁵¹ De acordo com as condições estabelecidas na Lei nº 6.024/1974.

A variação dos saldos observada nos exercícios entre 2021 e 2023 decorre das liquidações antecipadas, dos descontos por liquidação antecipada, do recebimento das parcelas, do reconhecimento de encargos e de ajustes no valor recuperável desses créditos, conforme evidenciado na Tabela 96.

Tabela 96 - Variação dos saldos dos créditos do BCB entre 2021 e 2023

| Lançamentos | Em R\$ milhões | | |
|-------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | 2021 | 2022 | 2023 |
| Saldo inicial | 23.548,0 | 19.220,0 | 13.879,0 |
| Movimentação | -4.328,0 | -8.267,0 | -2.966,0 |
| Recebimentos | -4.329,0 | -5.378,0 | -3.627,0 |
| Juros | 1.637,0 | 2.791,0 | 1.784,0 |
| Multa de mora | 92,0 | 156,0 | 203,0 |
| Liquidação antecipada | - | -5.165,0 | -1.260,0 |
| Descontos por liquidação antecipada | - | -671,0 | -66,0 |
| Ajuste a valor recuperável | -1.728,0 | 2.926,0 | 2.650,0 |
| Saldo final | 19.220,0 | 13.879,0 | 13.563,0 |

Fonte: BCB. Elaboração: STN/MF

Em 25 de abril de 2023, o Banco BESA S.A., que teve sua liquidação extrajudicial encerrada em 2022, liquidou antecipadamente o saldo do parcelamento em vigor, no montante de R\$ 1,3 bilhão, com desconto de R\$ 66,0 milhões, conforme previsão contratual. A Tabela 97 apresenta as estimativas de fluxo de caixa para os exercícios de 2024 a 2027.

Tabela 97 - Estimativas de fluxo de caixa, segundo instituição financeira, por ano

| Instituição | Em R\$ milhões | | | |
|--|----------------|---------|---------|---------|
| | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
| Banco Nacional - Em Liquidação Extrajudicial | 4.396,0 | 4.670,0 | 5.027,0 | 5.381,0 |

Fonte: BCB. Elaboração: STN/MF.

5.3.5.2 Sistema Financeiro Nacional (SFN)

Os riscos fiscais que teriam como origem o Sistema Financeiro Nacional (SFN) e que ainda não foram abordados neste documento poderiam advir de um potencial uso de recursos públicos em uma instituição sistêmica de controle privado.

Segundo o BCB, não há previsão legal de socorro a bancos com problemas de solvência. Para acompanhar o tema, o BCB publica semestralmente no Relatório de Estabilidade Financeira (REF)⁵² diversas análises que atestam a estabilidade do Sistema Financeiro. Entre essas análises, destacam-se os rigorosos testes de estresse, cujos resultados atestam a capacidade do SFN para enfrentar condições adversas simuladas.

A avaliação da resiliência do SFN publicada na ata da última reunião do Comitê de Estabilidade Financeira (COMEF) do BCB⁵³, do dia 28/02/2024, destaca que as Instituições Financeiras têm mantido provisões adequadas, acima das estimativas de perdas esperadas. Além disso, os níveis de capitalização e de liquidez do SFN mantiveram-se superiores aos requerimentos prudenciais. Os resultados dos testes de estresse mostram que o sistema está resiliente. A avaliação de cenários de

⁵² Disponível em <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/ref>.

⁵³ As atas das reuniões do COMEF, publicadas trimestralmente pelo BCB, estão disponíveis em <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/atascomef>.

estresse macroeconômico indica que o sistema não apresentaria problema relevante, caso os cenários considerados se concretizassem.

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

5.3.6 Mudanças Demográficas

Embora o uso do crescimento vegetativo dos benefícios sociais para estimação das despesas seja razoavelmente confiável para as análises de curto prazo, há riscos não negligenciáveis de médio prazo decorrentes do aumento das despesas associados a elementos institucionais e estruturais que nem sempre estão sob controle do Governo. Nas próximas décadas, o Brasil passará por profunda modificação de sua estrutura etária, com aumento do número de idosos na população e redução do número de jovens. Tal transformação demográfica impõe desafios às políticas públicas, na medida em que influi diretamente sobre a demanda por diferentes formas de atuação estatal.

O caso do Benefício de Prestação Continuada é ilustrativo. Nele, os potenciais efeitos nos gastos oriundos da transformação demográfica são significativos. O envelhecimento da população brasileira e o aumento da expectativa de sobrevida, aliados ao aumento anual do salário-mínimo superior ao aumento da renda média, sugerem que as despesas com o BPC deverão aumentar substancialmente no futuro próximo.

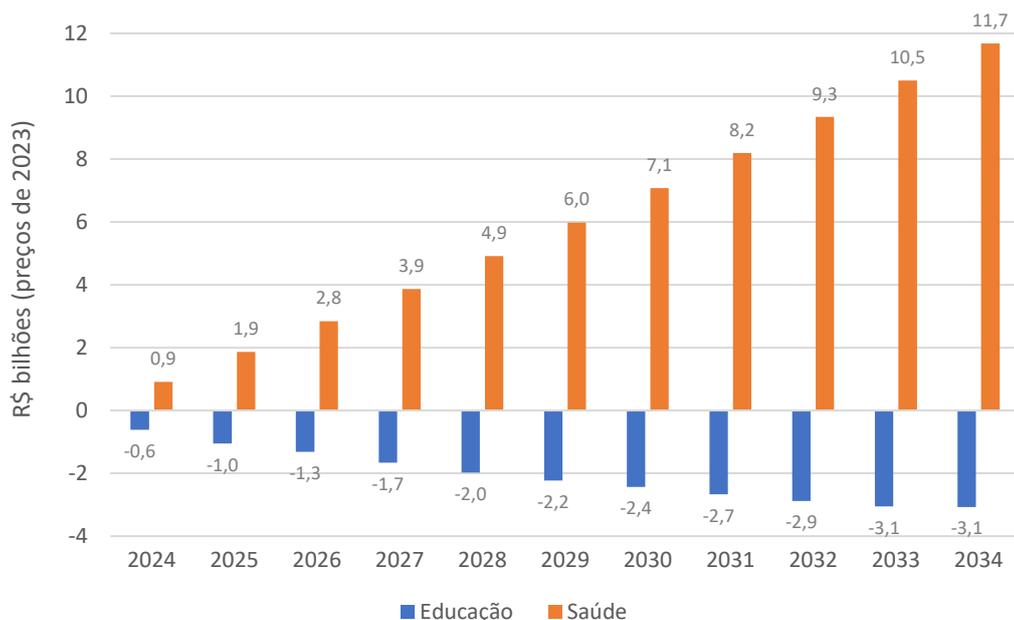
Outra análise significativa pode ser feita em relação aos gastos com Educação e Saúde. Com relação à Educação, tal dinâmica atua de maneira favorável, no sentido de gerar uma menor pressão sobre os gastos, dado que o tamanho da população jovem tem caído não apenas em termos relativos, mas também em termos absolutos. No setor de Saúde, por outro lado, há forte pressão para elevação das despesas em decorrência do processo de envelhecimento da população, dado que a população de maior idade demanda proporcionalmente mais serviços de saúde.

Para estimar o impacto da evolução demográfica nas despesas com saúde, foram considerados os blocos de Assistência Farmacêutica, inclusive Farmácia Popular, e da Atenção de Média e Alta Complexidade (atendimento hospitalares e ambulatoriais). Nas despesas com educação, foram consideradas as chamadas despesas com controle de fluxo, que correspondem, grosso modo, a todas as despesas da área, exceto pessoal ativo e inativo, Fundeb, Salário-Educação e o impacto primário do FIES. Somadas, as despesas analisadas alcançaram R\$ 125,6 bilhões em 2023, sendo R\$ 84,3 bilhões referentes à saúde e R\$ 41,3 bilhões referentes à educação.

A Figura 23 apresenta estimativa de impacto da evolução demográfica sobre as despesas selecionadas de saúde e educação no período 2024-2034, em valores de 2023. O referido impacto foi mensurado como a diferença entre a projeção das despesas considerando a evolução demográfica da população (crescimento e mudança de composição etária), conforme projeções do IBGE⁵⁴, relativamente a um cenário contrafactual em que tamanho e composição da população permanecessem constantes aos níveis de 2023. Tais cenários também assumem como constantes a cobertura atual dos serviços prestados, no caso da saúde, e a ampliação da cobertura no sentido de se alcançar as metas propostas para o PNE 2024-2034, no caso da educação, bem como o nível atual de eficiência na provisão dos serviços, em ambas as áreas.

Figura 23 - Impacto demográfico sobre despesas selecionadas de saúde e educação

⁵⁴ IBGE. Projeções da população: Brasil e Unidades da Federação: revisão 2018, 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.



Fonte e elaboração: STN/MF

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

No período 2024-2034, estima-se uma demanda líquida acumulada por despesas da União em saúde e educação, decorrente da evolução demográfica, no montante de R\$ 44,2 bilhões, em valores de 2023, considerando-se a demanda acumulada por gastos em saúde (+ R\$ 67,2 bilhões) e educação (- R\$ 23,0 bilhões).

5.3.7 Riscos Ambientais

5.3.7.1 Desastres e Fenômenos Naturais

Desastres são entendidos como *“uma grave interrupção do funcionamento de uma comunidade ou sociedade, em qualquer escala, devido a eventos perigosos que interagem com condições de exposição, vulnerabilidade e capacidade, levando a perdas e/ou impactos humanos, materiais, econômicos e ambientais”*⁵⁵.

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

⁵⁵ Escritório da Organização das Nações Unidas para Redução de Risco de Desastres. Disponível em: <https://www.undrr.org/terminology/disaster>

No Brasil, os eventos associados a desastres e fenômenos naturais são, preponderantemente, secas ou excesso de chuvas regionalizadas, principalmente nas regiões Nordeste e Sul. Historicamente, a ocorrência da maioria de tais eventos caracteriza-se por sua sazonalidade e pelo seu baixo potencial de constituir impactos fiscais desfavoráveis, embora haja, muitas vezes, perdas irreparáveis de vidas. Entre os anos de 2015 e 2023, foram gastos entre 0,01% e 0,03% do PIB, ao ano, no Programa 2218 - Gestão de Riscos de Desastres com ações voltadas a esses eventos, incluindo o planejamento e o controle dos riscos associados, conforme Tabela 98.

Tabela 98 - Execução orçamentária do Programa 2218 - Gestão de Riscos de Desastres

| | <i>Em R\$ milhões</i> | | | | | | | | |
|------------------------------------|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Programa 2218 (antigo 2040) | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Dotação Inicial | 1.721,0 | 345,0 | 1.058,5 | 787,6 | 1.103,4 | 783,6 | 671,7 | 653,8 | 1.171,9 |
| Dotação Atualizada | 2.928,4 | 1.801,4 | 2.072,6 | 1.777,3 | 1.161,3 | 1.886,0 | 1.229,9 | 1.941,4 | 2.266,5 |
| Pagamento Total ¹ | 1.757,5 | 1.938,4 | 1.898,3 | 1.623,9 | 1.247,7 | 1.005,9 | 1.131,6 | 1.277,3 | 1.430,6 |
| Dotação Atualizada (% PIB) | 0,03% | 0,03% | 0,03% | 0,02% | 0,02% | 0,01% | 0,01% | 0,01% | 0,02% |

¹ O valor do Pagamento Total inclui os pagamentos relativos a Restos a Pagar.

Fonte: Tesouro Gerencial. Elaboração: STN/MF.

O Programa 2218 - Gestão de Riscos de Desastres, constante da LOA, é voltado essencialmente para ações de prevenção e controle, bem como ações de resposta aos desastres. Esse programa tem como objetivo investir na compreensão e redução do risco, ampliar a preparação e reduzir os efeitos dos desastres. Os desafios fundamentais, problemas, objetivos, indicadores, metas e programas relacionados à Gestão de Riscos de Desastres podem ser encontrados no Plano Estratégico Integrado MIDR 2023-2027⁵⁶.

5.3.7.1.1 Providências em caso de materialização de risco fiscal

Além da previsão orçamentária de recursos na ação de proteção e defesa civil no programa de Gestão de Riscos de Desastres, é possível ao poder público viabilizar recursos via créditos extraordinários em situações que demandem ação célere e específica.

5.3.7.2 Mudanças Climáticas

As mudanças climáticas podem representar importantes impactos ao crescimento e à prosperidade de longo prazo e ter impacto direto no bem-estar econômico dos países. As medidas adotadas, ao redor do mundo, para enfrentar tais mudanças estão relacionadas à mitigação, adaptação e transição para uma economia de baixo carbono.

O Conselho Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), principal órgão de governança climática do país, que reúne 18 ministérios, aprovou resolução para atualizar o Plano Clima⁵⁷, criando grupos de trabalho para formular estratégias nacionais e planos setoriais de adaptação e mitigação. A iniciativa permitirá a elaboração da nova meta climática e guiará a transição verde do país, alinhada ao Plano de Transformação Ecológica e à Taxonomia Sustentável, coordenados pelo Ministério da Fazenda.

⁵⁶ <https://www.gov.br/mdr/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico-institucional/sumario-executivo-plano-estrategico-midr-vrs-final.pdf>

⁵⁷ O Plano Clima é uma estratégia governamental adotada pelo Brasil para lidar com as mudanças climáticas. Seu principal objetivo é liderar a redução das emissões de gases de efeito estufa, visando conter o aquecimento global abaixo de 1,5°C

O CIM materializa diversas medidas para lidar com o tema, sob o prisma da União. Neste sentido, o Programa 1058 - Mudança do Clima, compreende as ações:

- a) Iniciativas para Implementação e Monitoramento da Política Nacional Sobre Mudança do Clima e da Contribuição Nacionalmente Determinada;
- b) Redução da Vulnerabilidade aos Efeitos da Desertificação; e
- c) Fomento a Estudos e Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima.

A seguir, na Tabela 99 são detalhados os valores pagos referentes ao programa Mudança do Clima, desde o ano de 2015.

Tabela 99 - Gastos da União referentes ao programa Mudança do Clima (Programa 1058)

Em R\$ milhões

| Programa 1058 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Dotação Inicial | 413,5 | 461,2 | 131,8 | 283,5 | 436,5 | 259,4 | 340,2 | 462,0 | 661,4 |
| Dotação Atualizada | 413,1 | 473,9 | 112,9 | 458,1 | 620,2 | 257,9 | 340,2 | 462,6 | 656,5 |
| Pagamento Total ¹ | 35,6 | 73,4 | 80,6 | 448,5 | 62,1 | 603,7 | 346,1 | 458,0 | 659,9 |

¹ Inclui os pagamentos relativos a Restos a Pagar.

Fonte: Tesouro Gerencial: **Elaboração:** STN/MF.

6 PROVIDÊNCIAS EM CASO DE MATERIALIZAÇÃO DE RISCO FISCAL

A Tabela 100 sintetiza as providências a serem adotadas na hipótese de materialização dos riscos específicos.

Tabela 100 - Providências a serem adotadas na hipótese de materialização dos riscos específicos

| Subseção | Providências |
|---|---|
| 5.1.1 Demandas Judiciais | <p>Em caso de materialização de decisão desfavorável à União que afete a despesa pública, o poder judiciário deve encaminhar à SOF, até abril de cada exercício, a relação dos débitos constantes de precatórios judiciais, para fins de inclusão da despesa correspondente no projeto de lei orçamentária do exercício seguinte. Os arts. 30 a 44 da LDO 2024, na “Seção III – Dos débitos judiciais”, disciplinam as providências adotadas em caso de materialização de riscos fiscais judiciais que afetam as despesas públicas para o exercício de 2024. No caso das Requisições de Pequeno Valor – RPV, cujo pagamento se dá em até 60 dias de sua expedição, a respectiva previsão de pagamento deve ser inserida pela SOF na previsão de despesa constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias.</p> <p>Em se tratando de decisão desfavorável à União que afete a receita administrada, cabe à SRF incorporar esse impacto na reestimativa de receitas que subsidia a elaboração do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias. Além disso, podem ser adotadas medidas que permitam melhor previsibilidade da arrecadação, a exemplo da MP nº 1.202/2023, que limitou a compensação de crédito decorrente de decisão judicial transitada em julgado, passando a observar o limite mensal estabelecido em ato do Ministro da Fazenda.</p> <p>Na hipótese de concretização dos passivos contingentes e riscos fiscais contra o BCB, as dotações aprovadas na lei orçamentária anual, destinadas ao pagamento de débitos oriundos de decisões judiciais transitadas em julgado, serão descentralizadas aos tribunais requisitantes dos precatórios, aos quais competirá efetuar os pagamentos. Os recursos orçamentários e financeiros não transitarão pelo BCB (entidade devedora) e nem pelo Proagro (entidade devedora).</p> |
| 5.1.2 Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento | <p>É improvável que os passivos contingentes mapeados venham a se materializar como obrigação da União. Isso porque decorrem da extinção de entidades ocorridas sobretudo na década de 1990 e, mesmo quando cobradas pelos potenciais credores, esbarram no instituto da prescrição. No exercício de 2024 foram requisitados recursos orçamentários da ordem de R\$ 138,2 milhões. No exercício de 2025 prevê-se redução significativa deste montante.</p> <p>Especificamente para o FCVS, os passivos contingentes e riscos fiscais devem ser regularizados até 31/12/2026, conforme disposto na Lei nº 10.150/2000. Assim, há previsão na Lei orçamentária de recursos suficientes para que a União consiga cumprir o objetivo determinado no texto legal.</p> |
| 5.1.3 Garantias Prestadas pelo Tesouro Nacional | <p>A concretização dos riscos fiscais relacionados às garantias da União ocorre no pagamento das honras de garantias realizado pelo Tesouro Nacional (TN) advindo do inadimplemento das operações de crédito garantidas. O TN mitiga esse risco ao incorporar a previsão orçamentária para honras de garantias na necessidade de financiamento bruta do governo federal.</p> <p>A concessão de garantias pela União em operações de crédito tem como contrapartida a vinculação, pelo tomador de crédito, de contragarantias em valor suficiente para cobertura dos compromissos financeiros assumidos, conforme previsto em lei. Assim, sempre que a União honra as garantias por ela oferecidas, são acionadas as contragarantias correspondentes visando a recuperação dos valores dispendidos na operação. Além do valor original devido, são incluídos juros de mora, multas e outros encargos eventualmente previstos nos contratos de financiamento. As contragarantias vinculadas podem ser, entre outras: Cotas do FPE; FPM; além do fluxo de outras receitas próprias do ente da federação.</p> <p>A União está impedida de executar as contragarantias de diversos estados que obtiveram liminares no STF suspendendo a execução das referidas contragarantias e as</p> |

| Subseção | Providências |
|--|---|
| | relativas aos Estados de Goiás, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e, por força de decisão judicial, Minas Gerais, que estão sob o RRF. |
| 5.1.4 Seguro de Crédito à Exportação | Em caso de sinistro nas operações contratadas pelo FGE, as providências envolvem a execução da despesa de pagamento das indenizações mediante disponibilidade orçamentária e financeira da União. |
| 5.1.5 Fundos Garantidores | <p>A responsabilidade dos cotistas é limitada ao valor aportado no fundo, logo, qualquer execução que vise acessar recursos da União deve ser imediatamente rechaçada, providência essa que protege o patrimônio da União.</p> <p>Os riscos fiscais relacionados aos fundos garantidores privados estão associados a eventos que possam diminuir o patrimônio líquido dos fundos, reduzindo, em decorrência, os valores das cotas da União. Eventos de acionamento de garantias concedidas geram a obrigação de pagamento de honras por parte dos fundos e a consequente sub-rogação dos direitos de crédito sobre a parte inadimplida. A partir dessa medida, passa-se ao esforço de recuperação de crédito, tanto extra, quanto judicialmente. Caso não se verifique a recuperação dos créditos, incorre-se em redução patrimonial dos fundos e, por conseguinte, em perda de recursos da União. Nesse sentido, os montantes expostos a risco correspondem aos valores das cotas da União em cada fundo.</p> <p>Os aportes e resgates nos fundos garantidores têm impacto nas receitas e despesas primárias da União. Já as receitas de fundos de investimento ou o pagamento de honras dos fundos garantidores privados não impactam diretamente as receitas ou despesas da União, uma vez que não há fluxo de entrada ou saída de recursos na conta única. As variações nas cotas da União são registradas no BGU.</p> <p>No caso específico do FGEDUC, o pagamento de honras pelo fundo gera uma receita primária em detrimento do patrimônio da União. A tendência é de continuidade no pagamento de honras, mas há limitação do pagamento devido ao mecanismo de stop loss (interrupção de perda), medida de proteção ao fundo definida em seu estatuto.</p> |
| 5.2.3 Haveres Financeiros Não Relacionados a Entes Federativos | <p>No acompanhamento dos haveres financeiros da União não relacionados a entes federativos, sob a gestão da STN, há operações em que o risco de inadimplência é garantido por parte relacionada e, por outro lado, há casos em que o risco de não recebimento dos recursos é responsabilidade da União, conforme a norma ou ato que lhes deu origem.</p> <p>Quando configurada inadimplência, sendo o garantidor parte relacionada da União, a STN inicia processo de conciliação e cobrança dos valores devidos, com o próprio garantidor. Já no segundo caso, são adotadas as medidas de cobrança dos valores inadimplidos e, caso não pagas, promove-se a inscrição dos débitos em Dívida Ativa da União, para que a PGFN possa realizar a cobrança e execução dos mesmos.</p> |
| 5.2.4 Fundos Constitucionais de Financiamento | Em caso de materialização dos riscos fiscais, as providências compreendem a revisão das estimativas de resultado primário dos fundos constitucionais no âmbito do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias e reforço dos esforços para recuperação de perdas empreendidos pelos bancos administradores. |
| 5.3.1 Entes Subnacionais | <p>Não há providências imediatas a serem tomadas na hipótese de aprovação da PEC 51/2019 em 2024, posto que o percentual de repasse do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados ao FPE se manterá em 21,5% até 31 de dezembro do ano seguinte ao da promulgação da referida Emenda Constitucional.</p> <p>As medidas de mitigação ou providências a serem tomadas, tanto para prevenção de ocorrência do risco (redução da probabilidade de efetivação) quanto para o caso de materialização deste (minimização do impacto gerado), são:</p> <p>a) Riscos relativos às ações judiciais: a principal medida de mitigação é a intensificação do relacionamento com a AGU e suas procuradorias regionais e seccionais, com vistas à reversão das decisões tomadas, o que tem ocorrido. Ressalta-se que essas operações são financeiras e o impacto fiscal da ocorrência dos riscos se dá sobre o endividamento público;</p> <p>b) Riscos de frustração de receitas em decorrência da aplicação de dispositivos legais aos haveres sob gestão da STN: não há medidas de mitigação plenamente eficazes. Contudo,</p> |

| Subseção | Providências |
|---|---|
| | <p>a) STN busca, sempre que possível, atuar junto às instâncias pertinentes para evitar ou minimizar impactos sobre as dívidas subnacionais;</p> <p>c) Riscos relativos ao não cumprimento das previsões de receitas para o exercício: a principal medida de mitigação é o encaminhamento de projeções conservadoras para as receitas, para compor o PLOA. Por sua vez, a ocorrência de inadimplementos pontuais é mitigada por meio do mecanismo de execução de garantias previstas em contrato. Destaca-se que a STN executa a operacionalização e controle das dívidas contratuais de Estados e Municípios com a União. Embora forneça informações que constam no Orçamento, incluindo reavaliações bimestrais encaminhadas à SOF, não possui gerência qualquer sobre questões de alocação de recursos.</p> |
| 5.3.2 Parcerias Público-Privadas e às Concessões Públicas | <p>1) Ótica das Receitas: caso ocorra frustração de receitas incluídas nas projeções, procede-se à alteração das estimativas constantes dos relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias. Outra possibilidade de providência seria a execução, pelo órgão representante do Poder Concedente, de eventuais mecanismos de garantias previstas em contrato, para assegurar o adimplemento das obrigações por parte do concessionário e posterior recuperação, total ou parcial, dessas receitas.</p> <p>2) Ótica das despesas: caso a União tenha de arcar com pagamentos de indenizações, reequilíbrio econômico-financeiro e outros, a providência deve ser a inclusão, por parte do órgão setorial responsável, de dotação no âmbito dos orçamentos anuais para essas despesas, seja via inclusão no orçamento do ano seguinte, seja por créditos adicionais no orçamento vigente.</p> |
| 5.3.3 Estatais Federais | <p>a) Providências em caso de frustração da receita de dividendos (Risco 1)</p> <p>A receita de dividendos passa por um acompanhamento bimestral no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, mediante atualização das estimativas e comparação dos valores esperados e efetivamente arrecadados ao longo do ano. Eventuais desvios acima ou abaixo dos valores inicialmente previstos repercutem na definição dos limites do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira do Poder Executivo de cada exercício. Se houver frustração, são vislumbradas as seguintes consequências: (i) impacto na receita primária, que será menor que a projetada, afetando negativamente o resultado primário do Governo Central; (ii) redução da disponibilidade financeira para amortização da dívida pública, pois a receita de dividendos é vinculada a tal finalidade. Esse impacto na receita primária enseja a necessidade de compensação do valor correspondente à frustração de receita, seja com o aumento na arrecadação de outras receitas ou diminuição de despesas. A redução da disponibilidade orçamentária e financeira da União requer providências no sentido de buscar outras fontes para cobrir esses recursos correspondentes à frustração, com vistas à amortização da dívida pública. Se houver ganho, ocorrerá situação oposta ao descrito. Em termos plurianuais, as estimativas de receita de dividendos são atualizadas a cada ciclo anual da LDO e da LOA, bem como nos exercícios de elaboração do Projeto de Lei do PPA, com a reavaliação do cenário e das premissas, permitindo uma melhor alocação dos recursos nos Orçamentos anuais.</p> <p>b) Providências em caso de aportes emergenciais (Risco 2)</p> <p>No caso de aporte emergencial em uma empresa estatal federal, deve ser iniciado um processo no Poder Executivo para obtenção de crédito orçamentário para atendimento do pleito, observando as regras fiscais vigentes. Sendo o aporte de capital uma despesa primária, sua viabilização necessita seja do cancelamento de despesas, seja de ampliação de receitas, para abertura do espaço fiscal suficiente ao valor do aporte emergencial. Outra medida necessária é a aprovação de medida legislativa no Congresso Nacional autorizando o aporte de capital.</p> <p>c) Providências em caso de esforço fiscal adicional - compensação de primário (Risco 3)</p> <p>Se o déficit primário realizado das empresas estatais federais é maior do que o estabelecido na meta anual, o resultado primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social deve apresentar excedente suficiente para compensar o valor correspondente ao excesso de déficit das estatais federais, conforme autorização específica concedida em cada LDO.</p> <p>Ao longo do exercício financeiro, o acompanhamento bimestral no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do resultado primário das empresas estatais federais, com atualização das estimativas e comparação com o realizado, sinaliza eventual necessidade de compensação de primário, situação que deve ser observada no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira do Poder Executivo. Caso haja</p> |

| Subseção | Providências |
|--|---|
| | tendência de materialização, o resultado primário do Governo Central deve assegurar que sua própria meta seja cumprida, considerando o desvio do resultado primário das empresas estatais federais, com a adoção de devidas medidas fiscais, como cancelamento de despesas ou ampliação de receitas. |
| 5.3.4 Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) | Os contratos de crédito do Fies contam com instrumentos mitigadores do risco, como fiança convencional, fiança solidária e o FGEDUC. Em caso de inadimplência contratual, as providências são o acionamento dos mecanismos de garantia. A partir de 2018, as garantias dos empréstimos dos financiamentos do FIES passaram a ser realizadas no âmbito do FG-FIES, com aportes da União e das entidades mantenedoras, o que assegura a cobertura de 100% do risco de crédito. Os contratos de financiamento formalizados até 2009 não contam com cobertura de fundo garantidor, sendo garantidos exclusivamente por fiança convencional ou por fiança solidária. |
| 5.3.7.1 Desastres e Fenômenos Naturais; 5.3.7.2 Mudanças Climáticas | Além da previsão orçamentária de recursos na ação de proteção e defesa civil no programa de Gestão de Riscos de Desastres, é possível ao poder público viabilizar recursos via créditos extraordinários em situações que demandem ação célere e específica. |

Elaboração: STN/MF

Além das ações supramencionadas para endereçar riscos específicos, o arcabouço orçamentário nacional estabelece mecanismos para abordar materialização de riscos conforme surjam.

Primeiramente, cabe mencionar o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, que é preparado em cumprimento ao disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), e às Leis de Diretrizes Orçamentárias. O art. 9º da LRF determina que, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes, o Ministério Público da União - MPU e a Defensoria Pública da União - DPU promoverão limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela LDO.

Nesse contexto, na preparação do referido Relatório de Avaliação, o Poder Executivo apura eventual montante da limitação de empenho e movimentação financeira necessária e informa aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao MPU e à DPU, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre. Portanto, caso se materializem riscos fiscais, o Poder Executivo deve endereçá-los bimestralmente, o que permite eventual manejo de despesas para garantir o cumprimento das metas preestabelecidas.

Além disso, é importante também enfatizar que a legislação brasileira apresenta a possibilidade de abertura de créditos adicionais, conforme arts. 40 a 46 da Lei nº 4.320/1964. Créditos adicionais são as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento. São classificados em: suplementares, destinados ao reforço de dotação orçamentária; especiais, destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e extraordinários, destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Dessa maneira, dependendo do tipo de risco a se materializar, os mencionados créditos podem ser utilizados e, em conjunto com o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias e com as metas definidas no Anexo de Metas Fiscais, auxiliam a enfrentar as ocorrências de riscos fiscais em uma perspectiva de equilíbrio e sustentabilidade fiscal de longo prazo.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de prover maior previsibilidade e transparência no planejamento e apuração dos resultados fiscais e dar cumprimento ao estabelecido no art. 4º, § 3º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2025 elencou as principais fontes de riscos fiscais para consecução do cenário base determinado no Anexo de Metas do mencionado projeto de lei.

Este Anexo de Riscos Fiscais, como as edições anteriores, visa promover maior alcance, clareza, funcionalidade e efetividade no mapeamento de riscos fiscais, com a convergência para padrões internacionais de publicação de riscos fiscais, mas sempre considerando as características específicas do Brasil.